

# GIUSTIZIA CLIMATICA: L'IMPORTANZA DEI MECCANISMI PROCESSUALI E L'INIZIO DI UNA NUOVA STAGIONE DEL CONTENZIOSO NELL'UNIONE EUROPEA

*Climate justice: the importance of trial mechanisms and the start of a new  
season of litigation in the european union*

**Giacomo Vivoli \***

**ABSTRACT [ITA]:** Il Tribunale civile di Roma ha dichiarato inammissibile, per difetto assoluto di giurisdizione, il ricorso promosso dalla società civile e noto come *Giudizio Universale*. La decisione è intervenuta dopo alcune storiche pronunce europee che, pur sotto profili differenti, hanno condannato gli Stati convenuti - Paesi Bassi, Francia e Germania - per l'inadeguatezza della loro azione climatica, ed è stata seguita, poco dopo, dalla sentenza della CEDU che ha accertato la responsabilità della Svizzera. Il contributo si propone di mostrare come l'esito di tali sentenze "positive" sia stato influenzato in misura rilevante dai meccanismi processuali di ogni ordinamento, evidenziando come quello italiano non si sia dotato di strumenti normativi idonei a recepire le peculiarità della giustizia climatica. Inoltre, alla luce dell'adozione del regolamento n. 1119/2021 (*European Climate Law*) e in vista di uno scenario in cui ogni Stato avrà adottato un proprio *Piano Nazionale Integrato per Energia e Clima* (PNIEC), il contributo prospetta l'apertura di una nuova fase per la giustizia climatica in ambito unionale.

**ABSTRACT [EN]:** *The Civil Court of Rome declared inadmissible, for total lack of jurisdiction, the lawsuit brought by civil society and known as Giudizio Universale. The decision was issued after several landmark European rulings which, albeit on different grounds, condemned the respondent States - the Netherlands, France, and Germany - for the inadequacy of their climate action, and was followed shortly thereafter by the ECtHR judgment establishing Switzerland's liability. This paper aims to show how the outcome of such "positive" rulings was significantly influenced by the procedural mechanisms of each legal system, highlighting how the Italian system has not equipped itself with the legislative tools necessary to address the distinctive features of climate justice. Furthermore, in light of the adoption of regulation No. 1119/2021 (European Climate Law) and in anticipation of a scenario in which each member State will have adopted its own National Energy and Climate Plan (NECP), the paper outlines the prospect of a new phase for climate justice within the EU framework.*

**SOMMARIO:** 1. Il *Giudizio Universale*: una sentenza “negativa” tra storiche decisioni “positive”; 2. Le tre storiche decisioni europee di giustizia climatica: meccanismi processuali (*standing*) e “difetti ottici” statali; 3. I rischi di un ordinamento silente: la giustizia climatica tra *actio popularis* e *probatio diabolica*; 4. Il caso *Giudizio Universale*. L’inadeguatezza dell’ordinamento italiano ad accogliere le cause climatiche; 5. Uno spartiacque per la giustizia climatica: il regolamento UE n. 1119/2021 e i PNIEC; 6. Verso una nuova fase della giustizia climatica UE: il caso *Affaire du Siècle* quale modello di ricorso.

### 1. Il *Giudizio Universale*: una sentenza “negativa” tra storiche decisioni “positive”

La giustizia climatica è un fenomeno relativamente recente<sup>1</sup> e di natura poliedrica<sup>2</sup>. Il suo tratto caratterizzante - forse l’unico - può essere individuato nel fatto che il ricorso viene promosso, seppur contestando profili diversi, in nome dei cambiamenti climatici<sup>3</sup>. Al di là di questo elemento comune, le azioni che alimentano tale contenzioso assumono forme alquanto diverse sia sul piano giurisdizionale, sia con riferimento alla natura del ricorrente e del convenuto.

Con riguardo a quest’ultimo aspetto, il presente contributo si concentra esclusivamente sulle cause che vedono la società civile nel ruolo di ricorrente e lo Stato in quello di convenuto<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> \* *Professore a contratto di Diritto dell’ambiente - Università di Firenze.*

L’espressione “giustizia climatica” appare «per la prima volta nel 1999, in un saggio sulla responsabilità dell’inquinamento dei paesi industrializzati a svantaggio degli Stati che subiscono gli effetti del cambiamento climatico e del surriscaldamento del sistema Terra, a causa delle imprese fossili»; così M. CARDUCCI, *La ricerca dei caratteri differenziali della “giustizia climatica”*, in *DPCE on line*, n. 2, 2020, 1349; il saggio a cui l’A. si riferisce è K. BRUNO, J. KARLINER, C. BROTSKY, *Greenhouse Gangsters vs. Climate Justice*, San Francisco, 1999.

<sup>2</sup> Sull’incertezza terminologica v. S. BALDIN, P. VIOLA, *L’obbligazione climatica nelle aule giudiziarie. Teorie ed elementi di giustizia climatica*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 3, 2021, 600-606; M. CARDUCCI, *La ricerca dei caratteri differenziali*, cit., 1354; nell’incipit del contributo l’A. avvisa come «[l]e formule “giustizia ambientale”, “giustizia climatica” e “giustizia ecologica” identificano un campo semantico talmente variegato e multiforme, da essere utilizzato da giuristi e scienziati sociali per definizioni tutt’altro che univoche e convergenti»; sulla distinzione tra giustizia climatica, ecologica e ambientale - richiamando i precedenti autori -, v. P. DURET, *La crisi ambientale-climatica nel prisma del sindacato giurisdizionale tra aporie e profezie*, in *Nuove autonomie*, n. 3, 2024, 509-511.

<sup>3</sup> B. PEZZINI, *One Health e Corti supreme: le coordinate di un paradigma*, in *Corti supreme e salute*, n. 1, 2025, 211; l’A. rileva anche «un uso più ampio e generico» dell’espressione “contenzioso climatico”, utilizzata per «riferirsi a qualsiasi contenzioso che, direttamente o indirettamente, abbia a che fare con gli impatti dei cambiamenti climatici in determinati luoghi, senza distinzione tra contenziosi “ambientali” e “climatici”, in quanto l’oggetto del contenzioso si concentra sull’impatto, che potrebbe risultare multifattoriale e, di conseguenza, dare ingresso a argomenti giuridici differenziati, non esclusivamente concentrati su emissioni, “Carbon Budget”, “debito climatico” e “intensità di carbonio”. O ancora, si denominano “climatiche” le controversie giudiziali in cui si dibatte comunque di lesioni dei diritti umani derivanti dal cambiamento climatico».

<sup>4</sup> Questa precisazione, già doverosa in quanto funzionale a circoscrivere l’ambito di ricaduta delle riflessioni proposte, assume particolare rilievo alla luce della recente ordinanza delle Sezioni Unite civili della Corte di

Come noto, la prima causa di giustizia climatica italiana - il c.d. *Giudizio Universale* - si è conclusa, al momento, in modo “negativo”: con la sentenza n. 3552 del 26 febbraio 2024, il Tribunale di Roma ha rigettato il ricorso, per difetto assoluto di giurisdizione.

Tale pronuncia si è inserita in un contesto europeo caratterizzato da importanti sentenze dall’esito diametralmente opposto. Tra dicembre 2019 e ottobre 2021, con i casi *Urgenda*<sup>5</sup>, *Affaire du Siècle* e *Neubauer*, i giudici nazionali hanno accolto i ricorsi promossi dalla società civile - associazioni ambientaliste e/o singoli individui - che contestavano l’inadeguatezza dell’azione climatica dei Paesi Bassi, della Francia e della Germania<sup>6</sup>.

Inoltre, poche settimane dopo la decisione del Tribunale di Roma, il 9 aprile 2024, è giunta quella della Corte europea dei diritti dell’uomo, che, accogliendo il ricorso promosso da un’associazione ambientalista - ma non quello delle singole persone fisiche - ha condannato la Svizzera<sup>7</sup>. Sentenza che, inserendosi nel solco delle precedenti decisioni “positive” dei giudici statali europei, ha contribuito ad amplificare - anche in ragione del suo rilievo mediatico - il diverso esito del *Giudizio Universale*.

Dopo aver ricostruito gli elementi centrali delle decisioni richiamate (par. 2), il contributo si propone, in primo luogo, di evidenziare come l’ordinamento italiano, a differenza di quelli europei interessati dalle sentenze “positive”, non appaia altrettanto idoneo ad accogliere le cause climatiche promosse della società civile (parr. 3 e 4).

Si ritiene che questo elemento, dal peso tutt’altro che marginale, non possa non essere considerato nella valutazione critica della sentenza pronunciata dal Tribunale di Roma, così come, più in generale, nell’analisi di qualsiasi decisione in materia di giustizia climatica.

---

Cassazione, che ha deciso il ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione ex art. 41 c.p.c., promosso da Greenpeace ONLUS, ReCommon APS (poi ETS) e da alcuni cittadini residenti in aree del territorio particolarmente esposte agli effetti del cambiamento climatico. L’ordinanza ha stabilito che la c.d. *Giusta Causa* potrà proseguire dinanzi al Tribunale di Roma.

<sup>5</sup> Il caso *Urgenda* è stato definito il 20 dicembre 2019 dalla *Supreme Court of the Netherlands*, che ha confermato la prima pronuncia del 24 giugno 2015, già avallata in appello il 9 ottobre 2018.

<sup>6</sup> Per un commento sui tre casi v. S. BALDIN, P. VIOLA, *L’obbligazione climatica nelle aule giudiziarie*, cit., 616-623; in questa rivista G. VIVOLI, *L’insostenibile leggerezza degli obiettivi climatici: come gli impegni assunti dagli Stati vengono presi sul serio dai giudici*, n. 1, 2022, 379 ss.

<sup>7</sup> Sent. CEDU *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and others v. Switzerland* del 9 aprile 2024. Tra i numerosi commenti C. RAGNI, *Cambiamento climatico e diritti umani alla luce del caso KlimaSeniorinnen*, in *Osservatorio AIC*, n. 6, 2024, 107 ss.; M. CARDUCCI, *La sentenza KlimaSeniorinnen e il Carbon Budget come presidio materiale di sicurezza, quantitativa e temporale, contro il pericolo e come limite esterno alla discrezionalità del potere*, in *DPCE online*, n. 2, 2024, 1415 ss.; D. RAGONE, *Nuove frontiere della climate litigation. Riflessioni a partire dalla sentenza KlimaSeniorinnen della Corte EDU*, in *Osservatorio AIC*, n. 5, 2024, 208 ss.; A. OSTI, *A qualcuno (non) piace caldo. Il caso KlimaSeniorinnen c. Svizzera avanti alla Corte europea dei diritti dell’uomo (per non tacer degli altri)*, in *BioLaw Journal*, n. 2, 2023, 237 ss.; R. R. SEVERINO, *Il caso Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera: l’emergenza climatica davanti alla Corte europea dei diritti dell’uomo. Quali possibili conseguenze per il contenzioso climatico italiano?* in *Rivista Gruppo di Pisa*, n. 2, 2024, 152 ss.; G. GRASSO, A. STEVANATO, *Diritto di accesso al giudice, doveri di solidarietà climatica e principio di separazione dei poteri nella sentenza Verein Klimaseniorinnen Schweiz et autres c. Suisse*, in *Corti Supreme e salute*, n. 2, 2024, 571 ss.; F. GALLARATI, *L’obbligazione climatica davanti alla Corte europea dei diritti dell’uomo: la sentenza KlimaSeniorinnen e le sue ricadute comparate*, in *DPCE Online*, n. 2, 2024, 1457 ss.; L. SERAFINELLI, *Dal caos all’ordine (e viceversa): l’impatto del tritico della Corte EDU sul contenzioso climatico europeo di diritto privato*, in *DPCE online*, n. 2, 2024, 1493 ss.

Dall'esame della casistica selezionata emerge infatti che l'esito di tali giudizi risulti fortemente condizionato dai meccanismi processuali propri dei singoli ordinamenti.

In particolare, le disposizioni in materia di *standing* assumono un ruolo decisivo, finendo per ridimensionare quello che poteva apparire l'ostacolo teoricamente più arduo da superare per la giustizia climatica: il principio di separazione dei poteri.

In secondo luogo, guardando oltre il caso *Giudizio Universale*, ci si interroga se queste storiche decisioni europee non siano, nel frattempo, divenute davvero "storiche" in senso letterale, ossia appartenenti a una fase della giustizia climatica che, almeno per gli Stati aderenti all'UE, possa ormai considerarsi superata (parr. 5 e 6).

## 2. Le tre storiche decisioni europee di giustizia climatica: meccanismi processuali (*standing*) e "difetti ottici" statali

I casi *Urgenda*, *Affaire du Siècle* e *Neubauer* sono stati oggetto di ampio commento da parte della dottrina<sup>8</sup>. Ai fini del presente contributo, ci limitiamo ad offrirne una sintesi, concentrandoci sui meccanismi processuali.

La prima sentenza "storica" è quella relativa al caso *Urgenda*, quando il 24 giugno 2015, la Corte distrettuale dell'Aia condannò i Paesi Bassi per l'inadeguata azione climatica<sup>9</sup>.

La sentenza di appello del 9 ottobre 2018, oltre a confermare tale decisione, accolse il ricorso incidentale di *Urgenda* che - insistendo su quanto già dedotto in primo grado - chiedeva di accertare l'inadeguatezza dell'obiettivo statale di riduzione delle emissioni quale violazione degli artt. 2 e 8 della CEDU<sup>10</sup>. Tale censura è stata confermata nella sentenza della *Supreme Court of the Netherlands* del 20 dicembre 2019<sup>11</sup>, con la quale è stato stabilito, in via

<sup>8</sup> Per recenti panoramiche sul contenzioso climatico - di taglio tra loro diverso - con analisi di ulteriori casi e ampi richiami di dottrina v. P. DURET, *La crisi ambientale-climatica nel prisma del sindacato giurisdizionale tra aporie e profezie*, in *Nuove autonomie*, n. 3, 2024, 507 ss.; M. GRAZIADEI, *Climate change litigations. Prospettive comparate sulle liti contro gli Stati per la violazione di obbligazioni climatiche*, in P. PERLINGIERI, S. GIOVA, I. PRISCO, *Cambiamento climatico, sostenibilità e rapporti civili. Atti del 17° Convegno Nazionale. 11-12-13 gennaio 2024. Università di Roma La Sapienza*, 2024, 33 ss.; D. PORENA, *Giustizia climatica e responsabilità intergenerazionale*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2023, 186 ss.; F. SCALIA, *La giustizia climatica*, in *Federalismi.it*, n. 10, 2021, 269 ss.

<sup>9</sup> T. SCOVAZZI, *La Corte condanna lo Stato a ridurre le emissioni di gas a effetto serra*, in *Riv. giur. ambiente*, 2015, n. 2, 305 ss.; K.J. DE GRAAF, J.H. JANS, *The Urgenda Decision: Netherlands Liable for Role in Causing Dangerous Global Climate Change*, in *Journal of Environmental Law*, 2015, Vol. 27(3), 517 ss.; J. LIN, *The First Successful Climate Negligence Case: a comment on Urgenda Foundation v. the State of the Netherland*, *Climate Law*, 2015, Vol.5(1), 65 ss.; P.G. FERREIRA, *Common but differentiates responsibilities in the national courts: lessons from Urgenda v. Netherlands*, in *Transnational Environmental Law*, 5:2 (2016), 329 ss.; M.A. LOTH, *Too big to trial? Lessons from the Urgenda case*, in *Uniform Law Review*, 2018, 23 (2), 336 ss.

<sup>10</sup> T. SCOVAZZI, *L'interpretazione e l'applicazione "ambientalista" della Convenzione europea dei diritti umani, con particolare riguardo al caso "Urgenda"*, in *Riv. giur. ambiente*, n. 3, 2019, 619 ss.; V. JACOMETTI, *La sentenza Urgenda del 2018: prospettive di sviluppo del contenzioso climatico*, in *Riv. giur. ambiente.*, n. 1, 2019, 121 ss.; G. VIVOLI, *I vincoli dello Stato nell'adozione delle politiche di riduzione delle emissioni inquinanti nella prospettiva della violazione dei diritti umani: brevi considerazioni sulla sentenza di appello del caso "Urgenda"*, in questa rivista, 31 dicembre 2018.

<sup>11</sup> Tra i commenti alla sentenza della *Supreme Court* v. T. SCOVAZZI, *La decisione finale sul caso Urgenda*, in *Riv. giur. ambiente*, n. 2, 2020, 419 ss.; E. GUARNA ASSANTI, *Il ruolo innovativo del contenzioso climatico tra legittimazione ad agire e separazione dei poteri dello stato. Riflessioni a partire dal caso Urgenda*, in

definitiva, che l'obiettivo di riduzione stabilito tra il 14% e il 17% non poteva ritenersi sufficiente, ordinando allo Stato di incrementarlo al 25% entro il 2020.

Il *plaintiff* risulta una fondazione<sup>12</sup> il cui statuto prevede tra gli scopi quello di «*establishing a sustainability platform which will develop a vision for a sustainable Netherlands in the year two thousand and fifty (2050), as a motivating perspective for all parties involved in sustainability*».

Ai sensi dell'art. 3:303 del codice civile olandese, «*[w]ithout sufficient interest no one has a right of action*»<sup>13</sup>; formulazione che richiama l'art. 100 c.p.c. italiano, secondo cui, per proporre una domanda (o per contraddirla), «è necessario avervi interesse».

Tuttavia, il successivo art. 3:305a - dedicato alle "*Collective actions (Class actions)*" - così dispone: «*[a] foundation or association with full legal capacity that, according to its articles of association, has the object to protect specific interests, may bring to court a legal claim that intends to protect similar interests of other persons*».

Tale previsione legislativa<sup>14</sup> ha consentito alla Corte distrettuale dell'Aia di affermare quanto segue: «*Urgenda's claims against the State indeed belong to the group of claims the Dutch legislature finds allowable and has wanted to make possible*»<sup>15</sup> con l'art. 3:305a del codice civile olandese.

Senza voler ridimensionare la portata della decisione<sup>16</sup>, ciò che si intende evidenziare è la presenza, nell'ordinamento olandese, di una disposizione specifica - l'art. 3:305a - che, pur non essendo stata concepita esclusivamente per le controversie climatiche, ha consentito ad *Urgenda* il riconoscimento dello *standing* senza la necessità di particolari evoluzioni interpretative<sup>17</sup>. A conferma del fatto che la questione risultasse pacifica, la difesa statale non ha sollevato alcuna eccezione in merito al difetto di legittimazione<sup>18</sup>: un elemento non così comune nelle cause climatiche.

---

*Federalismi.it*, n. 17, 2020, 66 SS.; M.F. CAVALCANTI, M.J. TERSTEGGE, *The Urgenda case: the dutch path towards a new climate constitutionalism*, in *DPCE on line*, 2, 2020, 1371 ss; C.W. BACKES, G.A. VAN DER VEEN, *Urgenda: the Final Judgment of the Dutch Supreme Court*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2020, n. 3, 307 ss; J. SPIER, 'The "Strongest" Climate Ruling Yet': *The Dutch Supreme Court's Urgenda Judgment*, in *Netherlands International Law Review*, n. 67, 2020, 319 ss; le tre decisioni relative al caso *Urgenda* sono commentate da A. PISANO', *Il diritto al clima. Il ruolo dei diritti nei contenziosi climatici europei*, 2022, 215-228.

<sup>12</sup> *Urgenda* è la crasi tra "urgent" e "agenda".

<sup>13</sup> Fonte <http://www.dutchcivillaw.com/civilcodebook033.htm>.

<sup>14</sup> Il testo della sentenza di primo grado in lingua inglese contiene un'imprecisione nei richiami normativi: nei par. 4.4, 4.5 e 4.6 si fa riferimento tre volte all'art. 3:303a, mentre il richiamo corretto è all'art. 3:305a. Oltre ad emergere chiaramente dallo sviluppo argomentativo della pronuncia, tale imprecisione risulta verificabile consultando la versione in lingua originale della sentenza.

<sup>15</sup> Par. 4.6 *Urgenda Foundation v. the State of Netherlands*, Case n. C/09/456689 / HA ZA 13-1396 del 24.06.2015. Versione in inglese <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2015:7196>

<sup>16</sup> L'innovatività della questione era indiscutibile: «*The question whether the State is in breach of its duty of care for taking insufficient measures to prevent dangerous climate change, is a legal issue which has never before been answered in Dutch proceedings and for which jurisprudence does not provide a ready-made frame work*», *ivi*, par. 4.53.

<sup>17</sup> M. GRAZIADEI, *Climate change litigations*, *cit.*, 54: «*La fondazione Urgenda, attrice in giudizio, ha potuto giovare - in punto di legittimazione - della norma del codice civile dei Paesi Bassi che legittima le fondazioni ad agire per la realizzazione dei propri scopi*».

Per anticipare alcune questioni: in assenza di tale disposizione, su quali basi normative *Urgenda* avrebbe potuto fondare il proprio *standing*? Sarebbero stati sufficienti l'art. 21 della Costituzione<sup>19</sup> o il laconico art. 3:303? In tal caso, la difesa statale avrebbe ancora evitato di eccipire il difetto di legittimazione ad agire? Il giudizio sarebbe giunto così agevolmente alla fase di merito?

Pochi mesi dopo la pronuncia della *Supreme Court of the Netherlands* che ha chiuso il caso *Urgenda*, il *Tribunal Administratif de Paris*, con una prima decisione del 3 febbraio 2021, ha accolto il ricorso promosso da tre associazioni ed una fondazione contro l'inadeguatezza dell'azione climatica dello Stato francese, condannandolo al pagamento di 1 euro a titolo di danno morale<sup>20</sup>; ha però respinto la richiesta, per lo stesso importo, avanzata dai ricorrenti a titolo di *préjudice écologique*, istituto inserito nel 2016 all'interno del *Code civil* come forma di responsabilità extracontrattuale<sup>21</sup>.

Al di là di queste richieste simboliche, il vero *Affaire du Siècle* consisteva nella domanda - sempre fondata<sup>22</sup> sulla violazione del *préjudice écologique* - volta ad obbligare le autorità statali ad adottare «*toutes les mesures nécessaires pour mettre fin au dommage lié aux surplus d'émissions de gaz à effet de serre et prévenir l'aggravation de ce dommage*»<sup>23</sup>.

Dopo aver disposto un supplemento di istruttoria per acquisire gli elementi e le informazioni necessarie<sup>24</sup>, il *Tribunal de Paris*, con sentenza del 14 ottobre 2021, ha accolto anche questo profilo di ricorso<sup>25</sup>, riscontrando una divergenza tra gli impegni presi e i risultati conseguiti.

Nell'ottica di una strategia volta ad affrontare il cambiamento climatico e di una programmazione per il contenimento delle emissioni climalteranti, l'art. 222-1 A del *Code de l'environnement* stabiliva che, per il periodo 2015-2018 (e, successivamente, ogni cinque anni),

<sup>18</sup> Sentenza di primo grado *Urgenda*, par. 4.5: «*The State does not challenge that Urgenda, in view of the interests it protects under its by-laws, has a case when on behalf of the current generations of Dutch citizens protests the emission of greenhouse gases from Dutch territory. Nor does the State contest Urgenda's standpoint that the order to reduce emissions in these proceedings against the State in principle belongs to the group of claims the Dutch legislature finds allowable and has made possible*» con l'art. 3.305a.

<sup>19</sup> L'art. 21 della Costituzione dei Paesi Bassi dispone che «*[i]t shall be the concern of the authorities to keep the country habitable and to protect and improve the environment*».

<sup>20</sup> Per commenti v. L. DEL CORONA, *Brevi considerazioni in tema di contenzioso climatico alla luce della recente sentenza del Tribunal Administratif de Paris sull' "Affaire du Siècle"*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, n. 1, 2021, 327 ss.; E. MASCHIETTO, *Le associazioni ambientaliste vincono in Francia sul cambiamento climatico riconosciuto il danno morale ma non il préjudice écologique*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente online*, febbraio 2021.

<sup>21</sup> Con la *Loi* n. 1087 dell'8 agosto 2016 *pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages* è stato inserito un nuovo capo - denominato «*La réparation du préjudice écologique*» - all'interno del sottotitolo II del libro III del *Code civil* dedicato alla responsabilità extracontrattuale.

<sup>22</sup> Il ricorso si fonda sull'art. L.911-1 del *Code de justice administrative*.

<sup>23</sup> Sentenza *Tribunal Administratif de Paris* del 3 febbraio 2021, par. 9.

<sup>24</sup> *Ivi*, par 39: «*L'état de l'instruction ne permet pas au tribunal de déterminer avec précision les mesures qui doivent être ordonnées à l'État à cette fin*».

<sup>25</sup> Y. GUERRA, R. MAZZA, *Climate change litigation: riflessioni comparate alla luce dell'affaire du siècle*, in S. LANNI (a cura di), *Sostenibilità globale e culture giuridiche comparate*. Atti del Convegno SIRD. Milano 22 aprile 2022, 2022, 3 ss.; S. SCHMITT, *L'emersione della giustizia climatica in Francia*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 4, 2021, pp. 955 ss; A. PISANO', *Il diritto al clima, cit.*, 229-243.

un decreto determinasse i limiti nazionali, espressi in milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub> equivalenti, costituenti il c.d. *budget carbone*. Il primo *budget carbone*, relativo al periodo 2015-2018, è stato fissato con il *Décret* n. 1491 del 18 novembre 2015, mentre i successivi, riferiti ai periodi 2019-2023, 2024-2028 e 2029-2033, sono stati stabiliti con il *Décret* n. 457 del 21 aprile 2020<sup>26</sup>.

La pronuncia ha ingiunto alle autorità competenti di adottare le misure necessarie per ridurre le emissioni di 15 Mt CO<sub>2</sub> eq<sup>27</sup> entro il 31 dicembre 2022<sup>28</sup>.

Come sarà meglio argomentato nel prosieguo<sup>29</sup>, questo modello di “ricorso-decisione”, per il fatto di fondarsi prevalentemente su una verifica tra quanto programmato nel *budget carbone* ed i risultati effettivamente conseguiti, appare, almeno sul piano concettuale, quello che più si presta a connotare la nuova fase della giustizia climatica in ambito UE.

Per quanto concerne la legittimazione ad agire dei ricorrenti, occorre fare riferimento ad alcune disposizioni contenute nel *Code civil* e all’art. L. 142.1 del *Code de l’environnement*.

L’art. 1246 del *Code civil* si limita ad affermare che chiunque sia «*responsable d’un préjudice écologique est tenue de le réparer*». In base all’art. 1247, il *préjudice écologique* è considerato «*réparable*» se consiste in un danno significativo agli elementi o alle funzioni degli ecosistemi, oppure ai benefici collettivi che l’uomo trae dall’ambiente<sup>30</sup>.

Infine, il successivo art. 1248 riconosce un ampio novero di soggetti<sup>31</sup> a cui spetta l’azione di risarcimento a titolo di *préjudice écologique*: oltre agli enti pubblici statali e locali territorialmente interessati, la legittimazione spetta anche alle associazioni «*agrées ou créées*»<sup>32</sup> da almeno cinque anni rispetto alla data del ricorso purché svolgano un’attività

<sup>26</sup> *Décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone*. In realtà gli obiettivi generali dei *budget carbone* dei periodi 2019-2023 e 2024-2028 erano già stati individuati, pur senza la distinzione in settori, con il *Décret* del 2015, rispettivamente, in 399 e 358 Mt CO<sub>2</sub> eq. Con il *Décret* del 2020 sono stati modificati in 422 e 259 Mt CO<sub>2</sub> eq. Quindi solo il *budget carbone* del periodo 2029-2033 risulta individuato *ex novo* dal *Décret* del 2020.

<sup>27</sup> Il calcolo per imporre una riduzione proprio di 15 Mt CO<sub>2</sub> fu il seguente: nel periodo 2015-2018 le emissioni erano risultate superiori a 62 Mt CO<sub>2</sub> eq rispetto a quelle programmate. Di tale eccesso non si facevano carico i *budget carbon* dei periodi successivi. Tuttavia, nell’anno 2019 le emissioni erano risultate inferiori di 7 Mt CO<sub>2</sub> eq rispetto agli obiettivi e, in funzione della pandemia Covid-19, vi sarebbe stato un ulteriore recupero di 40 Mt CO<sub>2</sub> eq. Il calcolo deriva dunque dalla differenza tra il peggior risultato del *budget carbone* del periodo 2015-2018 (62 Mt CO<sub>2</sub>) e i “recuperi” degli anni 2019 e 2020 (47 Mt CO<sub>2</sub>).

<sup>28</sup> *Tribunal Admnistratif de Paris* del 14 ottobre 2021: «*Enfin, au regard du quantum du préjudice constaté, il apparaît raisonnable que cette réparation soit effective au 31 décembre 2022, au plus tard*», par. 14. Il tribunale si è avvalso di dati rilevati da istituti francesi (HCC e CITEPA). *L’Haut Conseil pour le Climat* (HCC) è un organismo indipendente istituito con il compito di fornire pareri e raccomandazioni sull’attuazione delle politiche e delle misure pubbliche volte alla riduzione delle emissioni serra in Francia. Il *Centre Interprofessionnel Technique d’Études de la Pollution Atmosphérique* (CITEPA) è un’associazione senza scopo di lucro, istituita nel 1961, che opera per conto del Ministero della Transizione Ecologica ed è incaricata dell’elaborazione annuale dell’inventario delle emissioni di gas a effetto serra della Francia.

<sup>29</sup> V. *infra* par. 6.

<sup>30</sup> Il testo in francese dell’art. 1247 del *Code civil* è il seguente: «*Est réparable, dans les conditions prévues au présent titre, le préjudice écologique consistant en une atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l’homme de l’environnement*».

<sup>31</sup> L’art. 1248 estende l’azione «*à toute personne ayant qualité et intérêt à agir*».

<sup>32</sup> Questa suddivisione dell’ordinamento francese presenta elementi di analogia, ma non coincide con quella italiana tra associazioni ambientaliste individuate con DM dell’attuale MASE e quelle che operano su ambiti più

avente ad oggetto «*la protection de la nature et la défense de l'environnement*». Inoltre, in base all'art. L. 142-1 del *Code de l'environnement*<sup>33</sup>, qualsiasi associazione che persegua lo scopo di tutelare l'ambiente può adire i tribunali amministrativi per qualsiasi controversia in materia<sup>34</sup>.

Anche in questo caso, dunque, l'ordinamento interno prevedeva specifiche disposizioni che hanno agevolato il riconoscimento della legittimazione ad agire dei ricorrenti.

Poche settimane dopo la prima decisione del *Tribunal Administratif de Paris*, con sentenza del 24 marzo 2021, il *Bundesverfassungsgericht (BVerfG)* ha dichiarato la parziale illegittimità costituzionale della legge federale sui cambiamenti climatici del 12 dicembre 2019 (*Klimaschutzgesetz, KSG*)<sup>35</sup>.

A differenza dell'Italia - che ne è tuttora priva -, la Germania si era quindi già dotata (come avrebbero poi fatto la Spagna<sup>36</sup> e la Francia<sup>37</sup>) di una normativa interna *ad hoc* per affrontare la sfida climatica.

Con quattro ricorsi successivamente riuniti, veniva contestato che lo Stato avesse effettivamente «*introduced a legal framework sufficient for swiftly reducing greenhouse gases, especially carbon dioxide (CO<sub>2</sub>)*». La decisione, di assoluta rilevanza - e risonanza - per le articolate e complesse argomentazioni costituzionali che la sorreggono<sup>38</sup>, ha censurato un profilo puntuale ma significativo del KSG: sebbene il legislatore avesse individuato - anche

---

locali; v. *infra* par. 4.

<sup>33</sup> L'art. 142-1 del *Code de l'environnement* dispone quanto segue: «*Toute association ayant pour objet la protection de la nature et de l'environnement peut engager des instances devant les juridictions administratives pour tout grief se rapportant à celle-ci*».

<sup>34</sup> In realtà la normativa francese risulta ben più articolata. Tale approfondimento esula dagli scopi del presente contributo; v. *Titre IV: Associations de protection de l'environnement et collectivités territoriales (Articles L141-1 à L142-4) del Livre Ier: Dispositions communes (Articles L110-1 à L191-1) del Code de l'environnement*. Sulla differenza tra ordinamento francese e italiano in materia di associazioni ambientaliste v. Y. GUERRA, R. MAZZA, *Climate change litigation, cit.*, 13-16.

<sup>35</sup> *BVerfG*, 24 Marzo 2021, BvR 2656/18, nota come sentenza Neubauer dal cognome della prima firmataria di uno dei ricorsi. Tra i numerosi commenti alla sentenza v. R. BIFULCO, *Cambiamento climatico, generazioni future (e sovranità) in una storica sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 2, 2021, 421 ss.; R. BIN, *La Corte tedesca e il diritto al clima. Una rivoluzione?* in *laCostituzione.info*, 30 aprile 2021; nel breve commento l'A. la considera «*una sentenza rivoluzionaria, che può aprire la porta a una svolta fondamentale della tutela dei nostri attuali diritti in relazione ai mutamenti climatici*»; dello stesso parere M. CARDUCCI, *Libertà "climaticamente" condizionate e governo del tempo nella sentenza del BVerfG del 24 marzo 2021*, *ivi*, 3 maggio 2021; l'A. così segna la differenza della sentenza tedesca rispetto al caso *Urgenda* e *Affaire du Siècle*: «*la Corte tedesca si distacca dagli altri precedenti giudiziali europei in materia di lotta al cambiamento climatico: a determinare la condanna dello Stato non è l'insorgenza attuale di un danno (come affermato con la sentenza del Tribunale amministrativo di Parigi) né la mancata protezione preventiva del diritto alla vita di fronte alla minaccia climatica (come impresso dal celebre caso olandese "Urgenda")*. È la illegittima gestione statale del "tempo" quale variabile determinante della termodinamica del clima nella "determinata zona" di ciascuno Stato ed elemento costitutivo dei "benefici" delle libertà presenti e future dentro quello Stato»; A. PISANO, *Il diritto al clima, cit.*, 261-273; A. DI MARTINO, *Intertemporalità dei diritti e dintorni: le scelte argomentative del Bundesverfassungsgericht nella sentenza sul clima e le interazioni con i processi democratici*, in *Riv. di diritti comparati*, n. 2, 2023, 56 ss.

<sup>36</sup> *Ley n. 7 del 20 maggio 2021 de cambio climático y transición energética*.

<sup>37</sup> *Loi n. 1104 del 22 agosto 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets*.

<sup>38</sup> Per maggiori dettagli sui profili argomentativi della decisione si rimanda alla dottrina indicata in nota 35.

con suddivisione settoriale - gli obiettivi di riduzione delle emissioni per il decennio 2020-2030<sup>39</sup>, aveva rinviato al 2025 la definizione di quelli per il periodo successivo.

In altri termini, la Germania, già nel 2019, aveva fissato sia obiettivi generali - ridurre di almeno il 55% le emissioni entro il 2030<sup>40</sup> e raggiungere la loro neutralità<sup>41</sup> al 2050 - sia budget emissivi annuali settoriali fino al 2030. Il KSG taceva però sugli impegni successivi, procrastinandone la definizione al 2025.

È in tale rinvio che il *BVerfG* ha individuato un *vulnus* costituzionale. Questa sorta di “delega in bianco” comportava dei «*disproportionate risks*»<sup>42</sup>: in caso di peggioramento degli scenari climatici, fissare tali obiettivi solo nel 2025 avrebbe potuto rendere più gravose le misure necessarie per conseguirli, in ragione del minor tempo a disposizione. Ciò si sarebbe tradotto in un onere eccessivo per i soggetti destinatari, che ne avrebbero subito le conseguenze in termini di compressione di alcuni diritti fondamentali (*Grundrechte*).

Sono rimasti dunque esclusi dall’ambito della pronuncia gli obiettivi generali di riduzione stabiliti nel KSG, ossia - in linea con *Green Deal, Fit for 55%* e regolamento n. 1119/2021 - la riduzione delle emissioni del 55% entro il 2030 e la *carbon neutrality* al 2025.

A conferma di come i meccanismi processuali - in questo caso di natura costituzionale - previsti dai singoli ordinamenti siano decisivi nel condizionare i ricorsi e determinare gli esiti della giustizia climatica, il *BVerfG* ha ammesso lo *standing* per le persone fisiche, ma non per le associazioni ambientaliste<sup>43</sup>. Con una peculiarità: lo *standing* è stato riconosciuto anche a persone fisiche residenti in Bangladesh e Nepal, poiché, nel loro caso, «*it cannot be ruled out*

<sup>39</sup> L'allegato II del KSG stabiliva, per ogni anno nel periodo 2020-2030, i budget di emissione ammissibili espressi in Mt CO<sub>2</sub> eq suddivisi per i seguenti settori: energia, industria, edifici, trasporti, agricoltura, gestione dei rifiuti e altro.

<sup>40</sup> L'art. 3 del testo originale del KSG stabiliva una riduzione delle emissioni di almeno il 55% entro il 2030 rispetto ai valori del 1990: «*Die Treibhausgasemissionen werden im Vergleich zum Jahr 1990 schrittweise gemindert. Bis zum Zieljahr 2030 gilt eine Minderungsquote von mindestens 55 Prozent*».

<sup>41</sup> L'art. 1 del KSG, versione originaria, stabiliva l'obiettivo di «*Treibhausgasneutralität bis 2050 als langfristiges Ziel zu verfolgen*», ossia perseguire la neutralità delle emissioni di gas serra entro il 2050 come obiettivo a lungo termine.

<sup>42</sup> *BVerfG*, 24 Marzo 2021, BvR 2656/18 (vers. inglese), par. 104; la pronuncia fa riferimento a «*disproportionate risks that freedom protected by fundamental rights will be impaired in the future*». Il *vulnus* su cui si fonda l'incostituzionalità del KSG risiede, dunque, nella presenza di rischi sproporzionati: non vi è certezza di una futura lesione dei diritti fondamentali invocati dai ricorrenti, ma è proprio l'esistenza di tali rischi a rendere costituzionalmente rilevante la questione. Il punto centrale è il seguente: la legislazione doveva mostrare farsi adeguatamente carico di tali rischi, così da evitare (o fare quanto possibile per evitare) che le misure da adottare in futuro limitino in modo eccessivo alcuni diritti fondamentali. Secondo il *BVerfG*, tale condizione non era soddisfatta in presenza di un rinvio al 2025 per la programmazione dei carbon budget del periodo dal 2030 in poi.

<sup>43</sup> *Ivi*, par. 136: «*As “advocates of nature”, the environmental associations (appearing as complainants no. 12 and 13 in proceedings 1 BvR 2656/18) claim - on the basis of Art. 2(1) in conjunction with Art. 19(3) and Art. 20a GG in the light of Art. 47 of the EU Charter of Fundamental Rights - that the legislator has failed to take suitable measures to limit climate change and has thereby disregarded binding requirements under EU law to protect the natural foundations of life. However, the Basic Law and constitutional procedural law make no provision for this kind of standing to lodge a constitutional complaint*». Nella sentenza CEDU contro la Svizzera l'esito è stato l'opposto: lo *status* di vittima è stato riconosciuto all'associazione ambientalista, ma non alle singole persone.

*from the outset that the fundamental rights of the Basic Law also oblige the German state to protect them against the impacts of global climate change»<sup>44</sup>.*

Le tre decisioni europee che hanno accolto i ricorsi promossi dalla società civile confermano la natura poliedrica con cui può manifestarsi la giustizia climatica, come dimostrano alcune significative differenze che emergono dal confronto fra i tre casi.

Un primo elemento distintivo riguarda l'autorità giudiziaria adita: nel caso *Urgenda* si tratta del giudice civile, nell'*Affaire du Siècle* di quello amministrativo, mentre il caso *Neubauer* si configura come un giudizio di costituzionalità.

Un ulteriore profilo differenziante attiene alla natura del *petitum*. Il ricorso *Urgenda* può infatti definirsi "generico": i ricorrenti contestano l'obiettivo di riduzione delle emissioni nella sua globalità. Negli altri due casi, invece, vengono impugnate specifiche fonti normative degli ordinamenti francese e tedesco.

È inoltre possibile rileggere i tre casi secondo una prospettiva "oculistica", volta a evidenziare i difetti "ottici" in cui sarebbe incorso lo Stato convenuto.

Nel caso *Urgenda*, l'azione climatica dei Paesi Bassi veniva criticata per l'insufficienza dell'obiettivo di breve termine, senza che fosse messo in discussione quello di medio-lungo periodo<sup>45</sup>. I ricorrenti nel caso *Urgenda* denunciavano dunque una forma di "presbitismo" dell'azione climatica statale: capace di vedere nitidamente lontano, ma carente nella messa a fuoco da vicino<sup>46</sup>.

Nel caso *Neubaur*, i profili critici rilevati risultano agli antipodi: la pronuncia ha evidenziato una "miopia" del KSG, nella parte in cui rinviava al 2025 la definizione degli obiettivi di riduzione delle emissioni per il periodo successivo al 2030.

Non deve trarre in inganno il fatto che il legislatore tedesco, nell'adeguare prontamente il KSG alle statuizioni della sentenza *Neubauer*<sup>47</sup>, abbia contestualmente adottato anche una regolazione più ambiziosa rispetto a quella originaria<sup>48</sup>: tale ridefinizione *in melius* è stata una scelta autonoma, non un obbligo imposto dalla pronuncia.

A completamento della prospettiva oculistica, il caso *Affaire du Siècle* si colloca in una posizione intermedia rispetto agli altri due. Lo Stato francese, con riferimento alla propria

<sup>44</sup> *Ivi*, par. 90.

<sup>45</sup> *Urgenda*, sentenza di primo grado, par. 4.34: «*The final target for 2050 and the required intermediate target for 2030 is not disputed between the Parties. The State concurs with Urgenda's argument that CO2 emissions will have to have been reduced by 80-95% in 2050, compared to 1990. Their dispute concentrates on the question whether the State is falling short - as argued by Urgenda - in its duty of care by pursuing a reduction target for 2020 that is lower than 25-40%, compared to 1990, which is the standard accepted in climate science and the international climate policy*».

<sup>46</sup> Tale distinzione - unitamente ad altri elementi che saranno approfonditi nel prosieguo - rappresenta già di per sé un tratto che segna una certa distanza rispetto al *Giudizio Universale*, nel quale è invece l'obiettivo di riduzione delle emissioni fissato dall'Italia, nella sua interezza e a prescindere dall'orizzonte temporale, a essere considerato inadeguato.

<sup>47</sup> Per rimuovere l'illegittimità costituzionale rilevata dal *BVerfG*, il testo del KSG è stato emendato nell'agosto del 2021, con l'introduzione dell'allegato III, che indica, anno per anno, gli obiettivi annuali di riduzione delle emissioni per il periodo 2031-2040.

<sup>48</sup> Gli obiettivi di riduzione delle emissioni rispetto ai livelli del 1990 diventano i seguenti: una riduzione del 65% entro il 2030, una riduzione dell'88% entro il 2040 (obiettivo non indicato in precedenza) e il raggiungimento nella neutralità delle emissioni al 2045 (in precedenza fissato al 2050).

azione climatica, non manifesta alcun problema “di vista”, ma, pur vedendo correttamente, non agiva di conseguenza: a fronte di un riscontrato mancato conseguimento dei *target* predefiniti, non era stata adottata alcuna misura compensativa idonea a ricondurre le emissioni entro la traiettoria programmata.

Al di là delle loro differenze, le tre decisioni analizzate restituiscono un dato empirico che oggi appare scontato proprio grazie ad esse: la società civile ha il diritto di contestare anche in sede giudiziaria (e non solo politica), l’inadeguatezza dell’azione climatica intrapresa dallo Stato.

Questi “difetti di vista” possono costituire anche la chiave ermeneutica per cogliere quelle criticità interne che fungono da denominatore comune alle tre decisioni. Benché ciascuna di esse richiami obblighi derivanti da fonti sovranazionali, le pronunce appaiono in grado di sostenersi anche su una base motivazionale interna autosufficiente: i giudici hanno ravvisato una sorta di irragionevolezza intrinseca nell’azione statale.

In questa prospettiva possono essere interpretate - rispettivamente - la “correzione di rotta” dei Paesi Bassi<sup>49</sup>, l’inerzia delle autorità francesi a fronte del mancato conseguimento degli obiettivi di *budget carbone* fissati per il periodo 2015-2018, nonché il rinvio al 2025 della programmazione sulle emissioni dopo il 2030 da parte del legislatore tedesco.

Irragionevolezza di intensità tale da consentire ai giudici superare l’ostacolo che appariva difficilmente valicabile dalle cause climatiche: il principio di separazione dei poteri.

In altri termini, i ricorrenti solleverebbero una questione politica legittima, ma da rivolgere al legislatore e non all’autorità giudiziaria.

Il ragionamento sotteso, apparentemente solido nella sua semplicità, è il seguente: poiché la politica ambientale - e *a fortiori* quella climatica - è pacificamente discrezionale, come potrebbe un giudice entrare nel merito di un ambito così connotato, senza oltrepassare il limite delle proprie competenze?

La risposta fornita dalle tre decisioni europee è netta: il riscontro di una manifesta irragionevolezza intrinseca ha consentito ai giudici di condannare i rispettivi Stati senza travalicare le prerogative del potere legislativo o esecutivo.

L’indebolimento dell’argine rappresentato dal principio di separazione dei poteri si dimostra però del tutto indipendente rispetto all’altro elemento critico della giustizia climatica: lo *standing* o, più in generale, i meccanismi processuali.

Se, infatti, la separazione dei poteri costituisce un elemento fondativo imprescindibile di tutte le democrazie contemporanee, le regole processuali sono invece specifiche di ciascun ordinamento: il modo in cui vengono definite incide in maniera determinante sull’esito dei ricorsi promossi “in nome del clima”.

In sintesi, non è tanto il principio di separazione dei poteri, quanto piuttosto la configurazione dei meccanismi processuali a rappresentare il vero banco di prova della giustizia climatica promossa dalla società civile nei confronti dello Stato.

Da ciò nasce un interrogativo: quali ricadute potrebbero prodursi in un ordinamento che non abbia adeguato i propri meccanismi processuali alle peculiarità della giustizia climatica

---

<sup>49</sup> Su tale aspetto vedi *infra* par. 4.

### 3. I rischi di un ordinamento silente: la giustizia climatica tra *actio popularis* e *probatio diabolica*

Vista la centralità del tema e la pluralità delle prospettive su cui possono fondarsi le doglianze dei ricorrenti, merita di essere evidenziato il dilemma in cui rischia di trovarsi uno Stato qualora, nell'evoluzione naturale del proprio ordinamento interno, non si sia dotato di presidi normativi adeguati.

Estremizzando le criticità, la questione può essere formulata nei termini seguenti: da un lato, consentire a chiunque di lamentare la lesione di un proprio diritto in ragione degli effetti negativi riconducibili ai mutamenti del clima equivarrebbe a spianare un'autostrada ad *actio popularis*<sup>50</sup>, capaci di far collassare qualunque sistema giudiziario per assenza di un filtro razionalizzante a monte; dall'altro lato, pretendere che il ricorrente dimostri un interesse giuridicamente differenziato rispetto agli altri consociati significherebbe imporgli una sorta di *probatio diabolica*, poiché non vi è probabilmente nulla di più difficile da individualizzare di un interesse fatto valere in nome dei cambiamenti climatici<sup>51</sup>.

Come può, infatti, il ricorrente dimostrare di vantare un interesse diretto, concreto, attuale e differenziato rispetto alla generalità dei cittadini? Oppure, rovesciando la prospettiva: come provare che, qualora la domanda fosse accolta, gli effetti della pronuncia ricadrebbero in modo esclusivo - o anche solo prevalente - su di lui?

Ci si trova così di fronte a due scenari opposti, che si mostrano entrambi irragionevoli: o chiunque può promuovere un'azione giudiziaria, oppure nessuno è concretamente in grado di farlo. Il primo scenario, come già segnalato, condurrebbe al collasso del sistema giudiziario; il secondo, al contrario, rischierebbe di generare una "zona di impunità" dell'agire dei pubblici poteri.

Anche prescindendo da un approfondimento teorico, l'esistenza di tale zona è stata smentita proprio dalle tre sentenze europee esaminate.

Queste considerazioni di ordine generale assumono un rilievo particolare nel contesto italiano, poiché una riflessione critica sulla decisione del Tribunale di Roma nel caso *Giudizio Universale* non può prescindere dal tenerne conto. Tale pronuncia si colloca, infatti,

<sup>50</sup> È un profilo cui dedicano particolare attenzione anche le decisioni che accolgono i ricorsi dei ricorrenti; emblematicamente questo è un passaggio della nota sentenza CEDU del 2024 che ha condannato la Svizzera: «*The need to ensure, on the one hand, effective protection of the Convention rights, and, on the other hand, that the criteria for victim status do not slip into de facto admission of actio popularis is particularly acute in the present context*», CEDU, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz, e altri c. Svizzera*, n. 53600/20, § 484. Per una ricostruzione nell'ordinamento italiano dell'azione popolare v. C. CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, 2012, 239-285.

<sup>51</sup> L. GALANTI, *Il contenzioso da cambiamento climatico tra questioni di legittimazione e di merito*, in P. LUCARELLI, A. SANTONI (a cura di), *Questione ambiente. Itinerari giuridici per l'impresa*, Vol. 1, 2024, 270: «*Nel contenzioso da cambiamento climatico la difficoltà di rinvenire un soggetto legittimato deriva dalla difficoltà di individuare, a monte, una situazione soggettiva, riflettendosi a propria volta nella difficoltà di delineare l'oggetto del giudizio. Tutti hanno un interesse alla conservazione di condizioni climatiche appropriate, ma nessuno può affermarsi titolare di un diritto sul clima*»; Y. GUERRA, R. MAZZA, *Climate change litigation*, cit., 18: «*La necessità di dimostrare il carattere differenziato della situazione soggettiva pare essere il vero intralcio alla ricevibilità di azioni che mirano, al contrario, direttamente o indirettamente, ad una tutela generalizzata dell'ambiente e del clima*».

all'interno di un quadro normativo che non appare particolarmente favorevole all'accoglimento delle cause climatiche.

L'ordinamento italiano rappresenta, in effetti, un caso emblematico: nel suo evolversi naturale, non si è dotato di meccanismi processuali idonei a tenere conto delle peculiarità della giustizia climatica<sup>52</sup>, rendendo così concreto quello scenario problematico tra *actio popularis* e *probatio diabolica*.

Dal silenzio legislativo discende che il riconoscimento dello *standing* dipenda integralmente dalla valutazione del giudice, configurando un contesto giuridico che, sul piano processuale, difficilmente agevola i ricorrenti. Qualora il giudice ritenga di riconoscere la legittimazione ad agire, dovrà infatti motivare le ragioni della propria decisione, precisando i criteri adottati in modo da scongiurare il rischio di aperture verso forme di *actio popularis*.

Più in generale, con riferimento alla giustizia climatica, sembra ragionevole affermare che, quanto più la valutazione dello *standing* è rimessa al giudice, tanto più risulterà arduo per i ricorrenti veder riconosciuta la propria legittimazione.

In definitiva, le peculiarità della giustizia climatica sembrerebbero richiedere, quantomeno in una certa misura, un intervento legislativo, sebbene non necessariamente "dedicato": Paesi Bassi, Francia e Germania non hanno, infatti, approvato norme *ad hoc* per "gestire" il contenzioso climatico, ma hanno introdotto disposizioni costituzionali o legislative che, pur non pensate per tale finalità, si sono dimostrate utili (e sufficienti) ad accogliere azioni giudiziarie in materia di clima.

In tutti questi casi, i giudici hanno potuto fare affidamento su riferimenti normativi, senza la necessità - ai fini del riconoscimento dello *standing* - di compiere particolari evoluzioni interpretative: *Urgenda* ha potuto fondare la propria legittimazione sull'art. 3:305a del codice civile olandese; le associazioni ricorrenti nell'*Affaire du Siècle* sulle disposizioni previste nel *Code civil* e nel *Code de l'environnement*; i ricorrenti nel caso *Neubauer* sui meccanismi costituzionali del *Grundgesetz*.

Si tratta, dunque, di sentenze indubbiamente "storiche" - in quanto prime nel loro genere - ma che, sotto il profilo dello *standing*, non possono ritenersi propriamente "rivoluzionarie", poiché fondate su norme vigenti connotate da un sufficiente grado di dettaglio.

#### **4. Il caso *Giudizio Universale*. L'inadeguatezza dell'ordinamento italiano ad accogliere le cause climatiche**

Nella causa *Giudizio Universale*, i ricorrenti<sup>53</sup> chiedevano al giudice adito, in via principale, di accertare la responsabilità dello Stato italiano ai sensi dell'art. 2043 c.c. e di condannarlo a

<sup>52</sup> In prospettiva più generale, in tal senso R. LOUVIN, *Spazi e opportunità per la giustizia climatica in Italia*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 4, 2021, 948-949: «Le procedure giudiziarie italiane risultano ancora inadatte a porre rimedio all'inazione governativa rispetto al clima e siamo lontano dal disporre di organismi specializzati a riguardo»; l'A. individua aperture dell'ordinamento italiano nella *class action* a protezione dei diritti dei consumatori (L. n. 15/2009, D.Lgs. n.150/2009 e D.Lgs. n.198/2009) e, soprattutto, nel rimedio inibitorio ex L. n. 21/2019.

<sup>53</sup> I ricorrenti sono 204 tra cui 24 associazioni.

un risarcimento in forma specifica: adottare le misure necessarie per ridurre, entro il 2030, le emissioni climalteranti del 92% rispetto ai livelli del 1990.

Per le considerazioni sviluppate nel prosieguo, merita ricordare che, con domande formulate in via subordinata, alcune associazioni sollecitavano l'accertamento dell'inadempimento o della responsabilità dello Stato italiano in relazione al *contatto sociale qualificato*. L'aspetto che qui maggiormente rileva è la peculiarità della condanna invocata: l'adeguamento del PNIEC<sup>54</sup>, in modo da consentire la riduzione delle emissioni nella misura richiesta dai ricorrenti. L'obiettivo finale (il 92%) rimaneva invariato, ma in questo caso veniva impugnata, seppur indirettamente<sup>55</sup>, una fonte puntuale: il PNIEC.

Se le domande dei ricorrenti si presentavano originali, si collocava invece nel solco tradizionale la linea difensiva del Governo<sup>56</sup> che reclamava la propria autonomia in nome del principio di separazione dei poteri: nella definizione delle politiche climatiche, lo Stato godrebbe di un margine di discrezionalità così ampio da escluderne la giustiziabilità.

Come noto, la decisione del Tribunale di Roma del 26 febbraio 2024 è stata tranciante: difetto assoluto di giurisdizione. Secondo la pronuncia, in Italia non esisterebbe un giudice legittimato a conoscere delle domande avanzate dei ricorrenti.

La prima decisione italiana di giustizia climatica ha ovviamente suscitato un ampio e vivace dibattito dottrinale. Pur non essendo mancati contributi favorevoli alla pronuncia<sup>57</sup>, nel complesso sembra emergere una prevalenza di giudizi critici, all'interno dei quali le

<sup>54</sup> Il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC) è stato previsto dal Reg. UE 2018/1999 sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima, che costituisce la base legislativa per conseguire gli obiettivi al 2030 stabiliti nella strategia dell'Unione dell'energia. Tale strategia fu presentata dalla Commissione europea con la comunicazione del 25 febbraio 2015 (*“Una strategia quadro per un'Unione dell'energia resiliente, corredata da una politica lungimirante in materia di cambiamenti climatici”*), su impulso delle conclusioni del Consiglio europeo del 23-24 ottobre 2014, in cui fu definito anche il quadro per le politiche dell'energia e del clima dell'UE fino al 2030. L'Unione dell'energia è articolata in base a cinque dimensioni: sicurezza energetica; mercato interno dell'energia; efficienza energetica; decarbonizzazione; ricerca, innovazione e competitività (considerando n. 2 Reg. UE 2018/1999). In questo contesto giuridico, il PNIEC assume un ruolo centrale, poiché costituisce lo strumento di programmazione attraverso cui ciascuno Stato UE rende conto degli obiettivi a tali cinque dimensioni e indica come li intende conseguire.

<sup>55</sup> Non viene impugnato il PNIEC ma si chiede di ordinarne la modifica in conseguenza di condanne di natura civilistica. Si deve a questa particolarità del ricorso la formulazione finale della decisione del Tribunale di Roma che, dopo aver dichiarato inammissibile il ricorso per difetto assoluto di giurisdizione, aggiunge *«e per essere la questione (nei termini di cui in motivazione) devoluta al Giudice amministrativo»*.

<sup>56</sup> Da questo punto di vista, sembra potersi riscontrare come, a fronte di strategie processuali variegate da parte dei ricorrenti, le difese statali tendano invece a seguire linee argomentative ricorrenti e standardizzate. Limitandosi ai profili più rilevanti ai fini del presente contributo, il Governo ha eccepito il difetto di giurisdizione e la mancanza di *standing* dei ricorrenti, tanto dei singoli cittadini quanto delle associazioni.

<sup>57</sup> G. SCARSELLI, *Contenzioso climatico e giurisdizione*, in *Giustiziainsieme.it*, 26 novembre 2024; l'A. apre il contributo citando, emblematicamente, una frase di Carnelutti: *«Si chiama perciò politica quell'aspetto della realtà che concerne il complesso degli interessi collettivi»*, (F. CARNELUTTI, *Teoria generale del diritto*, 1951, 12). Dopo aver puntualizzato la necessità di distinguere i casi in cui il convenuto sia lo Stato da quelli in cui sia un'impresa, l'A., riferendosi ai primi, ritiene pacifico *«che il giudice, in uno Stato democratico basato sul principio della separazione dei poteri, non ha alcuna possibilità di ordinare agli organi competenti di fare leggi, o atti aventi forza di legge, di qualunque tipo o natura, (ma direi che la regola valga anche negli Stati totalitari), va da sé che una simile domanda rivolta alla Presidenza del Consiglio dei Ministri non può che scontrarsi con il difetto di giurisdizione»*. Da ciò consegue che la decisione del Tribunale di Roma *«non può che trovare piena condivisione, pena altrimenti il venir meno di ogni regola ordinamentale e processuale»*.

reazioni risultano variegata, spaziando da censure nette sino a posizioni più interlocutorie, orientate - pur nella critica - a una lettura più comprensiva della decisione<sup>58</sup>.

Peraltro, come già ricordato, alla decisione “negativa” del Tribunale di Roma ha fatto seguito, a stretto giro, la pronuncia “positiva” della CEDU nei confronti della Svizzera.

Anche in funzione di tale rimbalzo mediatico, alcune domande sono sorte spontaneamente: perché il Tribunale di Roma non si è “allineato” alle sentenze storiche pronunciate dai giudici olandesi, francesi e tedeschi, confermate dalla pressoché contestuale pronuncia della CEDU? Dal momento che la sentenza italiana si pone in aperta controtendenza, deve essere considerata anacronistica, retriva, oscurantista e reazionaria? La giudice che ha deciso in tal senso<sup>59</sup> si è dimostrata insensibile alle problematiche ecologiche?

Rispondere a tali questioni implica anche considerare che l’ordinamento italiano - a prescindere dalla specifica vicenda - non risulta, allo stato, idoneo ad accogliere cause climatiche.

---

<sup>58</sup> Tra i tanti contributi si segnalano A. MITROTTI, *L’obbligazione climatica e la natura del PNIEC nella Repubblica italiana: sono eretiche le pretese di un legittimo adempimento?* in *Ambientediritto.it*, n. 2, 2024, 336 ss; secondo l’A. la decisione è caratterizzata «da più di qualche ombra, emergente, tra le pieghe argomentative a base del dispositivo statuito», 356; A. MOLFETTA, *La sentenza Giudizio Universale in Italia, un’occasione mancata di fare giustizia climatica in Italia*, in *Rivista Osservatorio AIC*, n. 5, 2024, 186 ss.; A. ROSSI, *La pronuncia “Giudizio Universale” e profili critici di accesso alla giustizia*, in *Ord. internaz. e diritti umani*, 2024, 934 ss. secondo il quale «non sembra corretta la dichiarazione di difetto assoluto di giurisdizione pronunciata nel caso di specie» (p. 947), concludendo che «il Tribunale di Roma non si sarebbe dovuto limitare al rigettare nel rito la controversia per difetto assoluto di giurisdizione e avrebbe dovuto procedere nella trattazione degli ulteriori profili di rito e, eventualmente, a decidere la causa nel merito», p. 949; M. DELSIGNORE, *La sentenza nella causa Giudizio Universale: se il contenzioso non è la strada corretta, quali altre vie per fronteggiare il cambiamento climatico?* in *Riv. giur. ambiente*, n. 4, 2024, 1318-1320; secondo l’A. «suscita qualche perplessità proprio la modalità con cui si afferma l’insussistenza del presupposto processuale, che sembra piuttosto riferirsi alla mancanza della legittimazione quale condizione dell’azione, se non al merito della domanda. In estrema sintesi, nel giudizio civile, ai fini della legittimazione si ritiene sufficiente la mera affermazione della titolarità di una posizione meritevole di tutela, indipendentemente dall’effettiva spettanza della specifica tutela invocata, che è problema di merito. L’art. 81 c.p.c. esprime, infatti, il principio per cui la titolarità del potere di azione coincide normalmente con la affermata titolarità del rapporto giuridico litigioso e solo in seguito all’esercizio della funzione giurisdizionale in merito a tale rapporto risulterà se esso effettivamente esista o se le parti ne siano quindi effettivamente titolari». Tale aspetto della pronuncia viene puntualizzato anche da V. JACINTO, *La prima decisione italiana sulla responsabilità climatica dello Stato: chiusura legittima o coraggio mancato?* in *Danno e responsabilità*, n. 5, 2024, 649 ss: «da tempo, la dottrina segnala come l’argomento del difetto di una posizione giuridica tutelabile non costituisca propriamente una questione di giurisdizione, nascondendo, in realtà, una valutazione di merito», 654; A. BARBA, *Contenzioso climatici e difetto assoluto di giurisdizione*, in *Nuova giur. civ. comm.*, n. 6, 2024, 1535 ss.: «L’operazione teorica che tende a trasformare l’assenza della norma, la lacuna giuridica, in una questione di giurisdizione dissimula un atteggiamento culturale ostile all’autonomia del diritto provato come tecnica di composizione del conflitto tra interessi che hanno anche una rilevanza generale», 1546; C.M. MASIERI, *La causa “Giudizio Universale” e il destino della climate change litigation*, in *Nuova giur. civ. comm.*, n. 2, 2024, 313 ss. G. CONTALDI, *Quale azione per il contenzioso climatico strategico?* in *Giur. Italiana*, novembre 2024, 2344 ss.; L. CARDELLI, *La sentenza «Giudizio Universale»: una decisione retriva*, in *laCostituzione.info*, 11 marzo 2024.

<sup>59</sup> A differenza degli altri casi, la causa *Giudizio Universale*, in conformità alla disciplina processuale applicabile in sede civile, è stata rimessa a un tribunale in composizione monocratica, circostanza che presenta profili di delicatezza per una sentenza che - a prescindere dall’esito - si preannunciava carica di aspettative, di ampia risonanza mediatica e di inevitabile valenza politica.

Per chiarire ulteriormente tale aspetto, è utile porsi un'altra domanda: i tre ricorsi storici *Urgenda*, *Affaire du Siècle* e *Neubauer* avrebbero avuto lo stesso esito se fossero stati promossi in Italia?

Fornire una risposta a tale interrogativo conserva inevitabilmente un certo grado di aleatorietà e risente della soggettività di chi la formula. Tuttavia, alla luce di quanto evidenziato nell'analisi dei tre casi, non appare così azzardato ipotizzare un esito diverso.

Il caso più emblematico è quello tedesco: la Costituzione italiana non contempla un istituto assimilabile al *Verfassungsbeschwerde* tedesco, vale a dire la possibilità, seppure al sussistere di determinati presupposti, di adire direttamente il *BVerfG* per lamentare la lesione di diritti fondamentali. Pertanto, anche qualora il legislatore italiano avesse approvato una normativa analoga al KSG, i ricorrenti non avrebbero potuto rivolgersi alla Corte costituzionale con le stesse modalità prevista dal *Grundgesetz*.

Avrebbero dovuto attendere che un caso concreto giungesse davanti ad un giudice ordinario e convincerlo a sollevare questione di legittimità costituzionale. In ogni caso, si configura uno scenario processuale ben diverso da quello reso possibile in Germania dal *Verfassungsbeschwerde*. Tra le tre cause europee, quella che presenta maggiori analogie con il *Giudizio Universale* è, senza dubbio, il caso *Urgenda*<sup>60</sup>.

Due elementi depongono in tal senso: in primo luogo, entrambi i ricorsi sono stati promossi in sede civile; in secondo luogo, si tratta di ricorsi "generalisti", intendendo con tale espressione il fatto che la società civile ha contestato l'inadeguatezza dell'obiettivo di riduzione nel suo complesso.

Tuttavia, prendendo in esame ulteriori aspetti, tra i due casi emergono anche significative differenze.

Anzitutto, la doglianza sollevata da *Urgenda* si appuntava esclusivamente sul breve periodo, senza contestazioni in merito agli obiettivi di medio-lungo termine<sup>61</sup>.

Inoltre, merita attenzione il differenziale tra il maggior *target* di riduzione invocato dai ricorrenti rispetto all'obiettivo statale: nel caso *Urgenda*, la forbice richiesta era tra il 25% e il 40%<sup>62</sup>, a fronte del 17% stabilito dai Paesi Bassi; nel caso *Giudizio Universale*, i ricorrenti hanno richiesto una riduzione del 92% entro il 2030, rispetto ad un impegno italiano che, prendendo

---

<sup>60</sup> M. DELSIGNORE, *La sentenza nella causa Giudizio Universale*, cit., 1326: «l'atto di citazione sempre confezionato, almeno in parte, sull'esempio della controversia promosso dall'associazione *Urgenda* decisa in prima istanza nel 2015».

<sup>61</sup> V. *supra* par.2.

<sup>62</sup> Così vengono riassunte le richieste di *Urgenda*: «*principally: the State acts unlawfully if it fails to reduce or have reduced the annual greenhouse gas emissions in the Netherlands by 40%, in any case at least 25%, compared to 1990, by the end of 2020; alternatively: the State acts unlawfully if it fails to reduce or have reduced the annual greenhouse gas emissions in the Netherlands by at least 40% compared to 1990, by the end of 2030*», sentenza *Urgenda* di primo grado, par. 3.1.

i dati del PNIEC<sup>63</sup> di giugno 2024, risulta del 49%, mentre facendo riferimento a quelli del ricorso<sup>64</sup> sarebbe stato del 36%.

In pratica, la richiesta avanzata da *Urgenda* appare, *prima facie*, più contenuta e, di conseguenza, sul piano economico-sociale, anche più sostenibile.

Un'ulteriore e significativa differenza si riscontra nell'evoluzione storica dell'azione climatica nazionale. I Paesi Bassi avevano ridotto i propri obiettivi di riduzione delle emissioni rispetto al passato<sup>65</sup> mentre, in parallelo, i report internazionali<sup>66</sup> e statali<sup>67</sup> fornivano dati allarmanti - o comunque peggiorativi - sugli scenari futuri. Sotto questo profilo, il comportamento italiano può essere, al limite, criticato per essersi tendenzialmente appiattito sulle scelte operate in sede UE, mancando di iniziative autonome di rilievo, ma non per aver modificato *in peius* gli obiettivi di riduzione già fissati.

*Last but not least*, l'elemento che, in questa proposta di riflessione, risulta assumere il peso maggiore: nell'ordinamento civile italiano manca una disposizione assimilabile all'art. 3:305a del c.c. olandese, norma che ha consentito ai giudici di riconoscere la legittimazione ad agire dei ricorrenti<sup>68</sup>.

Considerazioni peculiari devono essere riservate all'*Affaire du Siècle*.

Se, da un lato, anche in questo caso può essere evidenziata l'assenza nell'ordinamento italiano di un *corpus* normativo assimilabile a quello previsto dal *Code civil* e dal *Code de l'environnement*, dall'altro va sottolineato come, invece, il giudizio amministrativo

<sup>63</sup> Secondo la Commissione europea, dai dati del PNIEC inviato ai primi di luglio 2024, con riferimento all'obiettivo decarbonizzazione del PNIEC, «*Italy expects to decrease total GHG emissions (including LULUCF and excluding international aviation) by 49% in 2030 and by 60% in 2040 compared to 1990*», v. *Commission Staff Working Document, Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions EU-wide assessment of the final updated national energy and climate plans Delivering the Union's 2030 energy and climate objectives* del 27 maggio 2025, 102.

<sup>64</sup> Atto di citazione (reperibile sul sito <https://giudiziouniversale.eu>), punto III.11: «*il medesimo Report [di Climate Analytics] rileva che, per effetto delle misure aggiuntive programmate nel PNIEC, la riduzione programmata entro il 2030 sarà del 36% (rispetto ai livelli del 1990)*». Questa discordanza tra gli obiettivi, pone anche un problema sul piano processuale, in ragione della natura intrinsecamente dinamica del PNIEC, documento decennale, ma destinato ad essere periodicamente aggiornato (v. *infra* par. 6). In funzione di tale dinamismo, non può escludersi che il PNIEC oggetto di eventuale ricorso possa, al momento del vaglio giudiziale, non coincidere con la versione nel frattempo vigente, in ragione delle modifiche intervenute.

<sup>65</sup> Sentenza *Urgenda* di primo grado, par. 4.31: «*Up to about 2010, the Netherlands assumed a reduction target of 30% for 2020 compared to 1990, and after 2010 took on a reduction target that is derived from the EU reduction target of 20% and which is expected to result in a total reduction of 14-17% in 2020*».

<sup>66</sup> In quel momento storico si faceva riferimento al *Fourth Assessment Report* (AR4) e al *Fifth Assessment Report* (AR5) elaborati dall'IPCC nel 2007 e nel 2014.

<sup>67</sup> *Ivi*, par. 4.17.

<sup>68</sup> E. GUARNA ASSANTI, *Il ruolo innovativo del contenzioso climatico tra legittimazione ad agire e separazione dei poteri dello stato. Riflessioni a partire dal caso Urgenda*, in *Federalismi.it*, n. 17, 2020, 83: «*All'ordinamento italiano manca, tuttavia, una norma come quella consacrata all'art. 3:305a DCC, che come visto supra, consente la creazione di una fondazione o di una associazione incaricata di proteggere un interesse pubblico e conseguentemente di esperire tutte le azioni necessarie a proteggere tale interesse, sia contro lo Stato sia contro privati aventi sede nell'ordinamento di riferimento*».

rappresenti, da decenni, l'unico canale in cui la legittimazione nelle cause ambientali risulta sufficientemente "codificata" nel nostro sistema giuridico.

Si noti: nelle cause ambientali, ma non per quelle climatiche<sup>69</sup>.

Infatti, il sistema ibrido legislativo-giurisprudenziale - il c.d. "doppio binario" -, che si è dimostrato sufficientemente funzionale nel filtrare razionalmente l'impugnazione dei provvedimenti amministrativi con ricadute ambientali, non può essere applicato, tale e quale, alle cause climatiche.

A rivelarsi del tutto inadeguato è, in particolare, il binario giurisprudenziale.

In sintesi, il sistema è così congegnato<sup>70</sup>.

Il binario legislativo si fonda sul combinato disposto degli artt. 13 e 18 della L. n. 349/86: alle associazioni ambientaliste che soddisfino determinati requisiti<sup>71</sup> viene riconosciuta una legittimazione *ex lege*<sup>72</sup>. In questo caso, è stato il legislatore ad assumere una funzione costitutiva della legittimazione, tramite una sorta di *fictio iuris*: un interesse diffuso, ontologicamente metaindividuale e indifferenziabile<sup>73</sup>, è stato giuridicamente "trasformato" in interesse collettivo, consentendo ad un ente esponenziale - espressione della società civile - di impugnare provvedimenti ambientali ritenuti illegittimi.

Tale soluzione normativa determina un evidente effetto selettivo e preclusivo, nella misura in cui la legittimazione ad agire viene riconosciuta unicamente alle associazioni che operano su scala nazionale, escludendo, di fatto, tutte quelle attive a livello locale, che ne risulterebbero prive.

Il "correttivo" giunge dalla giurisprudenza amministrativa, la quale, con riferimento alle associazioni che operano in ambito locale, si avvale di requisiti alternativi rispetto a quello dimensionale<sup>74</sup>, indicato nell'art. 13 della L. n. 349/86. In luogo di esso, la giurisprudenza amministrativa ha enucleato due parametri: *vicinitas* e rappresentatività.

La *vicinitas* implica una sufficiente coincidenza tra ambito territoriale in cui opera l'associazione e l'area su cui si producono gli effetti ambientali del provvedimento impugnato, rispondendo così a un'esigenza di tipo oggettivo.

<sup>69</sup> Sulla distinzione tra cause ambientali e climatiche v. M. CARDUCCI, *La ricerca*, cit., 1345-1369.

<sup>70</sup> In argomento v. D. GRANARA, *Diritto dell'ambiente e interessi diffusi: tra partecipazione e giustiziabilità*, in *Riv. giur. ambiente*, n. 4, 2024, 1229 ss.; G. MANNUCCI, *Legittimazione e interesse a ricorrere delle associazioni ambientaliste*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2023, 394 ss.; M. DELSIGNORE, *La legittimazione a ricorrere delle associazioni ambientali: questioni aperte*, in *Riv. giur. ambiente*, n. 1, 2020, 179 ss.; ID, *La sentenza nella causa Giudizio Universale*, cit., 1321-1326; C. CARUSO, *Le forme di partecipazione: le associazioni ambientaliste*, in B. CARAVITA, L. CASSETTI, A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, 2016, 297 ss.

<sup>71</sup> In base all'art. 13 della L. n. 349/86, le condizioni sono le seguenti: essere presenti su base nazionale o comunque in almeno cinque regioni, perseguire una finalità volta a tutelare l'ambiente, adottare un'organizzazione interna democratica, dimostrare una continuità dell'azione (che non sia quindi sporadica od occasionale) e la sua rilevanza esterna (un'azione quindi concreta e visibile anche al di fuori dell'ambito associativo). Tali associazioni devono essere individuate con DM di competenza dell'attuale MASE.

<sup>72</sup> Ai sensi dell'art. 18 della L. n. 349/86, le associazioni individuate in base all'art. 13 possono «ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi».

<sup>73</sup> Se l'interesse è diffuso è indifferenziabile; se non lo fosse non sarebbe un interesse diffuso.

<sup>74</sup> Operando in ambito locale, l'associazione non potrebbe ovviamente mai rispettare il requisito di essere presente in almeno cinque regioni.

La rappresentatività, invece, attiene a una valutazione di natura soggettiva: richiede che il sodalizio dimostri un adeguato radicamento territoriale, desumibile dalla consistenza numerica degli associati in rapporto alla popolazione potenzialmente interessata<sup>75</sup>.

Se i due parametri non sono entrambi soddisfatti, la giurisprudenza tende a negare la legittimazione ad agire.

Questo breve *focus* sull'ordinamento amministrativo in materia di legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste, oltre a evidenziare la presenza di un *corpus* normativo-giurisprudenziale loro dedicato, sembra anche confermare il ruolo cruciale svolto dai meccanismi processuali propri di ciascun sistema giuridico.

Nel caso *Giudizio Universale*, nessuna delle associazioni ricorrenti rientrava tra quelle individuate tramite DM ai sensi dell'art. 13 della L. n. 349/86: non avrebbero, dunque, potuto impugnare un provvedimento amministrativo avvalendosi del riconoscimento *ex lege*. Al contempo, risultava loro preclusa anche la possibilità di far valere la propria legittimazione in via giurisprudenziale: in che modo, infatti, avrebbero potuto dimostrare di soddisfare i requisiti di *vicinitas* e rappresentatività?

Si tratta di requisiti elaborati per le ipotesi in cui il provvedimento amministrativo produce effetti territorialmente circoscritti, ma che perdono il loro stesso senso quando l'oggetto della controversia assume una dimensione "planetaria", rispetto alla quale la *vicinitas* risulta di fatto inapplicabile<sup>76</sup> e la rappresentatività si dissolve<sup>77</sup>.

In concreto, dunque, nessuna delle associazioni ricorrenti avrebbe potuto impugnare "direttamente" il PNIEC dinanzi al giudice amministrativo<sup>78</sup>.

Tale constatazione può anche spiegare e giustificare la scelta processuale optata: "aggirare" tale ostacolo invocando, nell'ambito dell'azione civile, una condanna che avrebbe comportato, quale conseguenza esecutiva, la modifica del PNIEC.

In altri termini, con riferimento al PNIEC, se la via civilistica si presentava ardua, quella amministrativa appariva preclusa, per i limiti insiti nell'ermeneutica elaborata dalla giurisprudenza amministrativa. Alla luce della ricostruzione svolta - e nonostante le differenze tra l'ordinamento francese e italiano - è possibile affermare che il modello di ricorso *Affaire du Siècle* sia, tra quelli esaminati, quello per il quale l'ordinamento italiano si presentava meglio attrezzato per riceverlo.

Ma vi è di più: vi sono elementi per sostenere che tale modello rappresenti il paradigma destinato a caratterizzare la futura evoluzione del contenzioso climatico (v. *infra* par. 6).

<sup>75</sup> Un'associazione composta da poche decine di persone non ha alcuna rappresentatività se opera nell'ambito di una grande città, ma potrebbe risultare significativa in un piccolo comune.

<sup>76</sup> Sui limiti dell'applicazione del criterio della *vicinitas* nel caso *Affaire du Siècle*, v. Y. GUERRA, R. MAZZA, *Climate change litigation, cit.*, 17.

<sup>77</sup> Tale considerazione conferma la distinzione già accennata: cause ambientali e climatiche, pur potendo presentare ovvie e rilevanti sovrapposizioni, mantengono specificità tali da poter richiedere meccanismi differenziati anche sul piano processuale.

<sup>78</sup> Ammesso che il PNIEC sia impugnabile, tale azione oggi sarebbe consentita solo alle associazioni ambientaliste individuate con DM del MASE in funzione del riconoscimento *ex lege* ai sensi dell'art. 13 L. n. 349/86. Superata la questione dell'*an*, l'impugnazione del PNIEC da parte di un soggetto legittimato pone anche dei problemi sui limiti della sua giustiziabilità. Tale considerazione va inoltre calata nel contesto delle riflessioni successive, v. *infra* par. successivo.

Dall'esercizio mentale proposto - interrogarsi sull'esito delle cause europee se promosse in Italia - emergono conferme circa la correlazione tra l'esito "positivo" dei contenziosi climatici e la configurazione dei meccanismi processuali propri di ciascun ordinamento.

Come già osservato<sup>79</sup>, i tre legislatori europei non hanno introdotto meccanismi processuali dedicati al contenzioso climatico. Nonostante questo, i rispettivi ordinamenti, nel loro evolversi, si sono dotati di disposizioni che - per effetto di una sorta di eterogenesi dei fini - si sono dimostrate idonee a sostenere anche le istanze promosse in nome del clima.

Se ciò non si è verificato - come nel caso dell'ordinamento civile italiano -, l'intero onere ricade sul giudice, il quale, in assenza di riferimenti normativi, si trova a svolgere un'opera ermeneutica particolarmente complessa.

Per tali motivi, un giudizio complessivo sulle decisioni in materia di giustizia climatica non può prescindere dalla considerazione del quadro normativo in cui i ricorsi vengono incardinati, poiché i meccanismi processuali sembrano in grado di incidere sull'esito della decisione ben più della diversa sensibilità dei giudici<sup>80</sup>.

In conclusione, a sommo parere di chi scrive, l'esito "negativo" della causa *Giudizio Universale* non può essere disgiunto dall'assenza di disposizioni legislative che offrano un supporto al giudice nell'affrontare simili controversie.

Alla luce del fatto che le considerazioni precedenti si sono concentrate sulle problematiche relative allo *standing*, tale affermazione potrebbe apparire del tutto fuori luogo, poiché il Tribunale di Roma si è pronunciato in modo ancor più risoluto, dichiarando inammissibile il ricorso per difetto assoluto di giurisdizione.

Il "nodo" della legittimazione ad agire, pertanto, non è stato nemmeno affrontato.

Tuttavia, ci sembra proprio questo il punto: la decisione, nella sua radicalità, ha finito per "nascondere" l'assenza di disposizioni normative specifiche per valutare la legittimazione ad agire in simili controversie.

Ma cosa accadrebbe se si ipotizzasse che, in appello, il ricorso venga dichiarato ammissibile, con il venir meno del difetto assoluto di giurisdizione?

A quel punto, i giudici dovrebbero affrontare la questione dello *standing* potendo fare riferimento unicamente all'art. 100 del c.p.c., in base al quale «[p]er proporre una domanda o per contraddire alla stessa è necessario avervi interesse». Sarebbe come se, *mutatis mutandis*, la Corte distrettuale dell'Aia avesse potuto far riferimento esclusivamente all'art. 3:303 del codice civile olandese, in base al quale «[w]ithout sufficient interest no one has a right of action». Siamo così certi che in tal caso sarebbe stata pronunciata la storica sentenza *Urgenda*?

In ogni caso, una simile pronuncia in tema di *standing* presa nel contesto normativo italiano assumerebbe un carattere ben più "rivoluzionario" rispetto a quelle rese dai giudici europei, i quali, come già evidenziato, hanno potuto contare su precisi riferimenti normativi presenti nei rispettivi ordinamenti.

<sup>79</sup> V. *supra* par. 3.

<sup>80</sup> Condivisibilmente, in tal senso R.BIN, *L'ambiente nella Costituzione, tra beni e interessi*, in *Consulta OnLine*, n. 2, 2025, 483: «Perché in Germania si è potuta avere la sentenza *Neubauer* e in Italia non è pensabile che ciò accada? Solo perché il Tribunale costituzionale federale ha maggior coscienza ambientale della nostra Corte costituzionale? Non è questo che fa la differenza, ma sono i meccanismi processuali».

## 5. Uno spartiacque per la giustizia climatica: il regolamento UE n. 1119/2021 e i PNIEC

Anche alla luce delle considerazioni fin qui sviluppate, la decisione di appello nel caso *Giudizio Universale* assumerà un rilievo particolare.

Va però considerato un fattore sopravvenuto che potrebbe attenuarne la portata e ridimensionare le aspettative riposte sull'esito del giudizio.

Rispetto ai casi esaminati, si ritiene possibile infatti individuare un preciso intervento normativo che, in ambito UE, pare destinato a rappresentare un netto spartiacque nelle cause climatiche: il regolamento n. 1119/2021, l'*European Climate Law*<sup>81</sup>.

Nell'ambito degli accordi internazionali sul clima, il Protocollo di Kyoto non si è dimostrato particolarmente efficace a causa della sua scarsa rappresentatività: non prevedeva obblighi di riduzione per gli Stati che, rispetto al 1997, sarebbero divenuti i principali emettitori (in particolare, Cina e India) e, proprio in ragione di tale disimpegno, gli Stati Uniti - allora il maggiore responsabile delle emissioni - non vi aderirono<sup>82</sup>.

L'Accordo di Parigi, com'è noto, segna una netta discontinuità ispirandosi a logiche completamente diverse (*bottom-up*). Alla Parte che vi aderisce, l'Accordo richiede solo due obblighi: almeno ogni cinque anni comunicare i propri obiettivi di riduzione (NDC, *Nationally Determined Contributions*), frutto di una scelta autonoma; impegnarsi in un percorso progressivo di riduzione delle emissioni<sup>83</sup> (*ratcheting-up*).

L'Unione europea, in linea con quanto previsto nel *Green Deal* europeo - e meglio dettagliato nel pacchetto *Fit for 55%* -, ha comunicato, quale proprio NDC, l'obiettivo di ridurre le emissioni del 55% entro il 2030 e il raggiungimento della neutralità delle emissioni entro il 2050.

Con il regolamento n. 1119/2021, l'UE ha stabilito, nel breve termine, una «riduzione interna netta delle emissioni di gas a effetto serra (emissioni al netto degli assorbimenti) di almeno il 55 % rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030»<sup>84</sup> e, nel lungo termine, «l'obiettivo vincolante della neutralità climatica nell'Unione entro il 2050»<sup>85</sup>. È all'interno di questo quadro normativo - qui rappresentato nei suoi tratti essenziali - che si inserisce il PNIEC, strumento già introdotto in precedenza<sup>86</sup>, ma che, con il regolamento n. 1119/2021, diventa ancor più la pietra angolare dell'intero *sistema climatico unionale*. In ragione della sua complessità<sup>87</sup> e del fatto che viene

<sup>81</sup> Il regolamento n. 1119/2021 istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»).

<sup>82</sup> Per una ricostruzione storica degli accordi sul clima, G. VIVOLI, *Lineamenti di diritto dell'ambiente*, 2025, 75-93; A. PISANO, *Il diritto al clima*, cit., 105-145.

<sup>83</sup> Il successivo NDC deve quindi presentarsi più ambizioso del precedente.

<sup>84</sup> *Ivi*, art. 4.

<sup>85</sup> Art. 1, Reg. UE n. 1119/2021. L'espressione "neutralità climatica", benché utilizzata dal legislatore, rischia di essere fuorviante poiché, alla lettera, sembra prospettare uno scenario senza alterazione della temperatura. In realtà ciò che si tenta di realizzare è contenere l'aumento della temperatura, mentre la "neutralità climatica" è definita come «*equilibrio tra le emissioni e gli assorbimenti di tutta l'Unione dei gas a effetto serra*» (art. 2, par. 1). Con tale espressione si intende dunque la neutralità delle emissioni in modo che il clima segua il suo corso "naturale" - storicamente tutt'altro che omogeneo - senza gli effetti dell'attività antropica. Tuttavia, dato che in ragione del tempo di permanenza delle emissioni storiche la temperatura del pianeta aumenterà sicuramente, appare più corretto parlare di *carbon neutrality* piuttosto che di *climate neutrality*.

<sup>86</sup> Con il regolamento n. 1999/2018; v. nota n. 50.

<sup>87</sup> Il PNIEC inviato alla Commissione europea i primi di luglio del 2024 è di 491 pagine.

adottato al termine di un *iter* dialogante con la Commissione europea, il PNIEC rappresenta lo strumento di raccordo tra gli obiettivi generali definiti a livello UE e gli sforzi ripartiti tra i singoli Stati membri. Ciascuno Stato membro indica nel proprio PNIEC gli obiettivi e i traguardi nazionali di riduzione articolati in base alle cinque dimensioni dell'Unione dell'energia<sup>88</sup> e delinea le misure attraverso le quali intende realizzarli.

Questa diversa configurazione del quadro normativo europeo in materia di clima, quali effetti potrà produrre sulla giustizia climatica?

Occorre anzitutto ricordare che, sul piano internazionale, l'UE si è sempre posta come soggetto che affronta con serietà e determinazione la sfida del cambiamento climatico. Coerentemente, agisce nello stesso modo anche sul piano interno, dove semmai viene criticata per eccesso di ambizione.

Infine, va considerata la complessità modalità attraverso cui l'UE persegue i propri obiettivi<sup>89</sup>: la politica climatica europea costituisce un sistema integrato e multilivello che non si presta a essere scomposto e frazionato, traendo la propria forza proprio dalla sua unitarietà.

In sintesi, l'UE rappresenta un'eccellenza sul piano internazionale per gli impegni assunti e le misure climatiche adottate. Ha fissato l'obiettivo di ridurre del 55% le emissioni entro il 2030 e di raggiungere la *carbon-neutrality* entro il 2050, comunicando tali traguardi come NDC nell'ambito dell'Accordo di Parigi e recependoli nel regolamento n. 1119/2021. Ciascuno Stato membro, a sua volta, è tenuto a definire un PNIEC in cui sono indicati i percorsi e le misure da attuare per conseguire tali obiettivi.

In considerazione di ciò, l'assetto introdotto dal regolamento n. 1119/2021, unitamente all'adozione dei NECP<sup>90</sup> da parte degli Stati membri, segna una cesura significativa rispetto al quadro previgente, delineando uno scenario normativo dai tratti così diversi da incidere anche sulla giustizia climatica, delimitandone gli spazi di azione. Il motivo è il seguente: qualora l'obiezione riguardi gli obiettivi di riduzione delle emissioni, non si potrà prescindere, sul piano processuale, da un'espressa censura nei confronti del PNIEC<sup>91</sup>,

<sup>88</sup> Sicurezza energetica; mercato interno dell'energia; efficienza energetica; decarbonizzazione; ricerca, innovazione e competitività.

<sup>89</sup> Ai sensi dell'art. 191 TFUE, tra gli obiettivi della politica ambientale c'è «la promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, *in particolare, a combattere i cambiamenti climatici*» (enfasi aggiunta).

<sup>90</sup> Acronimo di *National Energy and Climate Plan*. È l'equivalente in lingua inglese del PNIEC italiano. Nel contributo viene utilizzato NECP per riferirsi anche ai piani adottati dagli altri Stati membri.

<sup>91</sup> Per completezza di analisi, va considerata anche un'ulteriore possibilità: contestare gli obiettivi stabiliti a livello UE - la riduzione del 55% entro il 2030 e la neutralità delle emissioni entro il 2050 -, per poi giungere, in via derivata, a censurare l'inadeguatezza dell'obiettivo nazionale. Ipotesi che però appare di difficile praticabilità (su tale aspetto v. anche *infra* par. 6, in particolare le riflessioni a seguito del recente parere della Corte internazionale di giustizia di luglio 2025). Resta ovviamente ferma la possibilità riconosciuta agli Stati membri dall'art. 193 TFUE di adottare (o mantenere) misure più rigorose di quelle stabilite a livello UE; tuttavia, trattandosi di una mera facoltà, non può formare oggetto di sindacato giurisdizionale. In tal senso può essere considerata la scelta del legislatore tedesco che, nel modificare la legge federale sul clima per recepire le indicazioni della sentenza *Neubauer*, ha spontaneamente anticipato al 2045 il termine entro il quale raggiungere la neutralità delle emissioni. Il testo dell'art. 193 TFUE è il seguente: «*I provvedimenti di protezione adottati in virtù dell'articolo 192 non impediscono ai singoli Stati membri di mantenere e di prendere provvedimenti per*

trattandosi del documento in cui confluiscono tutte le scelte statali in materia di energia e clima.

Ma, impugnando il PNIEC<sup>92</sup>, sarà ancora possibile contestare l'inadeguatezza dei *target* su cui esso si fonda, chiedendo che siano resi più stringenti<sup>93</sup>?

La criticità appare la seguente: consentire una simile impugnazione equivarrebbe, in sostanza, a rimettere in discussione l'intera architettura della politica climatica UE. Come già osservato, il PNIEC di ciascuno Stato non costituisce una monade isolata, ma rappresenta un ingranaggio di un sistema progettato a livello accentrato, le cui misure attuative vengono negoziate e ripartite tra gli Stati in modo differenziato.

In coerenza con questa logica di *governance* condivisa, va anche sottolineato come il "controllo" sul PNIEC da parte della Commissione europea non si esaurisce con la sua adozione, ma prosegue nella fase attuativa, mediante attività di informazione, relazione, monitoraggio e valutazione periodiche (v. *infra*).

In altri termini, sebbene il PNIEC assuma formalmente la veste di un documento nazionale, esso si configura, nella sostanza, come atto integrato nel quadro normativo e condiviso a livello unionale.

In definitiva, il motivo per cui il regolamento n. 1119/2021 rappresenta un punto di svolta per la politica climatica europea e, al contempo, uno spartiacque per la giustizia climatica è il seguente<sup>94</sup>: una volta completata la fase in cui ciascuno Stato membro si sia dotato del proprio PNIEC, non sembrano residuare margini per nuovi ricorsi promossi dalla società civile che prescindano da tale documento, né per azioni in grado di contestare i *target* di riduzione in esso indicati.

Ciò comporta un forte condizionamento - se non una vera e propria preclusione - per i ricorsi "generalisti", ossia, si ricorda, quelli diretti a contestare gli obiettivi di riduzione in quanto tali (come nei casi *Urgenda* e *Giudizio Universale*).

Una conferma dell'avvio di una nuova fase del contenzioso climatico europeo è giunta con la sentenza del *Tribunal Supremo* di Madrid del 6 giugno 2023.

Il ricorso<sup>95</sup> muoveva proprio dal presupposto che gli obiettivi di riduzione definiti dalla Spagna nel *Plan Nacional Integrado de Energía y Clima* (PNIEC) per il periodo 2020-2030 non fossero sufficienti per rispettare gli impegni presi con l'Accordo di Parigi.

*una protezione ancora maggiore. Tali provvedimenti devono essere compatibili con i trattati. Essi sono notificati alla Commissione».*

<sup>92</sup> Sulla natura giuridica del PNIEC e sulla sua impugnabilità v. A. MITROTTI, *L'obbligazione climatica e la natura del PNIEC*, cit., 348-354. Perplessità sono state sollevate da M. DELSIGNORE, *La sentenza nella causa Giudizio Universale*, cit., p. 1330, poiché, con riferimento alla parte della decisione che "suggerisce" di impugnare il PNIEC dinanzi al giudice amministrativo, «il piano deve essere tale da produrre una lesione già operante al momento della domanda, altrimenti il giudizio riguarderebbe ipotesi e previsioni e non contesterebbe l'atto sulla base dei fatti».

<sup>93</sup> Come il 92% entro il 2030 nel caso *Giudizio Universale*.

<sup>94</sup> Il confine con i casi analizzati è marcato anche sotto l'aspetto temporale: il regolamento è del 30 giugno 2021, mentre tutti i ricorsi esaminati sono stati promossi prima della sua approvazione. Anche l'atto di citazione del *Giudizio Universale*, la causa più recente tra quelle esaminate, è stato notificato il 4 giugno 2021.

<sup>95</sup> Promosso da alcune associazioni tra le quali *Greenpeace España*, *Ecologistas en Acción-CODA* e *Oxfam Intermón*. Un precedente ricorso contestava il fatto che la Spagna non avesse adottato il PNIEC. Tali ricorsi sono stati riuniti nella decisione del *Tribunal Supremo* di Madrid del 6 giugno 2023.

Il PNIEC spagnolo prevedeva una riduzione delle emissioni del 23% entro il 2030, rispetto ai dati del 1990; la richiesta dei ricorrenti era di elevare l'obiettivo ad almeno il 55% (o, in alternativa, di dichiarare nullo l'intero PNIEC)<sup>96</sup>. Il *Tribunal* ha rigettato il ricorso<sup>97</sup>, valorizzando il fatto che l'impegno dell'UE rispetto all'Accordo di Parigi sia di natura collettiva<sup>98</sup> e che la Spagna abbia rispettato gli impegni che le erano stati assegnati<sup>99</sup>.

Nella parte finale della decisione, dedicata all'analisi degli impegni assunti con l'Accordo di Parigi<sup>100</sup>, viene sottolineato come quest'ultimo imponga solo due obblighi di natura procedurale: «*de comunicar las medidas adoptadas y la progresividad ensus revisiones*».

Ma se comunicare gli NDC - definiti in autonomia e adottati a livello UE - e il *ratcheting-up* rappresentano gli unici due obblighi in materia di riduzione delle emissioni, come si può induttivamente pervenire a individuare una precisa responsabilità della Spagna di ridurre le emissioni del 55%?

Come rileva la decisione, il ricorso partiva da una «*premisa incorrecta que comporta una conclusión errónea*»<sup>101</sup>.

In sostanza, secondo il *Tribunal Supremo* di Madrid non vi sono margini per contestare l'obiettivo di riduzione del 23% stabilito nel *Plan Nacional Integrado de Energía y Clima* (PNIEC) per il periodo 2020-2030.

## 6. Verso una nuova fase della giustizia climatica UE: il caso *Affaire du Siècle* quale modello di ricorso

Nel contesto normativo che va a delinearci, non è agevole immaginare un altro caso *Urgenda* oppure, in presenza di NECP statale, un altro caso *Neubauer*; per motivazioni simili, anche il giudizio d'appello del *Giudizio Universale*, nonostante la sua indubbia rilevanza sul piano nazionale, rischia di apparire "obsoleto", dato che il ricorso introduttivo ha affrontato il PNIEC solo in via indiretta<sup>102</sup>.

<sup>96</sup> Il fondamento della pretesa è così sintetizzato nella decisione: «*las mejores técnicas disponibles, concluyen que para evitar los efectos calamitosos--con afección directa a derechos fundamentales protegidos por el Convenio Europeo y la jurisprudencia del TEDH (CEDU), de la que se deja cita concreta-- que produciría el cambio climático en la actual situación, solo podrían alcanzarse elevando la reducción de emisiones de GEI al 55 % en vez del 23 % previsto en el PNIEC*», *Tribunal Supremo de Madrid* del 6 giugno 2023, punto 5.

<sup>97</sup> Anche per profili diversi da quello evidenziato; v. M. GRAZIADEI, *Climate change litigations*, cit., 51-52.

<sup>98</sup> *Ivi*, punto 7: «*en el caso de la Unión, no solo se ha asumido ese compromiso para todos los Estados que la integran, sino que, conforme resulta de los más recientes documentos aprobados, se configura a la Unión comolider en la lucha contra el cambio climático, asumiendo las políticas más ambiciosas en el ámbito internacional sobre lo que no parece necesario mayores concreciones. Ya se ha expuesto y los mismos recurrentes admiten, que nuestro País ha cumplido el reparto de esfuerzos que la Unión ha fijado para todo su ámbito territorial y la implantación para cada uno de los Estados*».

<sup>99</sup> *Ibidem*. M. GRAZIADEI, *Climate change litigations*, cit.: «*Secondo il Tribunal Supremo, accogliere la domanda degli attori avrebbe implicato non riconoscere che la questione è in realtà di competenza esclusiva dell'Unione Europea, la quale ha stabilito con propri provvedimenti quali sono gli obiettivi che gli Stati membri devono conseguire*», 52.

<sup>100</sup> *Ivi*, punto 8: «*Los compromisos asumidos en el Convenio de Paris*».

<sup>101</sup> *Ibidem*.

<sup>102</sup> V. *supra* par. 4 e nota 5.

Se permangono perplessità circa la possibilità che nuovi ricorsi “generalisti” promossi dalla società civile possano avere esiti “positivi”, ciò non esclude, invece, che restino margini di azione per denunciare l’inosservanza degli obblighi contenuti nel PNIEC.

Anzi: la nuova fase della giustizia climatica in ambito unionale sembra proprio questa.

In tale prospettiva, il “modello” di ricorso *Affaire du Siècle* appare in grado di conservare, *mutatis mutandis*, una propria vitalità.

Quella decisione, si ricorda, ha sanzionato l’inattività delle autorità francesi per non aver adottato misure compensative, nonostante l’accertamento di emissioni superiori a quelle programmate. In quel caso, tali impegni erano fondati su disposizioni e strumenti nazionali (i *budget carbone*)<sup>103</sup>. Tuttavia, in funzione delle analogie, non si rilevano ostacoli concettuali a replicare quel modello di ricorso anche in relazione al PNIEC.

Non si tratterebbe di un ricorso volto a contestare l’insufficienza dei *target* di riduzione, bensì di un’azione mirata a verificare la mancata attuazione degli impegni presi nel PNIEC.

Ipotizzando che tale scenario si realizzi - e che sia agevolmente verificabile un divario tra gli obiettivi del PNIEC e le emissioni effettive - va però considerato il ruolo di *watchdog* della Commissione europea, alla quale il quadro normativo affida, attraverso un meccanismo sistematico e calendarizzato<sup>104</sup> di *dialogue and oversight*<sup>105</sup>, un controllo “in continuo” sui PNIEC.

Come già evidenziato, nello spirito di una *governance* climatica condivisa, il PNIEC è un documento formalmente statale, ma sostanzialmente unionale. In presenza di raccomandazioni da parte della Commissione - pur se non vincolanti - è difficilmente ipotizzabile che gli Stati possano restare del tutto insensibili ad esse<sup>106</sup>. Nel dicembre del 2023 la Commissione ha formulato alcune raccomandazioni<sup>107</sup> sul progetto di PNIEC presentato

<sup>103</sup> V. *supra* par. 2.

<sup>104</sup> Si veda, ad esempio, la relazione sullo stato dell’Unione dell’energia che la Commissione deve presentare al Parlamento europeo e al Consiglio entro il 31 ottobre di ogni anno (art. 32, Reg. n. 1999/2018). Più in generale, *ivi*, cfr. l’intero capo V, (artt. 29-36), dal titolo «*Valutazione aggregata dei progressi e risposta politica per assicurare il conseguimento dei traguardi dell’Unione -- monitoraggio della Commissione*».

<sup>105</sup> In questo caso *command and control* risulterebbe inappropriato, poiché le raccomandazioni formulate dalla Commissione non sono vincolanti. Così il considerando n. 54 del regolamento UE n. 1999/2018: «*Nonostante le raccomandazioni non siano vincolanti, come stabilito dall’articolo 288 del trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), gli Stati membri dovrebbero tuttavia tenerne debitamente conto e spiegare nelle successive relazioni intermedie in che modo vi hanno provveduto*».

<sup>106</sup> Le raccomandazioni esercitano pressioni procedurali ispirandosi al principio “*comply or explain*”. L’art. 9, par. 3 del regolamento n. 1999/2018, dopo aver disposto che sul suo PNIEC «*ciascuno Stato membro tiene in debita considerazione le raccomandazioni della Commissione*», aggiunge che qualora lo Stato interessato decida «*di non dare seguito a una raccomandazione o a una parte considerevole della stessa, tale Stato membro motiva la propria decisione e pubblica la propria motivazione*». L’obbligo di rendere pubblica la motivazione dissenziente rispetto alla raccomandazione determina, a sua volta, una pressione reputazionale (c.d. “*naming and shaming*”).

<sup>107</sup> V. *Commission Recommendation of 18.12.2023 on the draft updated integrated national energy and climate plan of Italy covering the period 2021-2030 and on the consistency of Italy’s measures with the Union’s climate-neutrality objective and with ensuring progress on adaptation*. Documento liberamente accessibile su web. In argomento su questa rivista E. VERDOLINI, *Unfit for 55. L’obiettivo della neutralità climatica e gli strumenti correttivi delle istituzioni europee: le raccomandazioni specifiche ai sensi della legge europea sul clima*, n. 3, 2024, 319 ss.

dall'Italia. Dopo l'invio, il 4 luglio 2024, della versione aggiornata<sup>108</sup>, la Commissione ne ha constatato un recepimento solo parziale<sup>109</sup>.

A titolo esemplificativo, si segnalano due di tali rilievi<sup>110</sup>.

«*The plan provides insufficient information on how Italy will work to meet its ESR target of -43.7% by 2030 compared to 2005*»<sup>111</sup>: la Commissione osserva come il piano non chiarisca come l'Italia intenda conseguire l'obiettivo stabilito dal regolamento UE n. 2023/857<sup>112</sup> per i settori ESR (c.d. *Effort Sharing Regulation*).<sup>113</sup>

Non soddisfa nemmeno quanto previsto per il c.d. settore LULUCF<sup>114</sup> (*Land Use, Land Use Change and Forestry*): viene rilevato che «*[a]ccording to the LULUCF Regulation, Italy has to enhance its net removals by -3.2 Mt CO<sub>2</sub> eq. in 2030 as compared to its yearly average in the 2016-2018 reference period. However, according to the latest reported 2022 figures, Italy's performance has worsened by 13.2 Mt CO<sub>2</sub> eq. in comparison to the reference period. Moreover, taking into account its projections for 2030, Italy will still have a gap of 9.2 Mt CO<sub>2</sub> eq. in 2030. The plan indicates that for LULUCF there are no additional policies compared to the baseline scenario*»<sup>115</sup>.

La Commissione così conclude: «*Italy does not design sufficiently effective policies to support the land sector and the achievement of the LULUCF target*»<sup>116</sup>.

A questo punto si delineano due possibili scenari<sup>117</sup>. Qualora l'Italia dovesse recepire le ulteriori raccomandazioni della Commissione, si riproporrebbe la questione giuridica già

<sup>108</sup> Il PNIEC aggiornato è stato inviato il 4 luglio 2024, poco dopo il termine previsto del 30 giugno 2024 (art. 14, par. 2, Reg. Ue n. 2018/1999).

<sup>109</sup> V. *Commission Staff Working Document, Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions EU-wide assessment of the final updated national energy and climate plans Delivering the Union's 2030 energy and climate objectives* del 27 maggio 2025. Il documento valuta se e quanto gli Stati UE, nell'elaborare i propri NECP, abbiano tenuto conto delle raccomandazioni in precedenza formulate dalla Commissione sui progetti di NECP. La Commissione ha valutato solo 23 NECP poiché Belgio, Estonia e Polonia non avevano ancora concluso l'elaborazione del documento finale, mentre la Slovacchia ha terminato l'iter in prossimità della pubblicazione del documento, impedendone così l'esame.

<sup>110</sup> Per un'analisi completa si rimanda al documento della Commissione del 27 maggio 2025, pp. 101-111.

<sup>111</sup> *Ivi*, p. 102. L'Italia non avrebbe pertanto del tutto rispettato la raccomandazione n. 1 del 2023

<sup>112</sup> V. all. I del regolamento UE n. 2023/857 che sostituisce l'all. I del regolamento UE n. 2018/842.

<sup>113</sup> Anche Ispra ha recentemente espresso dubbi a riguardo: «*Per quanto riguarda il regolamento Effort Sharing, lo scenario di riferimento con le politiche adottate a tutto il 2022 mostra che l'Italia non è in grado di raggiungere la riduzione delle emissioni richiesta (-43.7% al 2030 rispetto ai livelli del 2005). Per tale ragione è stato elaborato anche uno scenario che include le ulteriori politiche di riduzione individuate nel PNIEC che, tuttavia, mostra che rimane una certa distanza tra gli obiettivi annuali di riduzione delle emissioni previste dal regolamento Effort Sharing per il periodo 2021-2030*», ISPRA, *Le emissioni di gas serra in Italia: obiettivi di riduzione e scenari emissivi*, maggio 2025, 6, reperibile su web.

<sup>114</sup> Regolamento UE n. 2018/841 relativo all'inclusione delle emissioni e degli assorbimenti di gas a effetto serra risultanti dall'uso del suolo, dal cambiamento di uso del suolo e dalla silvicoltura nel quadro 2030 per il clima e l'energia, e recante modifica del regolamento UE n. 525/2013 e della decisione n. 529/2013/UE.

<sup>115</sup> *Commission Staff Working Document* del 27 maggio 2025, p. 103.

<sup>116</sup> *Ibidem*.

<sup>117</sup> Il contributo è centrato sui ricorsi promossi dalla società civile contro gli Stati davanti ai giudici nazionali; non vengono prese in esame le condizioni che potrebbero consentire alla Commissione europea di avviare una procedura d'infrazione ex art. 258 TFUE.

avanzata: su quali basi un tribunale potrebbe accogliere un ricorso volto a contestare gli obiettivi e i traguardi generali indicati nel PNIEC?

Qualora, invece, tali raccomandazioni non fossero recepite, resterebbe astrattamente percorribile la via giudiziaria. In tal caso, si tratterebbe di entrare nel merito delle raccomandazioni non accolte, della loro rilevanza e delle motivazioni addotte a sostegno del mancato recepimento.

Va, inoltre, considerato un altro tipo di scenario: quello in cui gli impegni formalizzati nel PNIEC non risultino conseguiti. Anche in tal caso, vi sarebbe l'intervento della Commissione per esercitare pressioni sugli Stati inadempienti. Tuttavia, non si può escludere che possa aprirsi uno spazio per un'azione giudiziaria sul modello *Affaire du Siècle*.

Dinanzi a questi possibili scenari di contenzioso, i ricorrenti dovranno comunque tener conto dei meccanismi processuali previsti dal proprio ordinamento.

Qualche riflessione finale merita il recentissimo parere<sup>118</sup> della Corte internazionale di giustizia del 23 luglio 2025. Pur richiedendo approfondimenti che esulano dagli obiettivi del presente contributo, non si può esimersi dal tenerne almeno parzialmente conto, sollevando alcune domande circa i suoi potenziali effetti nei giudizi in cui la società civile agisca contro lo Stato - in ambito UE - mediante ricorsi di natura "generalista".

Un parere non vincolante - pur autorevolissimo -, potrà incidere sulla giustiziabilità degli NDC, tenuto conto che l'Accordo di Parigi lascia alle Parti la libertà di autodeterminarli, imponendo soltanto l'obbligo di comunicarli e di procedere al *ratcheting-up*?

In definitiva, un giudice potrà - sulla base di tale parere - "condannare" l'UE a perseguire un obiettivo diverso da quello che essa ha deciso di realizzare? Potrà ritenere inadeguato l'attuale NDC nella parte in cui intende ridurre le emissioni del 55% entro il 2030 o il raggiungimento della *carbon neutrality* entro il 2050?

E se l'UE - spesso considerata un'eccellenza ecologica sul piano internazionale e, per gli stessi motivi, criticata per eccessiva ambizione - dovesse essere ritenuta inadempiente rispetto all'Accordo di Parigi, gli NDC comunicati dalle altre Parti potrebbero ancora ritenersi adeguati? E, se non lo fossero, secondo quali parametri andrebbero rivisti? Chi avrebbe titolo per stabilirlo?

Se, invece, l'NDC comunicato dall'UE dovesse ritenersi non "condannabile", ciò non potrebbe non avere effetti anche sul piano interno: data la coincidenza, come potrebbero essere contestati gli impegni assunti con il regolamento n. 1119/2021?

A quel punto, si ritornerebbe alla prospettiva di riflessione proposta nel contributo: se i PNIEC sono ritenuti idonei dalla Commissione - o, comunque, se lo Stato recepisce in misura significativa le eventuali raccomandazioni - sotto quali profili gli obiettivi generali in essi indicati potrebbero essere impugnati dinanzi ai giudici nazionali? Lo Stato, in tal caso, sarebbe "colpevole" di cosa? Nell'attesa che il mondo del diritto fornisca una risposta a tali interrogativi, il mondo reale ci consegna un dato incontestabile e poco confortante: la più che trentennale esperienza degli accordi sul clima non ha fin qui prodotto risultati significativi.

---

<sup>118</sup> Il testo è reperibile sul sito istituzionale <https://www.icj-cij.org/case/187>. Sul piano internazionale, sempre in tema di cambiamenti climatici, meritano di essere ricordati anche il parere del Tribunale internazionale per il diritto del mare del 21 maggio 2024 e quello della Corte interamericana dei diritti umani del 29 maggio 2025.

Basti, a questo proposito, richiamare il grafico pubblicato nella pagina iniziale del sito del sistema meteorologico europeo *Copernicus*<sup>119</sup>, dal quale emerge che, negli ultimi mesi, l'aumento della temperatura media globale è sempre risultato superiore a 1,5 °C rispetto ai livelli preindustriali<sup>120</sup>.

Tuttavia, per attenuare l'effetto di picchi annuali, la media viene calcolata su un orizzonte temporale più ampio; in base al criterio adottato, nel mese di giugno 2025 il riscaldamento globale «reached an estimated 1,40 °C».

In teoria, dunque, l'obiettivo auspicato dall'Accordo di Parigi sarebbe ancora conseguibile; ma un'ulteriore annotazione così avverte: «*If the 30-year warming trend leading up to [June 2025] continued, global warming would reach 1,5 °C by May 2029*»<sup>121</sup>.

È davvero realistico credere di riuscire a evitare un aumento della temperatura di 1,5 °C rispetto ai livelli preindustriali<sup>122</sup>? Oppure stiamo soltanto fingendo di poterlo fare<sup>123</sup>?

<sup>119</sup> <https://climate.copernicus.eu/>.

<sup>120</sup> Nella pagina web di presentazione del rapporto sullo stato del clima in Europa (ESOTC) del 2024, redatto dal *Copernicus Climate Change Service* (C3S) e dall'*Organizzazione meteorologica mondiale*, appare la seguente sintesi:

«*Globally, 2024 was the warmest year on record, following on from the remarkable warmth of 2023. The last 10 years have been the warmest ten years on record. The annual average sea surface temperature over the non-polar ocean also reached a record high. Atmospheric concentrations of the greenhouse gases carbon dioxide and methane continued to increase. Since the 1980s, Europe has been warming twice as fast as the global average, making it the fastest-warming continent on Earth. Heatwaves are becoming more frequent and severe, and southern Europe is seeing widespread droughts. Glaciers in all European regions continue to melt. Changes in the pattern of precipitation, including an increase in the intensity of the most extreme events, have been observed. This can lead to increased flooding and likely contributed to some of the most catastrophic events seen in 2024*», <https://climate.copernicus.eu/esotc/2024>, consultato il 5 agosto 2025.

<sup>121</sup> Consultato il 5 agosto 2025.

<sup>122</sup> M. GRAZIADEI, *op. cit.*; l'A., ricordando il contenuto del rapporto IPCC del 2022, che già invitava a ricercare *target* di riduzione più ambiziosi: «*Già sappiamo di dover dunque far fronte molto probabilmente ad un innalzamento di 1,5 ° della temperatura rispetto all'epoca preindustriale*», 73.

<sup>123</sup> Con riferimento a J. FRANZEN, *What If We Stopped Pretending*, pubblicato nel 2019 sul periodico statunitense *The New Yorker* e tradotto in italiano nel 2020 con il titolo «*Se smettessimo di fingere? Ammettiamo che non possiamo più fermare la catastrofe climatica*» (Einaudi). L'autore, come noto, non è né uno scienziato né un giurista, ma il suo saggio è stato tra le voci più forti - anche sul piano mediatico - che hanno posto al centro del dibattito la questione di un certo tipo di "negazionismo" sui cambiamenti climatici, diverso da quello tradizionale (ossia quello che dubita delle responsabilità umana). Il negazionismo proposto da Franzen invece, come del resto ben sintetizzato dal titolo, consiste nell'idea secondo cui si dovrebbe prendere atto che il tempo in cui si sarebbero potute (e dovute) adottare decisioni davvero efficace è ormai trascorso. Questa presa di coscienza non dovrebbe declinare verso una sorta di disimpegno ecologico, ma rappresentare la precondizione per affrontare la situazione in modo realistico. Il breve saggio ha subito critiche anche da parte del mondo ambientalista, poiché tale impostazione rischierebbe invece proprio di alimentare una rassegnazione generalizzata, scoraggiando ulteriormente l'adozione di misure per ridurre le emissioni serra. La questione apre scenari di riflessione troppo ampi per essere qui affrontati e ci si limita pertanto a riportare la posizione di Franzen sul punto: «*Gli attivisti che la pensano così mi ricordano i leader religiosi convinti che senza le promesse dell'eterna salvezza la gente non si sforzerebbe di comportarsi bene. Secondo la mia esperienza, i non credenti amano il loro prossimo non meno dei credenti. E così mi domando cosa succederebbe se, anziché negare la realtà, dicessimo le cose come stanno*» (p. 12).