IL CONTENZIOSO CLIMATICO NAZIONALE E INTERNAZIONALE: QUESTIONI APERTE E NUOVE TENDENZE

Atti del Convegno tenutosi presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Siena l'11 novembre 2024

a cura di

Ornella Feraci

FIRENZE UNIVERSITY PRESS

USiena PRESS

STRUMENTI DEL DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA DI SIENA
ISSN 3035-5656 (PRINT) | ISSN 3035-5842 (ONLINE)
– 8 –

STRUMENTI DEL DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA DI SIENA

Editor-in-Chief

Mario Perini, University of Siena, Italy

Scientific Board

Gian Domenico Comporti, University of Siena, Italy
Mauro Guerrini, University of Florence, Italy
Stefania Ninatti, University of Milano-Bicocca, Italy
Andrea Pisaneschi, University of Siena, Italy
Emanuele Stolfi, University of Siena, Italy

Il contenzioso climatico nazionale e internazionale: questioni aperte e nuove tendenze

Atti del Convegno tenutosi presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Siena l'11 novembre 2024

a cura di
Ornella Feraci

FIRENZE UNIVERSITY PRESS | USIENA PRESS
2026

Il contenzioso climatico nazionale e internazionale: questioni aperte e nuove tendenze : atti del Convegno tenutosi presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Siena l'11 novembre 2024 / a cura di Ornella Feraci. – Firenze : Firenze University Press ; Siena : USiena PRESS, 2026.
(Strumenti del Dipartimento di Giurisprudenza di Siena ; 8)

https://books.fupress.com/isbn/9791221510904

ISSN 3035-5656 (print)
ISSN 3035-5842 (online)
ISBN 979-12-215-1089-8 (Print)
ISBN 979-12-215-1090-4 (PDF)
ISBN 979-12-215-1091-1 (ePUB)
ISBN 979-12-215-1092-8 (XML)
DOI 10.36253/979-12-215-1090-4

Graphic design: Alberto Pizarro Fernández, Lettera Meccanica SRLs

La pubblicazione è stata possibile grazie al contributo specifico dell'Università di Siena per il supporto all'Open Access e a fondi del Dipartimento di Giurisprudenza.

Peer Review Policy
Peer-review is the cornerstone of the scientific evaluation of a book. All FUP - USiena PRESS's publications undergo a peer-review process by external experts under the responsibility of the Editorial Board and the Scientific Boards of each series (DOI 10.36253/fup_best_practice.3).

Referee List
In order to strengthen the network of researchers supporting FUP - USiena PRESS's evaluation process, and to recognise the valuable contribution of referees, a Referee List is published and constantly updated on FUP - USiena PRESS's website (DOI 10.36253/fup_referee_list).

USiena PRESS Editorial Board
Roberta Mucciarelli (President), Guido Badalamenti, Federico Barnabè, Paola Bernardini, Massimiliano Guderzo, Federico Rossi, Simona Saponara, Marta Bellucci (Managing Editor).

Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

The online digital edition is published in Open Access on www.fupress.com.

Content license: except where otherwise noted, the present work is released under Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International (CC BY-SA 4.0: https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode). This license allows you to share any part of the work by any means and format, modify it for any purpose, including commercial, as long as appropriate credit is given to the author, any changes made to the work are indicated, derivative works are licensed under the same license and a URL link is provided to the license.

Metadata license: all the metadata are released under the Public Domain Dedication license (CC0 1.0 Universal: https://creativecommons.org/publicdomain/zero/1.0/legalcode).

© 2026 Author(s)

Published by Firenze University Press and USiena PRESS

Powered by Firenze University Press
Università degli Studi di Firenze
via Cittadella, 7, 50144 Firenze, Italy
www.fupress.com

This book is printed on acid-free paper
Printed in Italy

Sommario

Introduzione 7
Ornella Feraci

Indirizzi di saluto 9
Mario Perini

I SEZIONE
IL CONTENZIOSO CLIMATICO INTERNAZIONALE

Introduzione 13
Laura Pineschi

Corti internazionali e cambiamento climatico: sfide e prospettive 21
Riccardo Pavoni

La sentenza *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e al. c. Svizzera:* considerazioni sul rapporto tra politica e Corti 29
Valeria Piergigli

Il contenzioso climatico orizzontale: questioni internazionalprivatistiche sulla legge applicabile 49
Ornella Feraci

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

Ornella Feraci (edited by), *Il contenzioso climatico nazionale e internazionale: questioni aperte e nuove tendenze. Atti del Convegno tenutosi presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Siena l'11 novembre 2024*, © 2026 Author(s), CC BY-SA 4.0 published by Firenze University Press and USiena PRESS, ISBN 979-12-215-1090-4, DOI 10.36253/979-12-215-1090-4

II SEZIONE
IL CONTENZIOSO CLIMATICO NAZIONALE: PROSPETTIVE PRIVATISTICHE

Il contenzioso climatico nel prisma delle nuove generazioni 65
Barbara Pozzo

Interessi e valori nella grande società azionaria: la *corporate sustainability due diligence directive* (CSDD) e l'approccio europeo al capitalismo sostenibile 71
Iacopo Donati

Responsabilità per danno climatico e rimedi civilistici: l'apporto della comparazione giuridica 81
Alessandro Palmieri

Il contenzioso climatico in Italia prima e dopo l'intervento delle Sezioni Unite (Cass. sez. un. 21 luglio 2025 n. 20381) 89
Giuliano Scarselli

Clima e diritto privato: tendenze giurisprudenziali attuali 107
Gianluca Navone

Clima e diritto privato: aspetti rimediali 113
Chiara Angiolini

III SEZIONE
IL CONTENZIOSO CLIMATICO NAZIONALE: PROSPETTIVE PUBBLICISTICHE

Contenzioso climatico e separazione dei poteri 123
Filippo Donati

Origini e sviluppi del costituzionalismo ecologico: uno sguardo comparato 129
Giammaria Milani

Contenzioso climatico, potere e giurisdizione amministrativa 137
Simone Lucattini

La disciplina degli eco-delitti nella Direttiva UE 2024/1203 147
Dario Micheletti

Evoluzione normativa e dei modelli di configurazione dei reati ambientali 153
Dario Guidi

Note sugli autori 163

Contenzioso climatico, potere e giurisdizione amministrativa

Simone Lucattini

Abstract: The paper examines the existing Italian climate litigation under the perspective of administrative law, higlighting the critical issue affecting the extent and potentials of the administrative jurisdiction in that regard.

Keywords: climate justice, administrative jurisdiction, climate litigation, administrative law

Sommario: Riferimenti bibliografici, 145.

1. La storia giurisprudenziale del contenzioso climatico – sottoinsieme del più generale contenzioso ambientale[1] – appare, almeno in Italia e fin qui, caratterizzata da grandi aspettative spesso però andate deluse. Paradigmatica, in tal senso, appare la recente sentenza del Tribunale di Roma, II sez. civile, n. 3552 del 26 febbraio 2024[2], che ha dichiarato inammissibili «per difetto assoluto di giurisdizione» le domande proposte per il risarcimento in forma specifica[3] del danno derivante dal mancato rispetto, da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dell'obbligo gravante sullo Stato italiano in relazione all' «abbattimento, entro il 2030, delle emissioni nazionali artificiali di CO2-eq nella misura del 92% rispetto ai livelli del 1990».

Stando a questo recente arresto giurisprudenziale, il diritto al clima non sarebbe, dunque, azionabile in termini di diritto soggettivo qualificato e differenziato[4], non avendo il giudice ordinario riconosciuto alcuna situazione giuridica soggettiva meritevole di tutela secondo l'ordinamento giuridico e, quindi, *fun-*

[1] Per una mappatura, vedasi Del Signore 2022.

[2] Annotata, tra i molti, da Tropea 2024.

[3] Si richiedeva la «condanna dello Stato ad adottare qualsivoglia provvedimento necessario e idoneo a provocare l'abbattimento delle emissioni nazionali, al fine di prevenire la lesione futura di diritti umani».

[4] Di diverso avviso, in dottrina, Pisanò 2022.

Simone Lucattini, University of Siena, Italy, simone.lucattini@unisi.it, 0000-0002-9455-8034

Referee List (DOI 10.36253/fup_referee_list)
FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

Simone Lucattini, *Contenzioso climatico, potere e giurisdizione amministrativa* , © Author(s), CC BY-SA 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-1090-4.19, in Ornella Feraci (edited by), *Il contenzioso climatico nazionale e internazionale: questioni aperte e nuove tendenze. Atti del Convegno tenutosi presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Siena l'11 novembre 2024*, pp. 137-146, 2026, published by Firenze University Press and USiena PRESS, ISBN 979-12-215-1090-4, DOI 10.36253/979-12-215-1090-4

*ditus l'*esistenza di una relazione strutturata secondo la coppia diritto soggettivo al clima (*id est* diritto di evitare alterazioni climatiche per effetto di interventi antropici non efficacemente regolati)/obbligazione di protezione del clima gravante sugli Stati[5]. Anche guardando all'esperienza di altri ordinamenti[6], non si può comunque escludere che, in futuro, si possa persino addivenire a soluzioni di segno opposto a quelle oggi accolte dal Tribunale di Roma, magari all'esito di domande diversamente impostate e strutturate[7].

Qualche (forse eccessiva) attesa aveva suscitato, tra gli zeloti della giustizia climatica (intesa in senso davvero molto ampio), anche un caso sottoposto al Consiglio di Stato avente ad oggetto una sanzione irrogata dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato per pratiche commerciali scorrette realizzate per via di riconosciuti vanti ambientali generici e messaggi suggestivi volti ad esaltare la positività per l'ambiente di carburanti soltanto meno inquinanti, ma non ad impatto zero o a impatto positivo sull'ambiente. Il giudice (Cons. St., Sez. VI, 23 aprile 2024, n. 3701), annullando il provvedimento del Garante della concorrenza, ha invece stabilito che «non può dubitarsi, in linea di principio, della legittimità dell'impiego di claim "green" anche in relazione a prodotti (come nel caso di specie un carburante diesel) che sono (e restano) in certa misura inquinanti ma che presentano, rispetto ad altri, un minore impatto sull'ambiente»: non si pretende quindi, in assoluto, l' 'inquinamento zero' per poter pubblicizzare un prodotto come 'verde'. Decisione che appare ragionevole, in quanto correttamente ispirata al principio di proporzionalità alla cui stregua non si può pretendere il 'rischio zero'[8], e nemmeno l''inquinamento zero', ma che poco sembra avere a che fare con il contenzioso climatico propriamente inteso.

[5] Sulle criticità di una azione prospettata in simili termini, si sofferma, da varie angolature, Scarselli 2024.

[6] Cfr., ad esempio, il caso francese, con la decisione del *Conseil d'Etat* 10 maggio 2023, n. 467982, *Grand Synthe,* Per una panoramica sull' 'eterogeneità del contenzioso climatico', si rinvia a Della Cananea, Di Lascio 2025.

[7] Merita di essere monitorato il giudizio innescato dinanzi al Tribunale di Roma da *Greenpeace* Italia nei confronti di ENI s.p.a., Cassa Depositi e Prestiti e Ministero Economia e Finanze per la condanna di ENI alla riduzione delle emissioni derivanti dalle sue attività di almeno il 45% entro il 2030 rispetto ai livelli del 2020, nonché per la condanna di Cassa Depositi e Prestiti e Ministero Economia e Finanze all'adozione di una politica climatica che ne guidi le rispettive partecipazioni in ENI S.p.A. in linea con l'Accordo di Parigi. A seguito dell'eccezione di difetto assoluto di giurisdizione sollevata dalle parti convenute, le parti attrici hanno proposto regolamento preventivo di giurisdizione, ritenendo che l'inazione climatica dello Stato non sia *ex se* sottratta al sindacato giurisdizionale e che la giurisdizione spetti al giudice ordinario.

[8] Anche il principio-cardine in materia ambientale di precauzione sembra, invero, dover essere letto nel prisma della proporzionalità, rifuggendo dall'idea di reprimere o vincolare (sotto il profilo sanzionatorio o con strumenti prescrittivi-AIA) ogni evento astrattamente o persino ipoteticamente idoneo a produrre un danno ambientale: «il principio di precauzione non obbliga affatto alla scelta del "rischio zero", semmai impone al decisore pubblico (legislatore o amministratore), in contesti determinati, di prediligere, tra le plurime ipotizzabili, la soluzione che renda possibile il bilanciamento tra la minimizzazione dei rischi e la

Altra pronuncia del giudice amministrativo (Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 9 del 3 settembre 2019), anch'essa sovente citata dagli studiosi del diritto climatico (cfr. Carducci 2021), in un *obiter dictum* (la sentenza torna, dopo anni, sulla centrale categoria degli atti paritetici) richiama al dovere di perseguire il «preminente interesse della collettività alla graduale riduzione della componente di anidride carbonica presente nell'atmosfera», cui corrisponde il «superiore interesse» a contrastare il cambiamento climatico da parte dello Stato, «da intendersi sia come Stato-persona, in rapporto ai vincoli internazionali […], sia come Stato-comunità in rappresentanza dell'interesse collettivo al miglioramento della qualità ambientale». La sentenza, pur suggestiva, non ha ad oggetto l'adeguatezza del potere governativo esercitato rispetto al conseguimento degli obblighi internazionali o nazionali, tutt'altro essendo il thema decidendum.

Condivisibile appare, piuttosto, il realismo di quanti invocano la necessità di muoversi *lento pede* sul versante sdrucciolevole della giustizia climatica: pragmaticamente, infatti, «non devono riporsi eccessive e vane speranze sulla sua capacità di contribuire a una più efficace attuazione delle misure di lotta al climate change», poiché «vi osta la natura squisitamente politica del tema, che non può certo parcellizzarsi in una miriade di azioni individuali davanti ai giudici, con esiti prevalentemente risarcitori, o, altrimenti, con gli evidenti problemi […] di potenziale invasione delle prerogative del legislativo e dell'esecutivo, in violazione evidente del principio di separazione dei poteri»[9].

'Ogni cosa al suo posto' – è proprio il caso di dire –, tanto più che «"fare di ogni sentenza una legge speciale e di ogni giudice un legislatore" è il modo migliore per distruggere la razionalità del diritto […] e la confusione tra legislazione e giurisdizione è l'atto massimamente disordinante che si possa concepire»[10].

2. La pronuncia del Tribunale di Roma, nella sua *pars* (per così dire) *costruens*, dischiude piuttosto la prospettiva di spazi di tutela del clima di fronte al giudice amministrativo, con il suo tradizionale armamentario rimediale (interesse legittimo; silenzio-inadempimento; giudizio d'ottemperanza). Il punto merita di essere approfondito al di là del c.d. «Giudizio universale» celebrato dinanzi al Tribunale di Roma e oltre la specifica domanda proposta in via subordinata per

massimizzazione dei vantaggi, attraverso l'individuazione, sulla base di un test di proporzionalità, di una soglia di pericolo accettabile» (così Cons. St., Comm. Spec., parere del 26 settembre 2017, n. 2065, § 40).

9 Cfr. le *Conclusioni* rassegnate da Carpentieri 2024. Sul principio della separazione dei poteri, come «*principio cardine dell'ordinamento*», è, peraltro, imperniata anche la sentenza del Tribunale di Roma n. 3552/2024 cit., laddove dichiara il difetto assoluto di giurisdizione: «*Quelli posti in essere dal Governo e dal Parlamento, e qui oggetto di censura, sono tuttavia atti, provvedimenti e comportamenti manifestamente espressivi della funzione di indirizzo politico, consistente nella determinazione delle linee fondamentali di sviluppo dell'ordinamento e della politica dello Stato nella delicata e complessa questione, indubbiamente emergenziale, del cambiamento climatico antropogenico*».

10 Luciani 2023, 178, che *in parte qua* si rifà a Jemolo 1932, 156.

ottenere la modifica del Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC), rispetto alla quale – senza esitazioni – il giudice ordinario riconosce che «La questione attiene alla legittimità dell'atto amministrativo e, comunque, a comportamenti e omissioni riconducibili all'esercizio di poteri pubblici in materia di contrasto al cambiamento climatico antropogenico e quindi è afferente alla giurisdizione amministrativa generale di legittimità».

Come esattamente colto in un recente studio dell'Ufficio studi e formazione della Giustizia amministrativa (*Sviluppo sostenibile, lotta al cambiamento climatico e giurisdizione amministrativa: il principio del risultato nella tutela ambientale,* p. 19), nella fattispecie, «La scelta del giudice [ordinario, ndr] non ha però tenuto conto del fatto che l'illecito lamentato si fosse sostanziato nella mancata attivazione, doverosa, dei relativi poteri», finalizzati alla realizzazione degli obblighi imposti agli Stati membri. Linearmente, si osserva allora, nel citato studio, che «gli Stati devono comunque raggiungere – in chiave di effettività, e non come mero sforzo tendenziale – determinati risultati indicati dalle stesse direttive: in difetto, i singoli possono agire perché in sede giurisdizionale (nazionale) si impongano misure tali da annullare azioni illegittime (perché insufficienti), ovvero tali da superare l'inerzia»[11]. Il giudice amministrativo è, dunque, chiamato a svolgere la propria naturale funzione di giudice del cattivo esercizio del potere ovvero del suo mancato doveroso esercizio (art. 7 c.p.a.), ragion per cui, appunto, anche le «omissioni riconducibili all'esercizio di poteri pubblici in materia di contrasto al cambiamento climatico antropogenico» rientrano nella giurisdizione amministrativa e possono, quindi, trovare tutela mediante l'azione avverso il silenzio-inadempimento, amputata però della possibilità di ottenere pronunce di condanna specifica che si esprimano sulla fondatezza della pretesa dedotta in giudizio, non trovandosi di fronte ad una attività amministrativa vincolata o priva di margini di discrezionalità *ex* art. 31, comma 3, del c.p.a., bensì, per lo più (come nel caso del PNIEC nel «Giudizio universale»), dinanzi ad una discrezionalità che assume le forme dell'ampio «apprezzamento politico»[12] tipico della funzione pianificatoria.

Nel c.d. «Giudizio universale», il Tribunale di Roma ha – forse un po' sbrigativamente – liquidato la questione sulla base del principio della separazione dei poteri e delle potestà pubbliche coinvolte, ridotte alla sfera di attribuzione degli organi politici, espressivi della funzione di indirizzo politico insindacabile (di qui il difetto assoluto di giurisdizione)[13]. La dimensione dialogica del potere

[11] Cfr., ancora, *Sviluppo sostenibile, lotta al cambiamento climatico e giurisdizione amministrativa: il principio del risultato nella tutela ambientale,* 23.

[12] Cfr. il classico studio Giannini 1939, 74.

[13] Nella motivazione della sentenza la paventata invasione nel dominio del potere legislativo viene stigmatizzata in termini di «sconfinamento ed eccesso di potere giurisdizionale». Sono, queste, peraltro, criticità analoghe a quelle manifestatesi anche in altri ordinamenti, ad esempio nei casi *Urgenda Foundation vs Regno d'Olanda e Juliana vs United States,* allorché il potere giurisdizionale è stato chiamato a intervenire in una materia tanto attigua alla discrezionalità politica da ingenerare problematiche invasioni nel campo dei poteri esecutivo e legislativo.

amministrativo discrezionale è stata, quindi, offuscata e, comunque, messa in secondo piano: tanto dagli attori per via di una lettura (confluita nella domanda principale) in termini di pura – e semplificante – obbligazione civilistica *ex* art. 1173 c.c., secondo lo schema norma-fatto-effetto[14]; quanto dal giudice, che si è rifugiato dietro lo schermo dell'atto politico, pur riconoscendo, al contempo (non senza qualche contraddizione), la natura di atto amministrativo generale al PNIEC assoggettabile, dunque, almeno alla giurisdizione amministrativa.

In effetti, gli strumenti del diritto amministrativo e il giudice amministrativo, come giudice ordinario del potere, si presentano come i 'luoghi' più idonei per, rispettivamente, gestire le questioni e risolvere le dispute climatiche[15]. Il punto, in verità, è stato colto anche dal Tribunale di Roma nella parte in cui si riferisce alla possibilità di censurare dinanzi al giudice amministrativo le eventuali carenze delle scelte del PNIEC sotto il profilo della loro adeguatezza, coerenza e ragionevolezza, «salvo poi non valorizzare, e anzi assorbire, la questione per effetto della errata, sul punto, decisione di inammissibilità per difetto assoluto, anziché relativo, di giurisdizione», giacché «la decisiva riserva ai poteri esecutivi nazionali delle scelte più adatte per fronteggiare l'emergenza climatica svela un circuito di tutela (che si sviluppa lungo la classica sequenza: norma – fatti – poteri – effetti) che pone in primo piano il ruolo programmatorio delle amministrazioni pubbliche nel conseguire un risultato effettivo e non più procrastinabile» e che conduce, come conseguenza giurisdizionale, al sindacato del giudice amministrativo[16].

3. Sul piano più propriamente sostanziale, le decisioni climatiche impongono complessi e faticosi bilanciamenti d'interessi, a meno che non si ritenga di trovarsi al cospetto, se non di un diritto al clima, comunque di un interesse 'tiranno' – alla neutralità climatica – dinanzi al quale ogni altro deve cedere il passo[17]. Ma se così non è, anche alla luce dell'insegnamento della Corte, la di-

[14] In tal senso, in dottrina, cfr. Carducci 2021, 66, ove si precisa che i contenuti dell'obbligazione climatica «sono *self-executing* e integrabili con fattispecie tipiche già disciplinate dai singoli ordinamenti (come, per es., l'art. 2051 c.c. sulla "custodia di cose")».

[15] Lo nota Valaguzza 2024, 940.

[16] In questi condivisibili termini, Comporti 2025.

[17] '*Bilanciamento*', come noto, è concetto-chiave e portante la sentenza della Corte costituzionale sull'ILVA n. 85 del 2013, posta di fronte al drammatico contrasto emergente tra diritto alla salute e diritto al lavoro (e alla produzione). La Corte, in una sentenza dall'intenso sapore schmittiano, ha cura di precisare che nella Costituzione non vi sono «diritti-tiranni» e che «il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato – dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo – secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale». Tuttavia, l'inserimento della tutela dell'ambiente in Costituzione (art. 9) e il nuovo art. 41 Cost. legittimerebbero ormai, secondo parte della dottrina, un «bilanciamento ineguale» (De Leonardis 2023, 303) a favore dell'interesse ambientale rispetto alla libertà d'iniziativa economica privata; altri autori (ad es. Ramajoli 2022, 172) ritengono, invece, che le nuove previsioni costituzionali non abbiano cambiato i termini del bilanciamento tra i valori in gioco. Sull'interesse al clima come potenziale «novello super-interesse "tiranno"», si sofferma Carpentieri 2024, 5.

screzionalità dell'amministrazione si rivela, ancora una volta, chiave di volta, quale strumento per la cura in concreto degli interessi pubblici: autentico «cuore pulsante dell'azione amministrativa»[18], specialmente nella incandescente – perché dibattuta tra interessi rivali – materia ambientale-climatica[19] dove, se anche si affermasse un obbligo dello Stato di conseguire il risultato di fronteggiare in modo efficace il cambiamento climatico (un vincolo nell'*an,* quindi), la discrezionalità nel *quomodo,* che attiene al modo di conseguire quel risultato in concreto, rimarrebbe pur sempre decisiva e pregnante, tanto a livello pianificatorio che per i singoli interventi realizzativi (anche ove operi una presunzione relativa di prevalenza, come quella alla realizzazione degli impianti da fonte rinnovabile di cui all'art. 3 del decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, la ponderazione con gli interessi ambientali e paesaggistici nei singoli casi non viene comunque meno)[20]. Ed invero, il bilanciamento tra interessi continua a stare alla base della scelta dei mezzi per raggiungere il risultato e dei modi per realizzare l'effetto prefigurato[21]; ed il fatto che un interesse – quello alla tutela ambientale – sia inserito oggi nell'art. 9 della Costituzione e nei principi fondamentali certamente pone quell'interesse 'al centro' ma non lo esenta dal bilanciamento rispetto ad altri interessi, confliggenti o antagonisti[22]. Non 'ti-

[18] Morbidelli 2020, 3707 ss. Ancora attuale risuona il pensiero di Nigro 1970, 757, secondo cui «la discrezionalità, sempre in crisi e sempre criticata, si ripropone d'altronde nuovamente ogni giorno come lo strumento più adatto a commisurare elasticamente l'azione statale agli scopi che essa si prefigge».

[19] Sul punto, Cintioli 2024, 23 ss.

[20] Semplificazione (principio che anima anche il richiamato d.lgs. n. 190 del 2024) non significa, del resto, di per sé, decisione automatica e interamente vincolata: si condivide, pertanto, in tal senso, l'invito formulato da Renna 2022, 98 ss., a rifuggire dalla «tentazione» di «costruire il rapporto tra discrezionalità e semplificazione in termini antagonistici», con un «atteggiamento culturale di sfiducia nei confronti della capacità di ponderazione» dell'amministrazione e, più in generale, di quell'«ansia mai appagata di una riduzione o trasformazione del margine della libertà riconosciuta all'amministrazione nell'esercizio delle sue funzioni», di cui parlava a suo tempo Piras 1964, 66, e che oggi viene ricondotta nell'ampio capitolo della burocrazia difensiva. Per un quadro sulla recente disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, e sui primi risvolti applicativi, può invece leggersi Pantalone 2025.

[21] Le scelte discrezionali, calate nella realtà, hanno vari oggetti e contenuti e, per coglierne l'intrinseca dinamica, devono essere scomposte: nella fase di determinazione dell'interesse pubblico concreto (e del conseguente regolamento degli interessi); nella scelta dei mezzi per raggiungerlo; e, infine, dei modi per realizzare l'effetto prefigurato: Scoca 2000, 1071.

[22] Nel già citato studio dell'Ufficio studi e formazione della Giustizia amministrativa, *Sviluppo sostenibile, lotta al cambiamento climatico e giurisdizione amministrativa: il principio del risultato nella tutela ambientale* (p. 2), si rinviene un passaggio significativo al riguardo: «La discrezionalità – nel *quomodo* – può e deve esprimersi nella ricerca, fra le varie alternative praticabili, della soluzione ritenuta maggiormente capace di bilanciare la tutela ambientale con le istanze antagoniste: purché però il quid (il risultato della tutela come indicato normativamente: al quale l'amministrazione è vincolata) sia certo, concreto ed effettivo». Sulla natura vincolante e precettiva della riforma costituzionale, cfr. Corte cost., 13 giugno 2024, n. 105, secondo cui «La riforma del 2022 consacra direttamente nel testo della Costituzione il mandato di tutela

rannia', *alla Schmitt*[23], ma 'pluralismo dei valori', molteplici e rivali, *alla Berlin*[24]: un pluralismo che si scioglie in riferimento alle singole vicende, in concreto, richiedendo sofferte – e talora anche penose – mediazioni tra valori suscettibili di sfociare in (pur sempre necessarie e talora impellenti) decisioni amministrative. Decisioni che dovrebbero ispirarsi al principio-guida di integrazione, inteso come principio '*di riconciliazione*' con il versante delle attività produttive[25], e che di recente è andato sempre più assumendo «una declinazione in chiave anche organizzativa e programmatica, nel senso che energia-ambiente-clima sono divenute nelle recenti politiche regolatorie a sostegno della transizione ecologica "una triade inscindibile"»[26].

Decisioni assoggettate alla giurisdizione amministrativa: il giudice della ragionevolezza e della proporzionalità, quali principi-limitatori della discrezionalità alla base del bilanciamento, è, infatti, il giudice amministrativo come giudice del potere pubblico che si manifesta (o si dovrebbe doverosamente manifestare) attraverso piani, programmi e altri atti e provvedimenti di tutela dell'ambiente e del clima[27]. È il giudice dell'interesse legittimo come situazione giuridica soggettiva che tipicamente, dapprima, dialoga, nel procedimento, con il potere precettivo [28] e che, una volta lesa, viene, quindi, tutelata in via strumentale (e non in via immediata e diretta come il preteso diritto soggettivo alla neutralità climatica diretto a realizzare un assetto che si assume essere già integralmente predefinito dalle norme e giuridicamente vincolante) nel processo, conformando la riedizione del potere stesso a seguito di giudicato sfavorevole per l'amministrazione. Un sindacato più ampio, centrato essenzialmente sull'esercizio del potere pubblico rispetto ai principi dell'azione amministrativa, piuttosto che su una logica binaria (violazione/non violazione di precetti)

dell'ambiente, inteso come bene unitario, comprensivo delle sue specifiche declinazioni rappresentate dalla tutela della biodiversità e degli ecosistemi, ma riconosciuto in via autonoma rispetto al paesaggio e alla salute umana, per quanto ad essi naturalmente connesso; e vincola così, esplicitamente, tutte le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa».

23 Il riferimento è al classico *La tirannia dei valori,* a cura di Gurisatti 2008.

24 Nella fondamentale opera *Due concetti di libertà,* trad. it. Rigamonti e Santambrogio 2010, 221: «i fini umani sono molteplici, non tutti commensurabili e in perpetua rivalità l'uno con l'altro».

25 Cfr. Feliziani 2020, 871. In giurisprudenza, vedasi Cons. Stato, Sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8167.

26 Comporti 2022, 714; cfr. anche Clarich 2022, 441.

27 Interessanti a tale proposito appaiono le riflessioni svolte da Valaguzza 2024, 944, secondo cui «ove l'esercizio del potere pubblico è oggetto dell'esame di ragionevolezza e proporzionalità "di per sé", cioè non in funzione della verifica della lesione di un diritto soggettivo dell'attore, ma in confronto diretto ed esclusivo con i parametri di legittimità dell'azione amministrativa e, dunque, con l'interesse legittimo, il giudice esercita il sindacato sull'atto contestato con un raggio di azione maggiormente esteso, ponendo al centro del proprio giudizio non la relazione tra il provvedimento contestato e il danno a terzi, il nesso di causalità o la colpa dell'apparato amministrativo, ma verificando la coerenza tra la decisione pubblica e il quadro normativo di riferimento, nazionale e sovranazionale». Corsivo aggiunto.

28 Scoca 2017, 459.

o sul comunque più circoscritto accertamento in ordine alla sussistenza degli elementi soggettivi e oggettivi della responsabilità civile richiesto, ad esempio, nel «Giudizio universale».

4. Al di là del (sempre possibile) confronto (anche competitivo) tra plessi giurisdizionali, in termini di celerità della tutela erogata, di rimedi esperibili e modello processuale, centrale appare, a questo punto, una riflessione sulle condizioni dell'azione quali filtri d'accesso al processo amministrativo – qui ritenuto il più adatto a sindacare il bilanciamento degli interessi alla luce degli obiettivi di politica climatica – la cui configurazione è idonea a incidere sui connotati stessi del giudizio amministrativo in termini più marcatamente soggettivi – come esige ormai il moderno paradigma di giustizia – o con più evidenti venature oggettive[29], peraltro almeno in parte inevitabili in un processo in cui il giudice, oltre a conoscere il rapporto controverso, definisce regole di azione per la pubblica amministrazione nella riedizione del potere, che non possono non tenere conto anche dell'interesse pubblico coinvolto[30]. È proprio con riferimento al contenzioso climatico, del resto, che si stanno affacciando proposte ricostruttive che, sensibili al seducente fascino delle risalenti origini tutorie (esercitato su 'cose nuove'), vanno nel senso di un più ampio recupero della giurisdizione oggettiva, anche attraverso la ipotizzata legittimazione straordinaria da riconoscere ad una autorità indipendente *ad hoc* ovvero per via della valorizzazione dei poteri officiosi del giudice in sede di giudizio di cognizione, *sub specie* di modulazione degli effetti delle pronunce di annullamento[31]. In punto di condizioni dell'azione, viene, d'altra parte, stigmatizzata una incoerenza dei tradizionali limiti posti nell'ordinamento nazionale all'accesso alla giustizia per la tutela degli interessi diffusi (requisiti delle associazioni di tutela ambientale e *vicinitas*) rispetto alla disciplina europea e internazionale, fino ad auspicare l'introduzione dell'antica azione popolare[32].

Le specificità del contenzioso climatico, anche ammettendo che possa in qualche modo differenziarsi rispetto al resto del contenzioso ambientale che si sviluppa dinanzi al giudice amministrativo, non sembrano, in ogni caso, tali da giustificare (neppure in termini di *utilitas,* in termini d'effettività della tutela) una rottura o anche soltanto una attenuazione del canone della giurisdizione

[29] In tema, si vedano Cerulli Irelli 2014, 341; Saitta 2019, 542.

[30] Questa complessità, pur nell'ambito di una giurisdizione che si pretende ormai soggettiva, è ben resa da Cons. St., Sez. VI, 25 febbraio 2019, n. 1321: «avendo riguardo alla concezione soggettiva della tutela e alla centralità processuale della situazione soggettiva rispetto all'interesse alla legittimità dell'azione amministrativa, sembra ormai potersi "capovolgere definitivamente l'allocazione tradizionale delle due situazioni soggettive, entrambe attive, che si muovono nel processo, e ci si può forse spingere ad affermare che è l'interesse alla mera legittimità ad essere divenuto un interesse occasionalmente protetto, cioè protetto di riflesso in sede di tutela della situazione di interesse legittimo"».

[31] In termini, Giordano 2024.

[32] Cfr. Guarna Assanti 2024. Sul punto, si vedano le cautele espresse da Valaguzza 2024, 947.

soggettiva fondata sul principio della domanda e in sé incompatibile rispetto a estese forme di legittimazione del 'chiunque', tanto più che il processo amministrativo, ormai da tempo, consente azioni a tutela degli interessi diffusi.

Neanche l'interesse al clima, pur aspirando magari a farsi 'tiranno', dovrebbe poter alterare la natura soggettiva – «pur con talune peculiarità – di stretta interpretazione – di tipo oggettivo»[33]– della giurisdizione amministrativa, chiamata a sindacare il bilanciamento, operato in via amministrativa, tra valori, principi e interessi anche confliggenti, anche antagonisti. Chiamata a sindacare, in nome dell'interesse individuale o degli interessi aggregati di una pluralità di soggetti[34], una decisione che costituisce, talora, il portato di travagliate e penose mediazioni e contemperamenti, accettando che più valori – tutti di per sé positivi (iniziativa economica, lavoro, tutela dell'ambiente e del clima) – possano risultare rivali, eppure in qualche modo conciliabili. È, questo, il nucleo del 'pluralismo dei valori' di Berlin, proficuamente applicabile al diritto amministrativo quale diritto della discrezionalità, antitetico rispetto ad ogni tirannico monismo e ai suoi astrattamente predefiniti esiti.

Riferimenti bibliografici

Del Signore, Monica. 2022. "Il contenzioso climatico dal 2015 ad oggi." *Giornale di diritto amministrativo*. 2: 265-72.

Tropea, Giuseppe. 2024. "Il cigno verde e la separazione dei poteri (nota a sentenza Tribunale civile di Roma, causa n. 39415 del 2021)." *giustiziainsieme.it,* 18 aprile 2024.

Pisanò, Attilio. 2022. *Il diritto al clima. Il ruolo dei diritti nei contenziosi climatici europei.* Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane.

Scarselli, Giuliano. 2024. "Contenzioso climatico e giurisdizione." *giustiziainsieme.it,* 26 novembre 2024.

Della Cananea, Giacinto e Federica Di Lascio. 2025. "I pubblici poteri e il cambiamento climatico: due modelli di azione?" In *Scritti in onore di Paolo Urbani,* a cura di Cusano Fabio. Giuffré: Milano. 589-605.

Carducci, Michele. 2021. "Il cambiamento climatico nella giurisprudenza italiana." *Diritti Comparati-www.dirittocomparati.it*, 8 marzo 2021.

Carpentieri, Paolo. 2024. "Il giudice amministrativo e il cambiamento climatico." *www.giustizia-amministrativa.it*, 30 ottobre 2024.

Luciani, Massimo. 2023. *Ogni cosa al suo posto.* Giuffré: Milano.

Jemolo, Arturo Carlo. 1932. "Il nostro tempo ed il diritto." *Arch. Giur. Serafini*. 2: 156.

Giannini, Massimo Severo. 1939. *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione,* Giuffré: Milano.

Carducci, Michele. 2021. "Cambiamento climatico (diritto costituzionale)." *Dig. disc. pubbl., Agg.* 66.

[33] Cons. St., Ad. plen., 13 aprile 2015, n. 4, con nota di Scoca 2015.

[34] Ci si rifà qui all'ipotesi ricostruttiva di Cudia 2012, 15, 25 ss. che guarda alle situazioni soggettive a valenza sovraindividuale, tra cui gli interessi diffusi, in termini di « "aggregazione" di più interessi individuali, di modo che ogni membro del gruppo può essere titolare dell'interesse in questione e legittimato ad agire *uti singulus*».

Valaguzza, Sara. 2024. "Gli orizzonti del diritto dell'ambiente a partire dal contenzioso climatico." *Diritto processuale amministrativo. 4*: 917-48.
Comporti, Gian Domenic. 2025. "La pianificazione (del ripristino) della biodiversità." *Rivista giuridica dell'ambiente,* 3: 555-601.
Leonardis, Francesco. 2023. *Lo Stato Ecologico. Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato.* Torino: Giappichelli.
Ramajoli, Margherita Maria. 2022. "Attività economiche, poteri pubblici e tutela dell'ambiente nel nuovo art. 41 della Costituzione." In *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente.* Napoli: Editoriale Scientifica. 169-82.
Morbidelli, Giuseppe. 2020. "Separazione tra politica e amministrazione e discrezionalità amministrativa." In *Scritti per Franco Gaetano Scoca.* Napoli: Editoriale Scientifica. IV: 3649-94.
Nigro, Mario. 1970. "Silvio Spaventa e la giustizia amministrativa come problema politico." *Rivista trimestrale di diritto pubblico.* 757 ss.
Cintioli, Fabio. 2024. "L'interpretazione degli articoli 9 e 41 della Costituzione dopo la legge cost. n. 1 del 2022: l'amministrazione e il giudice amministrativo." *Diritto dell'economia. 2*: 11-75.
Renna, Mauro. 2022. "La semplificazione amministrativa senza retorica: un'occasione per studiare le evoluzioni dei profili organizzativi e procedimentali delle pubbliche amministrazioni." In *Per un diritto amministrativo coerente con lo Stato costituzionale di diritto. L'opera scientifica di Aldo Travi,* a cura di Bruti Liberati, Eugenio e Marcello Clarich. Pisa: ETS. 87-102.
Piras, Aldo. 1964. "Discrezionalità amministrativa." *Enc. dir.*, XIII: 66.
Pantalone, Pasquale. 2025. "La disciplina introdotta dal Decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili." *www.giustizia-amministrativa.it*.
Scoca, Franco Gaetano. 2000. "La discrezionalità nel pensiero di Giannini e nella dottrina successiva." *Rivista trimestrale di diritto pubblico.* 1071.
Schmitt, Carl, 2008. *La tirannia dei valori. Riflessioni di un giurista sulla filosofia dei valori,* a cura di Gurisatti, Giovanni. Milano: Adelphi.
Feliziani, Chiara. 2020. "Industria e ambiente. Il principio di integrazione dalla rivoluzione industriale all'economia circolare." *Dir.amm.* 4: 843-75.
Comporti, Gian Domenico. 2022. "Energia, ambiente e sviluppo sostenibile." *Riv.giur. ambiente.* 714.
Clarich, Marcello. 2022. "Energia." *Enc. dir.*, III: 438-78.
Scoca, Franco Gaetano. 2017. *L'interesse legittimo. Storia e teoria,* Torino: Giappichelli. 459 ss.
Cerulli Irelli, Vincenzo. 2014. "Legittimazione 'soggettiva' e legittimazione 'oggettiva' ad agire nel processo amministrativo." *Diritto processuale amministrativo. 2*: 341-90.
Saitta, Fabio. 2019. "La legittimazione a ricorrere: titolarità o affermazione?" *Diritto pubblico.* 2: 511-48.
Giordano, Andrea. 2024. *Introduzione alla tutela del clima come bene comune,* Napoli: Jovene.
Guarna Assanti, Emanuele. 2024. *Il contenzioso climatico europeo. Profili evolutivi dell'accesso alla giustizia in materia ambientale.* Milano: Franco Angeli Editore.
Scoca, Franco Gaetano. 2015. "Il principio della domanda nel processo amministrativo." *Corriere giuridico.* 1600 ss.
Cudia, Chiara. 2012. *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo.* Santarcangelo di Romagna: Maggioli Editore.