

CI VUOLE UN GIUDICE NUOVO PER IL CONTENZIOSO CLIMATICO

DI UMBERTO FANTIGROSSI

Il contenzioso climatico è cresciuto esponenzialmente in tutto il mondo, a fronte dell'acuirsi dei fenomeni catastrofici legati all'aumento delle temperature e agli eventi meteorologici che a questo aumento si accompagnano (a volte di opposto segno come le prolungate siccità, la desertificazione o le inondazioni) e, inoltre, dall'emergere di gravi ritardi ed omissioni da parte degli Stati nel perseguire gli impegni internazionali assunti già da molti anni in materia e nell'attuare le norme che di essi rappresentano l'attuazione.

Questo contenzioso, che ha al centro la questione del clima, inteso come "*fattore dell'ambiente*" secondo la definizione accolta nel nostro Codice dell'ambiente (art. 5, comma 1, lett. c del D. Lgs. n. 152/2006), nel nostro paese, in cui la giurisdizione è articolata in due plessi distinti a seconda della posizione giuridica fatta valere – diritto soggettivo/interesse legittimo – ha fatto sorgere immediatamente la problematica di quale sia il giudice che di questa classe di controversie si debba occupare o sotto altra e più sottile questione di quale dei due plessi sia il più idoneo ed attrezzato a fornire una tutela adeguata ed effettiva alle posizioni di cui si invoca la tutela quando sorge una controversia legata all'inazione climatica o all'assunzione di provvedimenti amministrativi che recano una lesione legata al clima.

Prima di affrontare questa alternativa occorre però farsi carico di una posizione che la risolverebbe in modo radicale e a monte: cioè che non vi sia alcun giudice che possa imporre agli Stati di agire concretamente ed efficacemente in materia di tutela climatica, trattandosi di rispettare il principio di separazione dei poteri e non potendosi richiedere alla magistratura di ingerirsi in un ambito di piena discrezionalità dei legislatori nazionali. Corollario di questa tesi è che alle obbligazioni create dagli accordi internazionali sul clima e dalle normative comunitarie e nazionali in materia non corrisponderebbero posizioni tutelate e quindi azionabili in giudizio in capo ai singoli cittadini o alle loro formazioni sociali, né nei rapporti tra privati né in quelli con le pubbliche amministrazioni.

Questa posizione che afferma il difetto assoluto di giurisdizione nelle controversie sul clima è stata posta alla base della sentenza del Tribunale civile di Roma n. 3552 del 26 febbraio del 2024, resa nella causa nota come "Giudizio universale", nella quale il contenzioso oppone alcune associazioni ambientaliste all'ENI e al MEF e a Cassa e Depositi e prestiti in merito all'inadeguato contrasto all'emergenza climatica.

Alcuni passaggi di quella decisione suscitano forti perplessitàⁱ. Tra questi anche quello relativo alla domanda subordinata svolta dagli attori e relativa ai provvedimenti amministrativi adottati a livello di amministrazioni centrali e ritenuti inadeguati, rispetto alla quale si afferma che: "*La questione attiene ... 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*". Posizione poi superata dall'Ordinanza delle Sezioni Unite della Cassazione del febbraio n. 20381 del 21 luglio 2025 la quale ha affermato la competenza del giudice ordinario e gli atti del processo sono quindi ritornati al Tribunale civile di Roma la cui sentenza è attesa per i prossimi mesiⁱⁱ.

Ma il panorama delle questioni di giurisdizione sul contenzioso climatico è più ampio e comprende anche quei giudizi che hanno riguardato provvedimenti amministrativi relativi ad opere o interventi

incidenti in senso peggiorativo sui fattori, come la dotazione di verde pubblico nei contesti urbani, in grado di contrastare l'emergenza climatica. Viene a questo punto in gioco la questione se le controversie di questo tipo rientrino tra quelle che l'art. 133 del C.P.A. devolve alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ed in particolare in quelle di cui alla lett. f), cioè le liti in materia "urbanistica ed edilizia, concernente tutti gli aspetti dell'uso del territorio".

La capacità attrattiva verso la G.A., rispetto alle controversie climatiche, di questa disposizione, è stata affermata in alcune decisioni di Tribunali ordinari, aditi da gruppi di cittadini in via d'urgenza per impedire l'abbattimento di alberi presenti nel tessuto urbano e ritenuti importanti fattori di contrasto alle isole di calore che del cambiamento climatico sono una delle manifestazioni più negative anche per gli effetti sulla salute e la qualità della vita dei residenti. Il riferimento è alle Ordinanze del Tribunale Ordinario di Cuneo resa in data 14 aprile 2025 (nel proc. RG n. 199/2025) e del Tribunale Ordinario di Ravenna del 24 dicembre 2024 (resa nel proc. RG n. 2213/2024), la prima riferita al temuto abbattimento di 10 cedri di alto fusto presenti in Piazza Europa a Cuneo e la seconda sempre dell'abbattimento (con sostituzione) di un filare di 50 pini domestici al Lido di Savio, che appunto declinano la domanda di inibitoria demandandone la competenza al giudice amministrativo.

Opposta sorte, quanto meno in punto di giurisdizione, ha avuto un'analogha iniziativa giudiziaria (temuto abbattimento di alberi monumentali in un contesto urbano in vista della realizzazione di un parcheggio sotterraneo) portata, sempre in vi d'urgenza, all'esame del Tribunale ordinario di Piacenza, con esito positivo in prima battuta (Ordinanza 24 settembre 2024 resa nel giudizio R.G. n. 1439/2024) ma successivamente ribaltata in sede di reclamo dal Collegio (Ordinanza 5 novembre 2024, n. 1013/2024), dopo l'intervento adesivo del reclamante dell'Amministrazione comunaleⁱⁱⁱ.

Come si è detto in sede di reclamo il Tribunale di Piacenza non si è discostato dalla prima ordinanza quanto alla propria giurisdizione e alla natura della posizione giuridica fatta valere dai residenti a tutela degli alberi minacciati di abbattimento (diritto all'ambiente salubre/diritto alla salute). Salvo poi rilevare, con chiara contraddizione, un preteso difetto di prova sulla gravità della lesione lamentata in un ambito ritenuto riservato alle "scelte discrezionali della P.A." e come tale di spettanza del giudice amministrativo. Così facendo trasparire la difficoltà e le titubanze che spesso il giudice ordinario attraversa quando incontra sul suo cammino l'azione della P.A.

A questo punto si può affermare che nel panorama di queste prime decisioni in materia di contenzioso climatico l'approccio dei giudici ordinari italiani appare improntato a grande prudenza e certo lontano dagli approdi cui si è pervenuti da parte della CEDU (con la sentenza 9 aprile 2024, promossa dall'Associazione svizzera "Anziane per la protezione del clima") e, in Francia (con la sentenza del Tribunale amministrativo di Parigi del 3 febbraio 2021), nei Paesi Bassi (con la sentenza 9 ottobre 2018 nel caso "Urgenda) e in Germania (con la sentenza 24 marzo 2021 caso "Neubauer"). Tutte decisioni orientate nel senso di affermare l'azionabilità delle azioni dirette a contestare il mancato rispetto degli impegni al contrasto dell'emergenza climatica e quindi la consistenza di veri diritti alle posizioni individuali tutelate in conseguenza di quegli obblighi, ricomprendendo tra queste anche quelle delle generazioni future^{iv}.

Di contro, è piuttosto sul lato della Giustizia amministrativa che si avverte una più marcata sensibilità e disponibilità a proporsi come il giudice naturale del contenzioso climatico, ovviamente di quello che coinvolge atti o comportamenti omessivi delle pubbliche amministrazioni che pregiudichino questo specifico "fattore" della salubrità dell'ambiente.

Nello stesso tempo si registrano nella giurisprudenza del Consiglio di Stato alcune innovative sentenze nelle quali a fronte di Direttive comunitarie che pongono agli Stati obblighi puntuali di risultato, come la Direttiva Habitat, il sindacato si spinge a censurare l'inazione della P.A. e in sede di ottemperanza anche l'adeguatezza ed idoneità delle misure disposte ad assicurare l'arresto del degrado delle zone protette^v.

Ma è nella Relazione tenuta dal Presidente del TAR Veneto Leonardo Pasanisi al Convegno di Venezia del febbraio 2025^{vi}, organizzato dall'Associazione Veneta degli Avvocati amministrativisti sul tema della tutela climatica attraverso il diritto, che si ritrova una chiara rivendicazione del ruolo della G.A.

in questo settore. La tesi svolta in quell'occasione parte da una critica alla posizione assunta dal Tribunale di Roma, nella parte in cui manca di considerare la portata della riforma costituzionale degli art. 9 e 41 della Cost. dalla quale si deve far discendere che la tutela dell'ambiente assurge ora a "*principio fondamentale della Costituzione*", fonte di precisi obblighi per lo Stato. Viene al riguardo richiamata la Sentenza della Corte Costituzionale nella n. 105 del 2024 che ha significativamente affermato che la riforma intervenuta nel 2022 vincola tutte le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della efficace tutela dell'ambiente anche nell'interesse delle generazioni future, sussistendo un preciso dovere delle generazioni attuali di preservare l'integrità dei beni tutelati dalla norma costituzionale. Se ne ricava la conclusione che ben può essere il giudice amministrativo, quale giudice degli interessi legittimi fondamentali, il miglior interprete di questa nuova frontiera del diritto ambientale^{vii}.

Conclusione cui si potrebbe aderire rilanciandola però in una prospettiva ancor più innovativa e *de jure condendo*, mettendo allo studio la creazione presso il plesso della G.A. di sezioni specializzate sul modello dei tribunali regionali delle acque. Sezioni che potrebbero occuparsi di tutta la materia del diritto ambientale e del diritto urbanistico ed edilizio, finalmente ricomposta, così superando i molti limiti che i ridotti poteri istruttori, l'assenza di una specifica competenza e l'intreccio delle posizioni fatte valere, impediscono nel contesto attuale di dare effettività alle posizioni giuridiche lese dalle condotte pubbliche e private che rilevano per l'ambiente. Con l'occasione anche dando, finalmente, pieno accesso alla giustizia amministrativa non solo ai singoli ma anche alle formazioni sociali^{viii}.

ⁱ Il primo è quello in cui si afferma che: "*Gli attori nel contestare l'inadeguatezza e l'insufficienza della condotta dello Stato nel contrastare i cambiamenti, lamentano una responsabilità del c.d. Stato-legislatore, non predicabile fuori dai casi di violazione del diritto dell'Unione europea*". Non può sfuggire che sia mancata l'agevole indagine che avrebbe condotto ad individuare più di una fonte del diritto comunitario che pone precisi obblighi di azione per contrastare il cambiamento climatico e che di conseguenza avrebbero consentito e richiesto di valutarne appunto la violazione. Altro passaggio non condivisibile è quello in cui si sostiene che: "*.... [deve] escludersi qualsiasi diritto soggettivo dei cittadini al corretto esercizio del potere legislativo (cfr. Cass. n.9147/2009; Cass. n.23730/2016), in ragione della insindacabilità dell'attività esplicativa di funzioni legislative*".

ⁱⁱ Alcuni passaggi significativi dell'Ordinanza della Suprema Corte meritano di essere qui riferiti: "*Nel caso di specie, gli attori non fanno valere una responsabilità dello Stato legislatore per «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», ma una responsabilità dei convenuti, quali soggetti operanti direttamente o indirettamente nel settore della produzione e distribuzione dei combustibili fossili, per la mancata adozione delle misure necessarie a ridurre le emissioni climalteranti prodotte dall'attività aziendale: il compito affidato al Giudice consiste pertanto soltanto nel verificare se le fonti internazionali e costituzionali invocate (o altre norme, eventualmente individuate dal Giudice di merito, in ossequio al principio *jura novit curia*) risultino idonee ad imporre un dovere d'intervento direttamente a carico dei convenuti, tale da fondare una responsabilità extracontrattuale degli stessi, e quindi da giustificare la condanna al risarcimento in forma specifica, ai sensi dell'art. 2058 cod. civ.*".

Ed ancora: "*In quest'ottica, deve innanzitutto escludersi che il sindacato sollecitato al Giudice di merito comporti un'invasione della sfera riservata al potere legislativo, configurabile peraltro, come ripetutamente affermato da queste Sezioni Unite, soltanto quando il giudice ordinario o speciale non abbia applicato una norma esistente, ma una norma da lui stesso creata, in tal modo esercitando un'attività di produzione normativa che non gli compete (cfr. Cass., Sez. Un., 26/12/2024, n. 34499; 9/07/2024, n. 18722; 26/11/2021, n. 36899), e non anche quando sia stato chiamato a pronunciarsi su una comune azione risarcitoria, ancorché fondata sull'allegazione dell'omesso o illegittimo esercizio della potestà legislativa, la quale non dà luogo ad un difetto assoluto di giurisdizione, neppure in relazione alla natura politica dello atto legislativo, ove sia stata dedotta la sola lesività della disciplina che ne è derivata (cfr. Cass., Sez. Un., 24/11/2021, n. 36373)*".

ⁱⁱⁱ Di rilievo, in punto di giurisdizione, il passaggio della prima Ordinanza che richiama questa massima della Suprema Corte:

"E' opportuno premettere che in materia di danno ambientale sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ai sensi del D.Lgs. n. 152 del 2006, art. 310, le controversie derivanti dall'impugnazione, da parte dei soggetti titolari di un interesse alla tutela ambientale di cui al precedente art. 309, dei provvedimenti amministrativi adottati dal Ministero dell'ambiente per la precauzione, la prevenzione e il ripristino ambientale, restando invece ferma la giurisdizione del giudice ordinario in ordine alle cause risarcitorie o inibitorie promosse da soggetti ai quali il fatto produttivo di danno ambientale abbia cagionato un pregiudizio alla salute o alla proprietà, secondo quanto previsto

dall'art. 313, comma 7, stesso D.Lgs.. L'eventualità che l'attività nociva sia svolta in conformità a provvedimenti autorizzativi della P.A. non incide sul riparto di giurisdizione (atteso che ai predetti provvedimenti non può riconoscersi l'effetto di affievolire diritti fondamentali dei terzi) ma esclusivamente sui poteri del giudice ordinario, il quale, nell'ipotesi in cui l'attività lesiva derivi da un comportamento materiale non conforme ai provvedimenti amministrativi che ne rendono possibile l'esercizio, provvederà a sanzionare, inibendola o riportandola a conformità, l'attività rivelatasi nociva perché non conforme alla regolazione amministrativa, mentre, nell'ipotesi in cui risulti tale conformità, dovrà disapplicare la predetta regolazione ed imporre la cessazione o l'adeguamento dell'attività in modo da eliminarne le conseguenze dannose (ordinanza 23 aprile 2020, n. 8092) (Cassazione civile Sez. Un., 23/02/2023, n.5668)".

E ancora: "Poiché non si versa in ipotesi di giurisdizione esclusiva, il criterio individuante la competenza giurisdizionale è quello tradizionale della situazione giuridica fatta valere. E poiché essa è da rinvenirsi - come emerge con tutta evidenza dalla impostazione della domanda, e come non è oggetto di contestazione alcuna - nel diritto alla salute (v. infra, §4.1 ss.) e dunque un il giudice ordinario può conoscere e sindacare tutti i vizi dell'atto, ivi comprese le figure sintomatiche di eccesso di potere (così da ultimo Cassazione civile sez. lav., 03/07/2024, n.18204 e 05/12/2023, n.33975)".

^{iv} L'evoluzione della normativa dell'Unione Europea verso il riconoscimento di "obiettivi climatici cogenti" è rilevata da R. Bin. Da ultimo sul tema v. P. Brambilla, "A che punto siamo con la VIA climatica? Prime note sulla sentenza CEDU Greenpeace Nordic e altri c. Norvegia" in questa Rivista n. 69, novembre 2025.

^v Cons. Stato, Sent. n. 3945/2024 relativa alla situazione del Lago di Vico e Sent. n. 6943/2024 sulle dune di Sabaudia nel Parco Naturale del Circeo). La giurisprudenza del Consiglio di Stato in materia ambientale conosce peraltro anche bruschi passi indietro: ad esempio, in materia di accesso ambientale, la sentenza della Sez. IV, n. 9787/2025, che ha sdoganato l'anonimizzazione delle informazioni ambientali sulle attività di cava annullando TAR Toscana n. 748/2025.

^{vi} Reperibile sul web al seguente link <https://www.amministrativisteneti.it/brevi-considerazioni-sulla-giurisdizione-in-materia-di-tutela-climatica/>

^{vii} Si afferma al riguardo che una "rinnovata lettura dell'art. 2 della Costituzione" consente di valorizzare la dimensione sociale dei diritti fondamentali ed in questa prospettiva... "i diritti costituzionali degli individui non sono assoluti, ma sono intrinsecamente connessi con il potere pubblico, il quale li deve armonizzare (bilanciare) con gli altri interessi pubblici e privati di pari rango costituzionale, che contemporaneamente fungono da limiti ai diritti dei singoli".

"La presenza del pubblico potere come condizione necessaria legittimante l'estrinsecazione dei diritti fondamentali degli individui fa sì che questi assumano la consistenza e la forma di interessi legittimi e che il Giudice dotato di giurisdizione al riguardo non possa che essere quindi il Giudice amministrativo".

"Il Giudice amministrativo, quale Giudice naturale della funzione pubblica e Garante della legittimità dei provvedimenti amministrativi, diviene così il Giudice del bilanciamento costituzionale tra esigenze di libertà degli individui e Poteri delle Autorità ed i diritti fondamentali diventano la nuova frontiera della giurisdizione amministrativa".

La conclusione a cui si perviene è che: "...i tempi appaiono ormai maturi affinché la giurisdizione per responsabilità dello Stato da inazione climatica non sia individuata in favore del Giudice ordinario (a meno di non voler riportare indietro le lancette dell'orologio della Storia di oltre quarant'anni, sino alle concezioni giuridiche dominanti negli anni '70 del secolo scorso, ormai superate dai tempi), ma possa essere riconosciuta, a legislazione invariata (senza necessità di prevedere un'ulteriore ipotesi di giurisdizione esclusiva), in favore del Giudice ... amministrativo, quale Giudice naturale del bilanciamento costituzionale tra diritti fondamentali delle persone e Poteri delle Autorità".

^{viii} "In effetti, i sistemi tecnici possono essere i più vari; quello di cui dobbiamo essere consapevoli è che ci avviciniamo al momento di rottura dove non è più possibile pensare ad un sistema di giustizia amministrativa fondato sulla sola iniziativa di un cittadino leso in un suo diritto o interesse legittimo che sia; se si allarga l'area della socialità, occorre anche trovare un modo per consentire alla socialità di adire alla giustizia amministrativa". Questo l'insegnamento, sempre attuale, di Feliciano Benvenuti, "La giustizia amministrativa come funzione dello Stato democratico", ora in Scritti giuridici, Vol. IV, Ed. Vita e Pensiero, Milano, 2006.