



DOVERI INTERGENERAZIONALI E TUTELA DELL'AMBIENTE

Sviluppi, sfide e prospettive per Stati,
imprese e individui

a cura di Pasquale Pantalone

Atti del Convegno svoltosi presso
l'Università degli Studi di Milano - 7 ottobre 2021

Il diritto dell'economia

numero monografico

ISSN 1123-3036



STEM Mucchi Editore



Università degli Studi
Mediterranea
di Reggio Calabria

Dipartimento di Giurisprudenza, Economia e Scienze umane



DOVERI INTERGENERAZIONALI E TUTELA DELL'AMBIENTE

Sviluppi, sfide e prospettive per Stati,
imprese e individui

a cura di Pasquale Pantalone

Atti del Convegno svoltosi presso l'Università degli Studi di Milano
7 ottobre 2021

Il diritto dell'economia

numero monografico

ISSN 1123-3036



STEM Mucchi Editore



Università degli Studi
Mediterranea
di Reggio Calabria

Dipartimento di Giurisprudenza, Economia e Scienze umane



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

La pubblicazione è stata realizzata nell'ambito del progetto di ricerca SEED 2019 dal titolo *The Common Core of European Intergenerational Duties: Towards a European Charter*, finanziato dall'Università degli Studi di Milano

Direttore Responsabile: Prof. Fabrizio Fracchia - Università Commerciale "Luigi Bocconi" di Milano, Via Röentgen, 1 - 20136 - Milano - tel. 02.583.652.25.

La rivista «Il diritto dell'economia», fondata e diretta dal 1954 al 1987 da Mario Longo, ha continuato la pubblicazione, dal 1987, su iniziativa di Elio Casetta e Gustavo Vignocchi.

issn 1123-3036

© STEM Mucchi Editore, via Jugoslavia, 14, 41122, Modena

info@mucchieditore.it

info@pec.mucchieditore.it

www.mucchieditore.it

facebook.com/mucchieditore

twitter.com/mucchieditore

instagram.com/mucchi_editore

www.ildirittodelleconomia.it



Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0 IT)

Consentite la consultazione e la condivisione. Vietate la vendita e la modifica.

Grafica, impaginazione, gestione sito web: STEM Mucchi Editore Srl - Modena
Pubblicato nel mese di dicembre 2021

Comitato di direzione

Carlos Botassi	(Universidad de La Plata - Argentina)
Andrea Comba	(† Università di Torino)
Daniel Farber	(University of Berkeley)
Vittorio Gasparini Casari	(Università di Modena e Reggio Emilia)
Guido Greco	(Università Statale - Milano)
Estanislao Garcia Arana	(Università di Granada - Spagna)
Neville Harris	(University of Manchester)
Francesco Manganaro	(Università Mediterranea di Reggio Calabria)
Massimo Occhiena	(Università di Sassari)
Aristide Polce	(Università Luiss di Roma)
Michel Prieur	(Université de Limoges)

Comitato scientifico

Laura Ammannati	(Università Statale - Milano)
Sandro Amoroso	(Università La Sapienza - Roma)
Carla Barbati	(Università IULM)
Mario Bertolissi	(Università di Padova)
Cristina Campiglio	(Università di Pavia)
Giovanni Cordini	(Università di Pavia)
Alessandro Crosetti	(Università di Torino)
Gabriella de Giorgi	(Università del Salento)
Marco Dugato	(Università di Bologna)
Rosario Ferrara	(Università di Torino)
Denis Galligan	(University of Oxford)
Carlo E. Gallo	(Università di Torino)
Marco Gestri	(Università di Modena e Reggio E.)
Francesco Marani	(Università di Modena e Reggio E.)
Anna Marzanati	(Università Bicocca - Milano)
Giuseppe Morbidelli	(Università La Sapienza - Roma)
Fabio Merusi	(Università di Pisa)
Giuseppe Pericu	(Università degli Studi di Milano)
Ornella Porchia	(Università di Torino)
Pierluigi Portaluri	(Università di Lecce)
Margherita Ramajoli	(Università Bicocca - Milano)
Giuseppe Restuccia	(Università di Messina)
Franco Gaetano Scoca	(Università La Sapienza - Roma)
Domenico Siclari	(Università per stranieri "D. Alighieri" di R. Calabria)
Antonello Tancredi	(Università di Palermo)
Francesco Vetrò	(Università di Parma)

Comitato editoriale

Miriam Allena (pres.)	Martina Germanò	Michela Petrachi
Giovanni Barozzi Reggiani	Annalaura Giannelli	Andrea Primerano
Lorenzo Bimbi	Rosamaria Iera	Giuseppe Carlo Ricciardi
Lorenzo Caruccio	Giuseppe La Rosa	Susanna Quadri
Elisabetta Codazzi	Alberto Marcovecchio	Francesco Scalia
Michela Colapinto	Calogero Micciché	Mauro Silvestri
Mariaconcetta D'Arienzo	Viviana Molaschi	Scilla Vernile (deleg. dal Direttore)
Letterio Donato	Saul Monzani	Alice Villari
Silia Gardini (deleg. dal Direttore)	Clara Napolitano	Patrizia Vipiana
	Pasquale Pantalone (deleg. dal Direttore)	Francesco Zammartino

Indice numero monografico

<i>Pasquale Pantalone</i> , Ringraziamenti e presentazione del tema	pag.	11
<i>Vito Velluzzi</i> , Introduzione alla I Sessione: «I doveri intergenerazionali nel sistema filosofico, giuridico ed economico: un dialogo interdisciplinare»	»	15
<i>Tiziana Andina</i> , Il dovere di essere transgenerazionali.....	»	20
<i>Lorenza Violini, Giulia Formici</i> , Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente: riforme costituzionali e interventi della giurisprudenza.....	»	32
<i>Fabrizio Fracchia</i> , I doveri intergenerazionali. La prospettiva dell'amministrativista e l'esigenza di una teoria generale dei doveri intergenerazionali	»	55
<i>Tullio Scovazzi</i> , I diritti delle generazioni future nell'evoluzione del diritto internazionale dell'ambiente.....	»	70
<i>Rodrigo Míguez Núñez</i> , Brevi osservazioni sui doveri intergenerazionali a tutela dell'ambiente nel diritto civile	»	84
<i>Mario Libertini</i> , Doveri ambientali, sviluppo sostenibile e diritto commerciale	»	93
<i>Sara Valaguzza</i> , Cambiamenti climatici e responsabilità degli Stati davanti al giudice nazionale	»	97
<i>Elena Carpanelli</i> , Cambiamenti climatici e obblighi intergenerazionali dinanzi agli organi di controllo istituiti dai trattati sui diritti umani: alcune riflessioni alla luce della recente decisione di irricevibilità del Comitato dei diritti del fanciullo nel caso <i>Sacchi et al. c. Argentina et al.</i>	»	102
<i>Giovanna Adinolfi</i> , Cambiamenti climatici e responsabilità degli investitori stranieri in materia ambientale.....	»	119
<i>Claire Bright, Chiara Macchi</i> , <i>Mandatory human rights due diligence</i> : recenti sviluppi legislativi in Europa.....	»	125
<i>Giulia Botta</i> , Public Procurement & Human Rights: The Intergenerational Duties for States and Corporations to Advance Responsible Business Conduct in the EU debate on Mandatory Human Rights Due Diligence.....	»	131
<i>Giuseppe Arconzo</i> , La tutela dei beni ambientali nella prospettiva intergenerazionale: il rilievo costituzionale dello sviluppo sostenibile alla luce della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione	»	157
<i>Emiliano Frediani</i> , La definizione di condizionalità nel codice dell'ambiente: una fattispecie a formazione progressiva	»	186

<i>Elisabetta Romani</i> , Il principio dello sviluppo sostenibile nella sua dimensione processuale: suggestioni per una legittimazione a ricorrere <i>uti civis</i>	»	204
<i>Stefanella Stranieri, Pasquale Pantalone, Martina Buscemi</i> , Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente: primissime osservazioni a margine dei risultati raccolti attraverso un'indagine empirica.....	»	220
NOTE SUI COLLABORATORI		231

Il principio dello sviluppo sostenibile nella sua dimensione processuale: suggestioni per una legittimazione a ricorrere *uti civis*

Elisabetta Romani

SOMMARIO: 1. La legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste: da un sistema tipizzato ad un sistema aperto. – 2. L'accezione processuale del principio dello sviluppo sostenibile e la legittimazione ad agire alla luce della Convenzione di Aarhus. – 3. La *climate change litigation* e la legittimazione a ricorrere, tra il diritto al clima e i doveri di protezione. – 4. Spunti dottrinali per una legittimazione ad agire *uti civis*.

1. *La legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste: da un sistema tipizzato ad un sistema aperto*

La tutela giurisdizionale degli interessi superindividuali ha da sempre posto l'interprete dinanzi alla necessità di rinvenire un contemperamento tra l'esigenza di evitare un'eccessiva generalizzazione della legittimazione a ricorrere¹ – che rischierebbe di trasformare il sistema processuale amministrativo in una giurisdizione di tipo oggettivo, allontanandolo dalle direttrici costituzionali contenute negli art. 24 e 103 Cost. – e l'esigenza di garantire al contempo un effettivo accesso alla giustizia², presupposto imprescindibile per assicurare una protezione “piena” ai suddetti interessi.

Circoscrivendo, sin da subito, il campo dell'indagine alla c.d. *environmental justice*, la soluzione offerta dal nostro ordinamento è stata quella di riconoscere la legittimazione attiva, in forza di un'espressa previsione normativa (artt. 13 e 18, co. 5 della l. 8 luglio 1986, n. 349), in capo alle associazioni di protezione ambientale nazionali o aventi rilevanza ultraregionale, prescindendo pertanto dall'effettiva titolarità di una situazione giuridica soggettiva. Infatti, sebbene ormai non si dubiti della meritevolezza di tutela degli interessi diffusi, que-

¹ Sulla legittimazione a ricorrere, con alcune interessanti osservazioni anche sugli interessi diffusi, si veda R. Villata, voce *Legittimazione processuale. II) Diritto processuale amministrativo*, in *Enc. giur.*, Vol. XVII, Roma, 1988.

² Come richiesto espressamente dalla Convenzione di Aarhus, nonché, in termini più generali, dall'art. 47 della Carta di Nizza, dall'art. 13 CEDU e, a livello interno, dall'art. 1 d.lgs. n. 104/2010.

sti ultimi si connotano proprio per il loro carattere adespota, con la conseguenza che, trattandosi di interessi comuni ad un insieme indeterminato di soggetti, non sono suscettibili di differenziazione.

L'impossibilità di individuare *ex ante*, così come invece avviene con riferimento agli interessi collettivi, un centro collettivo di riferimento ha reso dunque necessaria l'introduzione di un'ipotesi di legittimazione straordinaria che, tramite un processo di entificazione, consente di riconoscere tutela giurisdizionale anche agli interessi diffusi. Tale impostazione, tradizionalmente accolta nella dottrina amministrativista e che tende a distinguere nettamente, nell'ambito della categoria degli interessi metaindividuali, gli interessi diffusi da quelli collettivi, ha iniziato a vacillare con l'estensione, anche nel campo ambientale, del regime del doppio binario.

La problematica ha riguardato, come è noto, l'opportunità di attribuire la legittimazione ad agire in capo ad associazioni non iscritte, ossia non rientranti nel novero di quelle istituzionalizzate ai sensi del combinato disposto degli artt. 13 e 18, co. 5 della l. 8 luglio 1986, n. 349, e a comitati spontanei di cittadini, operanti esclusivamente a livello locale³. Valorizzando la rilevanza che il momento associativo assume a livello costituzionale (basti pensare, al riguardo, agli artt. 2, 18 e 118, co. 4 Cost.), la giurisprudenza amministrativa ha attribuito la legittimazione ad agire anche a tali soggetti, purché siano soddisfatti cumulativamente una serie di requisiti: (i) il perseguimento in modo effettivo e non occasionale di obiettivi di tutela ambientale; (ii) l'assetto organizzativo che deve essere stabile, non essendo ammesso l'accesso alla tutela giurisdizionale per quei soggetti istituiti soltanto al fine di proporre una determinata impugnativa; (iii) il criterio della *vicinitas*, in virtù del quale deve sussistere un legame tra il bene oggetto di tutela e il territorio e, strettamente connessa a quest'ultimo, (iv) la rappresentatività, dovendo appunto rappresentare gli interessi della collettività locale di riferimento.

Dunque, alla luce di questa ricostruzione ermeneutica, la legittimazione ad agire degli interessi diffusi non dovrebbe trovare necessariamente fondamento in un'espressa previsione di legge, così svincolando gli interessi che hanno una dimensione diffusa o collettiva dalla tipizzazione dei relativi titolari.

L'impianto sin qui brevemente tratteggiato, in cui la legittimazione straordinaria *ex lege* delle associazioni ambientaliste nazionali e ultraregionali convive con quella riconosciuta a livello giurisprudenziale, è stato recentemente confermato dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, nella sentenza del 20 febbraio 2020, n. 6⁴. Tale pronuncia, seppur con riferimento alla vicenda della tutela

³ In argomento si veda D. Granara, *La legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste e dei comitati locali a tutela di interessi diffusi*, in *Giustamm*, 2013, 11, 1 ss.

⁴ Per un commento alla pronuncia n. 6 del 2020 dell'Adunanza Plenaria, si vedano S. Franca, *Il "doppio binario" di legittimazione alla prova dell'Adunanza Plenaria. Quale spazio per la legittimazione soggettiva degli*

dell'interesse superindividuale dei risparmiatori, ha precisato che la legittimazione a ricorrere non deve trovare necessariamente fondamento in un'espressa previsione di legge, non operando in materia un principio di tipizzazione né dei soggetti legittimati ad agire in giudizio né delle azioni esperibili.

Come è stato evidenziato in dottrina⁵ e come dimostrato dallo stesso *decisum* della Plenaria in cui le due nozioni tendono a sovrapporsi, la progressiva estensione del sistema del doppio binario anche agli interessi diffusi ha di fatto rarefatto la linea di demarcazione con gli interessi collettivi, così ponendo all'attenzione dell'interprete un interrogativo di fondo: se anche qualora venga in rilievo un interesse diffuso, sia possibile configurare un interesse omogeneo e indivisibile riconducibile ad una determinata formazione sociale. Il quesito si pone in quanto, a rigore, le ipotesi di legittimazione straordinaria operano proprio allorché non sia possibile applicare il modello di legittimazione fondata sulla concezione soggettivista, consentendo di prescindere dall'effettiva titolarità di una posizione giuridica soggettiva e introducendo, nella giustizia amministrativa, dei frammenti di giurisdizione oggettiva⁶.

Ebbene, se questo è vero, delle due l'una: o l'interesse diffuso ha natura adespota e, dunque, richiede necessariamente, per accedere alla tutela giurisdizionale, l'*interpositio legislatoris*, oppure è suscettibile di differenziazione al ricorrere di determinati indici sintomatici elaborati in via ermeneutica. È appena il caso di notare che quest'ultima soluzione si pone in linea di continuità con la tendenza soggettivista accolta negli artt. 24 e 103 Cost. e nel sistema processuale amministrativo in cui la legittimazione a ricorrere è ancorata alla titolarità di una situazione soggettiva, ritenuta meritevole di tutela.

In disparte tali considerazioni, non può non sottolinearsi che la giurisprudenza⁷ e la dottrina⁸ amministrativistiche si sono dimostrate aperte ad ampliare

enti esponenziali di interessi collettivi?, in *Dir. proc. amm.*, 2020, 4, 1029 ss.; G. Mannucci, *La legittimazione a ricorrere delle associazioni: fuga in avanti o ritorno al passato?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2020, 4, 520 ss.; S. Mirate, *La legittimazione a ricorrere delle associazioni di consumatori tra "generalità" e "specialità"*, in *Giorn. dir. amm.*, 2020, 4, 520 ss.; I. Raiola, *Legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo: l'Adunanza plenaria ribadisce l'orientamento tradizionale in tema di interessi diffusi e tutela consumeristica*, in *Il Libro della Giustizia Amministrativa 2021*, Torino, 2021, 19 ss.; B. Versaci, *La legittimazione generale ad agire degli enti rappresentativi non viola il divieto dell'art. 81 c.p.c.*, in *www.judicium.it*, 2 ottobre 2020, 1 ss.

⁵ Il riferimento è a S. Mirate, *La legittimazione a ricorrere delle associazioni di consumatori tra "generalità" e "specialità"*, *op. cit.*, 3.

⁶ Al riguardo, sia consentito il riferimento a E. Romani, *La legittimazione straordinaria dell'ANAC: un frammento di giurisdizione oggettiva nel processo di parti. Riflessioni a margine del parere del Consiglio di Stato del 26 aprile 2018, n. 1119*, in *Dir. proc. amm.*, 2019, 1, 261 ss.

⁷ Cfr. Cons. giust. amm. sic., 27 settembre 2012, n. 811; Tar Lombardia, Milano, Sez. II, 27 febbraio 2015, n. 576.

⁸ In tema si rinvia a B. Delfino, *Sulla legittimazione processuale delle articolazioni locali delle associazioni ambientaliste riconosciute ai sensi dell'art.13, l. n. 349 del 1986*, in *Giustamm*, 2004, 4, 1 ss. e M. Delsignore, *La legittimazione a ricorrere delle associazioni ambientali: questioni aperte*, in *Riv. giur. amb.*, 2020, 179 ss. In

la platea dei soggetti che possono presentare ricorso in materia ambientale, come del resto era già emerso con riferimento alla possibilità di estendere la legittimazione a ricorrere anche alle articolazioni locali delle associazioni ambientaliste riconosciute a livello nazionale. Tale tendenza ad estendere i confini della legittimazione ad agire, essendo rimasta circoscritta agli enti associativi, è restata sino ad oggi nelle maglie della giurisdizione di tipo soggettivo, senza introdurre surrettiziamente forme di azioni popolari di diritto oggettivo, tradizionalmente non accolte nel nostro ordinamento.

2. *L'accezione processuale del principio dello sviluppo sostenibile e la legittimazione ad agire alla luce della Convenzione di Aarhus*

Se la crescente attenzione per la tutela dell'ambiente ha portato l'elaborazione giurisprudenziale ad ammettere la legittimazione a ricorrere delle associazioni ambientaliste, ancorché non riconosciute ex artt. 13 e 18, co. 5 della l. n. 349/1986, nonché dei comitati spontanei di cittadini, la progressiva rilevanza che sta assumendo il principio dello sviluppo sostenibile, contemplato all'art. 3-*quater* del d.lgs. n. 152/2006 e inteso in particolare, nella sua accezione intergenerazionale, come protezione delle generazioni future, solleva nuove questioni che meritano di essere indagate.

Benché a livello sovranazionale sia stato cristallizzato in una pluralità di fonti normative, nel tessuto giuridico nazionale, il principio dello sviluppo sostenibile⁹ trova il proprio fondamento nell'art. 3-*quater* del T.U. ambiente, che viene definito al primo comma nella sua accezione finalistica, in quanto volto a «garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future». Si viene,

proposito, interessanti le riflessioni di F. Goisis, *Legittimazione al ricorso delle associazioni ambientali ed obblighi discendenti dalla Convenzione di Aarhus e dall'ordinamento dell'Unione Europea*, in *Dir. proc. amm.*, 2012, 1, 101 ss., secondo cui il problema può essere, nella pratica, risolto facendo sottoscrivere la procura alle liti dal rappresentante legale nazionale.

⁹ Sul principio dello sviluppo sostenibile, si vedano, *ex multis*, AA.Vv., *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*, a cura di G.F. Cartei, Torino, 2013; M. Antonioli, *Sviluppo sostenibile e giudice amministrativo tra tutela ambientale e governo del territorio*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2019, 2, 201 ss.; F. Fracchia, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in *Studi sui principi del diritto amministrativo*, a cura di M. Renna, F. Saitta, Milano, 2012, 433 ss.; Id., *Lo sviluppo sostenibile - la voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010; E. Frediani, *Lo sviluppo sostenibile: da ossimoro a diritto umano*, in *Quad. cost.*, 2017, 3, 626 ss.; A. Maestroni, *La dimensione solidaristica dello sviluppo sostenibile. Dal quadro sovranazionale alle decisioni della Corte costituzionale*, Milano, 2012; I. Nicotra, *Sviluppo sostenibile, fonti di energia, diritti delle generazioni future nel costituzionalismo multilivello*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Torino, 2016, 2, 1549 ss. e C. Salazar, *Diritti fondamentali e sviluppo sostenibile: riflessioni su un tema complesso*, in *Studi in memoria di Antonio Romano Tassone*, Napoli, 2018, 3, 2387 ss.

dunque, a delineare una solidarietà di tipo intergenerazionale, in forza della quale le generazioni attuali – e, quindi, a ben guardare non solo lo Stato-comunità bensì anche lo Stato-apparato¹⁰ – sono tenute a porre in essere dei comportamenti che consentano alle generazioni future di vivere in un ambiente, quanto meno, qualitativamente analogo a quello attuale.

Osservato dal punto di vista dei poteri, il potere amministrativo, innervato dal principio dello sviluppo sostenibile, dovrebbe pertanto essere teleologicamente orientato al soddisfacimento della tutela non solo delle generazioni attuali, ma altresì delle generazioni future.

Se può facilmente individuarsi la portata del principio dello sviluppo sostenibile sul piano del diritto sostanziale, dovendo ad es. essere tenuto in considerazione nelle procedure di valutazione in materia ambientale (*i.e.* VIA e VAS), per comprendere il nesso sussistente tra il principio in analisi e l'accessibilità alla tutela giurisdizionale, l'indagine deve prendere l'avvio dal dettato normativo contenuto nella Convenzione di Aarhus¹¹, sottoscritta il 25 giugno 1998 e ratificata dall'Italia con l. n. 108/2001.

La prima norma che merita di essere richiamata si rinviene nell'art. 1 della Convenzione, che sembra disegnare una platea molto ampia di soggetti potenzialmente legittimati a ricorrere dinanzi ad un'autorità giurisdizionale, prevedendo che ciascuno Stato firmatario sia tenuto a garantire l'accesso alla giustizia in materia ambientale, oltre che l'accesso alle informazioni ambientali e le garanzie partecipative nei processi decisionali, «In order to contribute to the protection of the right of every person of present and future generations to live in an environment adequate to his or her health and well-being».

In linea generale, la Convenzione di Aarhus sembra dunque declinare il principio dello sviluppo sostenibile in un "diritto" riconducibile a qualsiasi individuo, in linea di continuità con l'impostazione tradizionalmente accolta dell'antropocentrismo dei diritti, successivamente ribadita, con riferimento alle questioni concernenti il cambiamento climatico, dall'Accordo di Parigi del 2015¹². Il limite di tale ricostruzione si rinviene quando si affronta il tema della giustiziabilità di queste posizioni giuridiche soggettive, poiché i diritti delle generazioni future sarebbero, in quanto tali, privi di un titolare legittimato ad agire in giudizio e, pertanto, inazionabili.

¹⁰ Come evidenziato dall'art. 1 della Convenzione di Aarhus.

¹¹ Per una disamina della Convenzione di Aarhus, si rinvia a AA.VV., *La Convenzione di Aarhus e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*, a cura di A. Tanzi, E. Fasoli, L. Iapichino, Padova, 2011 e a F. Goisis, *Legittimazione al ricorso delle associazioni ambientali ed obblighi discendenti dalla Convenzione di Aarhus e dall'ordinamento dell'Unione Europea*, op. cit., 101 ss. Per un approfondimento sulla *compliance*, si veda M. Macchia, *La compliance al diritto amministrativo globale: il sistema di controllo della Convenzione di Aarhus*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2006, 3, 639 ss.

¹² In tal senso, si veda E. Frediani, *Lo sviluppo sostenibile: da ossimoro a diritto umano*, cit., 628.

Restando negli angusti spazi dei diritti, i diritti delle generazioni future finiscono inevitabilmente per rimanere su un piano meramente astratto, atteso che, quando il loro titolare viene ad esistenza, quest'ultimo diviene sussumibile nella categoria delle generazioni presenti e, pertanto, non potrà più agire a tutela dei diritti delle generazioni future. Né questi diritti, come è noto, possono essere fatti valere da un altro soggetto, in attuazione del divieto di sostituzione processuale contenuto all'art. 81 c.p.c..

Più che in termini di soggettività e, quindi, di diritti, le generazioni future dovrebbero essere intese come oggetto di tutela, così prescindendo dalla necessità che i relativi titolari siano già soggetti di diritto.

Dunque, nella stessa definizione del principio dello sviluppo sostenibile, incentrato sulla tutela delle generazioni future, si rinviene il nodo problematico che, come si vedrà, ha interessato una parte della dottrina, ossia se – nell'ottica di assicurare un progressivo innalzamento della tutela – sia ancora condivisibile una ricostruzione fondata sui diritti delle generazioni future, per definizione non esercitabili in giudizio, ovvero se non sia piuttosto necessaria un'evoluzione del sistema verso il c.d. antropocentrismo dei doveri¹³, in cui le generazioni future siano assunte appunto come oggetto di tutela. A seconda della soluzione che si sceglie di accogliere, si producono significativi riflessi sulle conclusioni in tema di legittimazione a ricorrere, che per come intesa, sulla base dell'impostazione consolidata, reclama la titolarità di una situazione giuridica soggettiva¹⁴.

Se l'art. 1 della Convenzione è una norma avente portata generale, riguardando non solo l'accesso alla giustizia ma anche gli altri due pilastri (dell'accesso alle informazioni e della partecipazione) in cui si articola il trattato internazionale sottoscritto ad Aarhus, la disciplina della *legitimatio ad causam* è, in particolare, prevista all'art. 9¹⁵, ove viene diversamente gradata a seconda del tipo di violazione fatta valere. A ben guardare, il dettato normativo di cui all'art. 9 non si pone in frizione con la concezione soggettivista della legittimazione ad agire, prevedendo che i "membri del pubblico" interessato¹⁶ possano adire l'autorità giurisdizionale, ovvero amministrativa, per lamentare la violazione della normativa nazionale in mate-

¹³ In tema, si rinvia a M. Allena, F. Fracchia, *Globalization, environment and sustainable development in global, European and Italian perspectives*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2011, 3-4, 781 ss.

¹⁴ Come notato in dottrina da M. Ramajoli, *Il cambiamento climatico tra Green Deal e Climate Change Litigation*, in *Riv. giur. amb.*, 2021, 1, 62.

¹⁵ La disposizione contenuta nell'art. 9 della Convenzione di Aarhus è stata richiamata come fondamento normativo della legittimazione a ricorrere di un ente territoriale austriaco, trovando applicazione diretta nel nostro ordinamento, da Cons. St., Sez. IV, 22 settembre 2014, n. 4775.

¹⁶ La definizione di "pubblico interessato" contenuta nell'art. 2 della Convenzione di Aarhus è piuttosto ampia, ricomprendendo «il pubblico che subisce o può subire gli effetti dei processi decisionali in materia ambientale o che ha un interesse da far valere al riguardo; ai fini della presente definizione si considerano titolari di tali interessi le organizzazioni non governative che promuovono la tutela dell'ambiente e che soddisfano i requisiti prescritti dal diritto nazionale».

ria ambientale da parte di soggetti sia pubblici che privati purché, alternativamente, vantino un interesse sufficiente ovvero facciano valere la violazione di un diritto.

Quanto appena osservato è stato, del resto, recentemente confermato dal regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 ottobre 2021, n. 1767, volto ad introdurre alcune modifiche al precedente regolamento CE n. 1367/2006, che si occupa di disciplinare l'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della Convenzione di Aarhus. In particolare, al considerando n. 19 viene precisato che, sulla base di quanto previsto nella Convenzione, non sussiste l'obbligo di introdurre nell'ordinamento delle forme di *actio popularis*, non essendo richiesto di riconoscere in capo ai membri del pubblico il diritto incondizionato di chiedere un riesame interno.

Tornando all'analisi dell'art. 9 della Convenzione, l'aspetto pertanto maggiormente interessante non attiene al profilo della legittimazione attiva dei singoli ma piuttosto alla scelta di riconoscere *ex lege* la legittimazione in capo alle associazioni ambientaliste, ove riconosciute come tali dall'ordinamento nazionale. Dunque, «l'assenza di veri e propri diritti soggettivi (intesi come posizioni di carattere personale e, quindi, contrapposti agli interessi diffusi o collettivi) in capo alle associazioni non può bloccarne l'accesso alla giustizia, pur in quegli ordinamenti caratterizzati da approcci accentuatamente soggettivistici»¹⁷.

Sebbene la *ratio* sottesa sia quella di garantire un sindacato giurisdizionale (o giustiziale) che sia il più diffuso possibile, il rinvio agli ordinamenti nazionali per l'individuazione delle condizioni di ammissibilità del ricorso, se da un lato trova la sua ragion d'essere nella logica tipica dei trattati internazionali di non incidere sulla sovranità nazionale e di rispettare il principio di autonomia processuale, dall'altro lascia aperta la questione dell'accesso ad un tribunale, terzo e imparziale, da parte del singolo individuo. Infatti, l'introduzione di una legittimazione ad agire *uti civis*, se potrebbe trovare un appiglio normativo nel richiamato art. 1, non appare trovare uguale fondamento nel successivo art. 9 della Convenzione.

3. *La climate change litigation e la legittimazione a ricorrere, tra il diritto al clima e i doveri di protezione*

La problematica della legittimazione a ricorrere è tornata recentemente all'attenzione della dottrina amministrativistica, come dimostrano i numerosi studi che se ne sono occupati¹⁸, ed è destinata ad assumere una sempre crescente

¹⁷ Così, F. Goisis, *Legittimazione al ricorso delle associazioni ambientali ed obblighi discendenti dalla Convenzione di Aarhus e dall'ordinamento dell'Unione Europea*, cit., 101 ss.

¹⁸ Particolare attenzione al tema della legittimazione ad agire nel processo amministrativo è dedicata da M. Delsignore, *L'amministrazione ricorrente. Considerazioni in tema di legittimazione nel giudizio amministrativo*, Torino, 2020; B. Gilberti, *Contributo alla riflessione sulla legittimazione ad agire nel processo amministrativo*,

rilevanza a seguito del proliferare di contenziosi che sorgono intorno al fenomeno del cambiamento climatico.

Allorquando si affronta il tema della c.d. *climate change litigation*, la questione dell'accesso alla giustizia da parte del singolo legittimato ad agire in giudizio per la tutela degli interessi superindividuali si rende quanto mai evidente, atteso che con tali ricorsi, in piena attuazione del principio dello sviluppo sostenibile, si intende tutelare non solo le generazioni presenti, bensì anche quelle future. Questa accezione solidaristica del contenzioso climatico si traduce, nella prassi, nella capacità di sollecitare la presentazione di ricorsi non solo da parte delle associazioni ambientaliste, «ma anche, insieme alle medesime associazioni che ne curano la preparazione giuridica, semplici individui che lamentano offese dirette e concrete sulla propria vita e sulle estensioni della medesima»¹⁹.

Volgendo lo sguardo al processo amministrativo, l'attenzione deve essere rivolta alla possibilità di ricorrere nei confronti della P.A., così come di enti territoriali, per l'annullamento di provvedimenti che non siano stati adottati in conformità al principio dello sviluppo sostenibile ovvero, soprattutto, per incentivare l'adozione delle misure necessarie per ridurre il riscaldamento globale terrestre sulla base degli impegni assunti dallo Stato italiano a livello internazionale. Benché, come è noto, allo stato dell'arte nel nostro ordinamento non sia stato ancora presentato alcun ricorso avente ad oggetto il cambiamento climatico innanzi al giudice amministrativo, l'esame di quanto sta avvenendo negli altri sistemi giuridici (si pensi, ad es., all'*Affaire du siècle*, in cui il Tribunale amministrativo francese ha condannato lo Stato francese ad adottare tutte le misure necessarie per riparare il pregiudizio ecologico, conseguente al mancato rispetto delle soglie che erano state fissate di riduzione dei gas serra nel triennio 2015-2018) e la recente proposizione di un'azione dinanzi al Tribunale di Roma²⁰ impongono di verifi-

Milano, 2020 e S. Mirate, *La legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo*, Milano, 2018. Per una disamina critica dei recenti approdi della dottrina che si è interessata alla legittimazione ad agire, si rinvia a G. Tropea, *La legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo: una rassegna critica della letteratura recente*, in *Dir. proc. amm.*, 2021, 1, 447 ss. Tra i contributi di meno recente pubblicazione, si ricordano C. Cudia, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, Santarcangelo di Romagna, 2012; P. Duret, *Riflessioni sulla legittimatio ad causam in materia ambientale tra partecipazione e sussidiarietà*, in *Dir. proc. amm.*, 2008, 3, 688 ss.; F. Gigliani, *La legittimazione processuale attiva per la tutela dell'ambiente alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale*, in *Dir. proc. amm.*, 2015, 1, 413 ss. e P.L. Portaluri, *Spunti su diritto di ricorso e interessi superindividuali: quid noctis, custos?*, in *Riv. giur. ed.*, 2019, 5, 501 ss.

¹⁹ Come rilevato da E.G. 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*, 2021, 17, 66 ss.

²⁰ Il caso è stato denominato "Giudizio Universale" ed è stato presentato innanzi al Tribunale civile di Roma da 203 ricorrenti, tra associazioni ambientaliste e cittadini. La domanda degli attori mira ad ottenere il riconoscimento in capo allo Stato italiano di una responsabilità climatica, variamente declinata come extracontrattuale (ai sensi dell'art. 2043 o 2051 c.c.) o da contatto sociale qualificato e, per l'effetto, a condannare lo Stato all'adozione di ogni iniziativa necessaria per la riduzione, entro il 2030, delle emissioni artificiali di CO₂ nella misura del 92% rispetto ai livelli del 1990.

care se l'impostazione tradizionale della legittimazione attiva – identificata con la titolarità di un interesse qualificato e differenziato – sia in grado di assicurare una tutela effettiva, come richiesto dalla Convenzione di Aarhus.

Tra le numerose controversie che, a partire dal sistema statunitense sino a giungere al Vecchio Continente, stanno interessando le Corti straniere e le Corti sovranazionali, il caso più noto rimane *Urgenda c. Paesi Bassi*, in cui il Governo olandese è stato condannato dalla Corte suprema nazionale di quello Stato a ridurre le emissioni di gas a effetto serra almeno del 25% entro la fine del 2020, ben oltre quanto richiesto dagli obblighi assunti dai Paesi Bassi con il Protocollo di Kyoto.

In disparte qualsiasi disamina della richiamata pronuncia, su cui la dottrina si è già lungamente soffermata, ai fini della nostra indagine appare sufficiente evidenziare che la Corte olandese ha ravvisato nell'obbligo, assunto a livello internazionale, di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra un vero e proprio dovere, giustiziabile e avente contenuto positivo²¹. In altri termini, secondo questa impostazione, la discrezionalità che connota l'attività legislativa, a seguito dell'assunzione degli impegni a livello internazionale da parte dello Stato, diviene vincolata nel momento in cui viene in rilievo il "diritto" al clima e, quindi, in ultima analisi alla sopravvivenza del genere umano.

Con riguardo allo Stato italiano, oltre ad essere stato evocato in giudizio dinanzi al Tribunale civile di Roma, il 30 novembre 2020 la Corte EDU ha comunicato che un gruppo di giovani portoghesi ha presentato ricorso contro trentatré Stati firmatari, tra i quali anche il nostro Paese, lamentando la violazione degli artt. 2, 8 e 14 CEDU a causa degli effetti nocivi prodotti dal riscaldamento climatico globale sulla vita e sulla salute soprattutto delle giovani generazioni. Al di là dell'esito che potrà avere tale giudizio, è interessante notare come, anche in questa occasione, la controversia sia stata instaurata da singoli ricorrenti, che si sono dichiarati portatori di un interesse superindividuale alla protezione dell'ambiente in nome di una solidarietà intergenerazionale.

Nella *climate change litigation* le criticità che hanno accompagnato l'evoluzione giurisprudenziale e dottrinale in materia di accesso alla giustizia a tutela degli interessi diffusi risultano ancor più marcate, venendo in rilievo un interesse che, oltre ad essere superindividuale e indifferenziato, è condiviso a livello "globale" e il cui stabile collegamento con il territorio (la c.d. *vicinitas*) è sempre più rarefatto. Non mancano, infatti, casi di controversie²² azionate da singoli che, pur non essendo cittadini dello Stato convenuto, lamentano di aver subito una lesio-

²¹ In questo senso si esprimono C.V. Giabardo, *Climate change litigation and tort law. Regulation through litigation*, in *Diritto e processo*, 2019, 361 e G. Fracchia, *Quis custodiet custodes? Standing, metaphysics and transgenerational bond*, in *Climate Justice: theory and practice*, a cura di T. Andina, F. Corvino, E-International Relations, in corso di pubblicazione, 3.

²² In proposito, di particolare interesse è il caso esaminato da Cons. St., Sez. VI, 22 settembre 2014, n. 4775.

ne in ragione della mancata adozione di politiche ambientali adeguate al contrasto al cambiamento climatico.

Al riguardo, la dottrina²³ ha elaborato il concetto di *vicinitas* globale, che trascende dal collegamento con il territorio nazionale e che si atteggia ad elemento indicatore di una legittimazione ad agire fondata direttamente sulla fonte internazionale contenuta nella Convenzione di Aarhus. Questa lettura volta ad ammettere efficacia diretta e verticale della Convenzione negli ordinamenti nazionali, se coniugata con il riferimento previsto all'art. 1 anche al singolo, consentirebbe, in linea di principio, di disegnare i contorni di una legittimazione ad agire *uti civis* in campo ambientale.

Oltre a prescindere dalla territorialità ed, è appena il caso di aggiungere, dalla sussistenza del nesso di causalità tra la condotta e il danno²⁴, una delle caratteristiche più interessanti del contenzioso climatico si rinviene nella sua funzione, volta non ad ottenere una riparazione o reintegrazione per il danno patito, bensì a compulsare lo Stato nell'adottare le misure, di mitigazione e di adattamento, necessarie per salvaguardare anche le generazioni future. Proprio valorizzando tale aspetto, la dottrina²⁵ ha evidenziato che, *in subiecta materia*, vengono in considerazione le liti c.d. strategiche, ossia indirizzate ad ottenere non un'utilità nella propria sfera giuridica ma nel sollecitare lo Stato ad attuare gli obblighi assunti a livello internazionale ovvero, qualora siano intentate nei confronti di singole imprese, a porre in essere strategie aziendali finalizzate a garantire uno sviluppo sostenibile, che consenta di preservare l'ambiente dalle conseguenze pregiudizievoli del cambiamento climatico²⁶.

Tale mutamento di prospettiva, in cui il singolo diviene da vittima che ha subito un pregiudizio a "*watch dog*" dell'operato statale, trova la propria ragion d'essere in un duplice ordine di motivi: da un lato, è espressione del radicarsi, anche nella società civile, dell'idea di una tutela sempre più multilivello, in cui al giudice nazionale viene demandato il compito di far rispettare anche gli impegni internazionali; dall'altro, come già era avvenuto con riferimento alla tutela dei diritti umani, è il sintomo dell'indebolimento delle istituzioni di rappresentan-

²³ Il riferimento è a S. Mirate, *La legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo*, cit., 264 ss.

²⁴ Sul punto, si vedano K.F. Braig, S. Panov, *The Doctrine of Positive Obligations as a Starting Point for Climate Litigation in Strasbourg: The European Court of Human Right as a Hilfsberiff in Combating Climate Change?*, in 35 J. Envtl. L. & Litig. 261, 2020, 1 ss.

²⁵ Per un'ampia trattazione della problematica si rinvia a S. Valaguzza, *Liti strategiche: il contenzioso climatico salverà il pianeta?*, in *Dir. proc. amm.*, 2021, 2, 293 ss.

²⁶ Con riferimento al contenzioso climatico intentato nei confronti di soggetti privati, emblematico è il caso affrontato dal Tribunale distrettuale dell'Aja, con la pronuncia del 26 maggio 2021 (*caso Royal Dutch Shell*), in cui la Corte olandese ha condannato Royal Dutch Shell di ridurre, entro il 2030, le emissioni di CO₂ del 45% rispetto alle soglie prodotte nel 2019. Per un commento alla sentenza, si vedano E. Napoletano, S. Spinelli, *Il caso Royal Dutch Shell. La Corte olandese impone il taglio del 45% delle emissioni di CO₂ al 2030: abuso di diritto o rispetto degli accordi internazionali?*, in *Giur. pen.*, 2021, 7-8, 1 ss.

za politica, ove il giudice nazionale svolge sempre più spesso il ruolo di supplente della funzione legislativa.

Come è stato sottolineato da una parte della dottrina²⁷, questo nuovo ruolo assunto dai singoli individui troverebbe la propria ragion d'essere nella circostanza che nel contenzioso climatico non verrebbe in rilievo un diritto al clima, bensì piuttosto il mancato rispetto da parte dello Stato di un dovere di protezione. Richiamando le categorie civilistiche, la figura che viene subito alla mente è quella dei contratti con effetti protettivi nei confronti dei terzi in cui, pur in presenza di un rapporto contrattuale (che non ricorre, invece, nel caso del contenzioso climatico), l'obbligo di prestazione è nei confronti della parte stipulante, ma gli obblighi di protezione sono rivolti anche verso un terzo (nel caso in analisi, le generazioni future).

In questi rapporti contrattuali, la parte interferisce con soggetti che sono terzi rispetto al regolamento contrattuale, ma legati da relazioni qualificate e socialmente rilevanti con la parte contrattuale, che deve pertanto proteggerli in virtù dell'obbligo di correttezza. Così come avviene nelle liti climatiche – e da qui il parallelismo – pur non essendo i terzi titolari del diritto alla prestazione²⁸, la mancata protezione risulta essere fonte di responsabilità contrattuale.

A tale ricostruzione, permeata dalla doverosità, si contrappone l'impostazione tradizionale ispirata alla logica dei diritti²⁹ e di cui è espressione l'atto di citazione presentato, innanzi al Tribunale di Roma, nel caso “*Giudizio Universale*”. Le argomentazioni degli attori si fondano, infatti, sulla possibilità di configurare un diritto umano al clima, inteso come presupposto del diritto alla vita e in forza del quale ciascun essere umano – sembrando, quindi, fare riferimento soltanto alle generazioni presenti – sarebbe titolare di un diritto a «che gli Stati provvedano a rimuovere la situazione di emergenza climatica in corso, per salvaguardare nel tempo e per sempre la funzionalità del sistema climatico e custodirne la stabilità termodinamica, puntando coraggiosamente sulla mitigazione»³⁰.

Tale diritto troverebbe fondamento su una pluralità di fonti internazionali che entrerebbero nel nostro ordinamento tramite l'art. 117, co. 1 Cost.: il diritto umano al clima stabile viene richiamato *expressis verbis* dall'art. 2 della Risoluzione del Parlamento europeo del 15 gennaio 2020, a tenore del quale viene, tra

²⁷ Il tema viene approfondito da G. Fracchia, *Quis custodiet custodes? Standing, metaphysics and transgenerational bond*, cit.

²⁸ In tale aspetto si rinviene il *discrimen* con il contratto a favore del terzo *ex art.* 1411 c.c..

²⁹ Sulle criticità connesse al “diritto” al clima si veda S. Valaguzza, *Liti strategiche: il contenzioso climatico salverà il pianeta?*, cit., 3 ss., la quale rileva che «l'utilizzo del termine diritto (al clima o all'ambiente) non è esatto perché l'ambiente e il clima sono oggetto di politiche pubbliche, intese come azioni correlate ad un problema collettivo, rispetto alle quali la volontà dei singoli è recessiva».

³⁰ In proposito, si veda l'atto di citazione presentato dalle associazioni A Sud Ecologia e Cooperazione Onlus, Medici per l'Ambiente ISDE Italia onlus, Coordinamento Nazionale No Triv, Biblioteca di Sarajevo e altri nel caso “*Giudizio Universale*”, disponibile al sito <https://giudiziouniversale.eu> (spec. 60, § V.9).

l'altro, richiesto che detto diritto sia «pienamente applicabile attraverso il sistema giudiziario a livello nazionale e dell'UE»; con riferimento alla necessità di assicurare i mezzi di sussistenza, vengono in rilievo l'art. 1, n. 2 sia dei Patti ONU sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali, del 1966 («in nessun caso, un popolo può essere privato dei propri mezzi di sussistenza»), nonché la Convenzione ONU dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza del 1989, resa esecutiva in Italia con l. n. 176/1989.

Per quanto concerne il diritto euro-unitario vengono richiamati l'art. 191 TFUE e i Regolamenti UE n. 2020/852 e n. 2021/241, che individuano la necessità che siano adottate politiche volte ad assicurare la non regressione del sistema climatico, mentre in relazione all'architettura normativa disegnata dalla CEDU si applicano i già richiamati artt. 2 (diritto alla vita), 8 (rispetto della vita privata e familiare) e 14 (divieto di discriminazione), quest'ultimo in combinato disposto con i precedenti articoli.

Entrambe le impostazioni sin qui richiamate sono accomunate dalla medesima finalità, ossia tentare di allargare le maglie della tutela giurisdizionale: la teoria fondata sull'antropocentrismo dei diritti intende pervenire a tale risultato ponendosi in linea di continuità con il pensiero giuridico tradizionale; la più moderna concezione dell'antropocentrismo dei doveri, invece, ritiene che i tempi siano maturi per un ripensamento dei rapporti tra autorità pubblica e singoli.

4. *Spunti dottrinali per una legittimazione ad agire uti civis*

Se alcune considerazioni sull'antropocentrismo dei doveri sono già state svolte, appare utile in questa sede riprendere le conclusioni a cui si è pervenuti e ripercorrere le linee direttrici delle altre ricostruzioni dottrinarie che sembrano sollevare spunti di riflessione in merito all'opportunità di ammettere una legittimazione a ricorrere *uti civis*³¹.

Tra le più recenti ricostruzioni dottrinarie merita di essere, *in primis*, indagata quella tesi che invoca il principio di sussidiarietà orizzontale, cristallizzato nell'art. 118, co. 4 Cost., a mente del quale lo Stato e gli altri enti territoriali «favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà». Come è stato chiarito dalla dottrina amministrativistica³² che ha esaminato la por-

³¹ Sulla legittimazione ad agire *uti civis*, non può non rinviarsi allo studio compiuto da B. Giliberti, *Contributo alla riflessione sulla legittimazione ad agire nel processo amministrativo*, cit.

³² In argomento si vedano P. Duret, *Riflessioni sulla legittimatio ad causam in materia ambientale tra partecipazione e sussidiarietà*, cit., 688 ss. e F. Giglioni, *La legittimazione processuale attiva per la tutela dell'ambiente alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale*, cit., 413 ss.

tata (anche processuale) di detto principio e le sue implicazioni, la giurisprudenza amministrativa³³ lo ha spesso invocato per riconoscere la legittimazione ad agire anche in capo ai comitati ambientalisti spontanei di cittadini, al fine di superare l'impostazione, inizialmente accolta, secondo cui soltanto le associazioni iscritte presso il Ministero dell'ambiente potevano adire il giudice amministrativo.

L'interpretazione ermeneutica è stata, pertanto, quella di circoscrivere l'applicazione della sussidiarietà orizzontale alle ipotesi in cui la tutela degli interessi metaindividuali fosse, in ogni caso, riconducibile al fenomeno della entificazione, senza pervenire al riconoscimento di forme di tutela *uti civis*. Come emerge dalla lettura delle pronunce³⁴ che hanno affrontato la questione, l'accento viene posto sull'esigenza di non trasformare il sistema processuale amministrativo in una giurisdizione di tipo oggettivo, introducendo surrettiziamente delle azioni che, sebbene in nome della tutela degli interessi diffusi, finirebbero per introdurre nell'ordinamento delle azioni popolari.

Tuttavia, benché non si siano registrate allo stato dell'arte oscillazioni giurisprudenziali sul punto, la questione non può ritenersi definitivamente risolta, in quanto come efficacemente sottolineato da una parte della dottrina tale interpretazione restrittiva non risulterebbe pienamente conforme con il dettato costituzionale. In particolare, secondo una determinata prospettazione dottrinale³⁵, il principio di sussidiarietà orizzontale darebbe nuova linfa alla tesi che prospetta la sussistenza di un collegamento tra la legittimazione procedimentale e quella processuale³⁶, nel senso che si dovrebbe riconoscere la legittimazione attiva non solo alle formazioni sociali, ma anche ai singoli che abbiano attivamente posto in essere delle iniziative a tutela dell'interesse diffuso.

Sulla scia di tale orientamento, si è inoltre sostenuto che il principio di sussidiarietà orizzontale, se applicato senza essere posto sotto la lente della giurisdizione di tipo soggettivo e, pertanto, dell'art. 103 Cost., consente di «legittimare anche gli interventi diretti dei cittadini per la tutela di beni comuni, anche se questi non

³³ Cfr., *ex multis*, Cons. St., sez. VI, 23 maggio 2011, n. 3107; Id., 2 ottobre 2006, n. 5760; Tar Molise, Sez. I, 6 giugno 2019, n. 209; Tar Puglia, Lecce, Sez. I, 5 aprile 2005, n. 1847.

³⁴ Cfr. Tar Campania, Napoli, Sez. VII, 5 gennaio 2017, n. 107; Tar Piemonte, Sez. I, 16 giugno 2011, n. 635; Tar Toscana, Sez. II, 1 aprile 2011, n. 567.

³⁵ Sul punto si veda P. Duret, *Riflessioni sulla legittimatio ad causam in materia ambientale tra partecipazione e sussidiarietà*, cit., 688 ss., ove si legge che «una sussidiarietà “presa sul serio”, tanto nelle sue premesse teoriche quanto nella sua traduzione positiva nell'art. 118 Cost. (non meno di ciò che può predicarsi dell'art. 2 al quale, come s'è osservato, quest'ultimo si riannoda e dal quale si diparte), prima che nell'enfasi sulle formazioni sociali ha il proprio fulcro nella dignità della persona, nella priorità della sua “coscienza”, ancorché, più che nella sua “solitudine”, quest'ultima sia percepita soprattutto nella sua vocazione relazionale». Tale aspetto è altresì preso in esame da S. Mirate, *La legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo*, cit., 273. Come evidenziato da F. Scalia, *La giustizia climatica*, in *Federalismi*, 2021, 10, 269, secondo questo filone dottrinale, «il principio di sussidiarietà suggerisce una rivalutazione del ruolo della partecipazione anche in chiave giurisdizionale».

³⁶ In tema si veda R. Villata, *Riflessioni in tema di partecipazione al procedimento e legittimazione processuale*, in *Dir. proc. amm.*, 1992, 171.

sono propriamente iscritti in un modulo procedimentale»³⁷. Viene, in tal modo, riconosciuta nell'ordinamento un'azione libera solidale a tutela dell'interesse superindividuale che possa essere promossa anche da singoli soggetti della società civile.

Con specifico riferimento al carattere della differenziazione, difficilmente individuabile quando si affronta la possibilità per i singoli individui di esercitare la tutela giurisdizionale degli interessi superindividuali, questo indirizzo dottrinario ritiene che il valore della sussidiarietà consenta di prescindere dall'accertamento di una posizione differenziata, essendo «inappropriato pretendere dai soggetti ammessi al processo attraverso la sussidiarietà orizzontale di dimostrare la lesione specifica di un interesse chiaramente differenziato»³⁸.

Se il pregio di tale impostazione è senza dubbio quello di aver evidenziato la positiva emersione dell'esigenza, sentita nella società civile, di protezione giuridica degli interessi diffusi, non può non richiamarsi l'ostacolo ravvisato nella difficoltà di far conciliare tale lettura dell'art. 118, co. 4 Cost. (e, ancor prima, dell'art. 2 Cost.) con gli artt. 24 e 103 Cost.. A tale problematica sembra, invece, ovviare l'indirizzo che, muovendo dalle conclusioni a cui si è pervenuti con riferimento ai beni comuni³⁹, ritiene che in materia ambientale verrebbe a configurarsi un nuovo interesse meritevole di protezione, l'interesse comune, di cui sarebbero portatori in sede processuale i singoli cittadini.

Dunque, l'art. 24 Cost. assumerebbe «un ruolo non più di chiusura alle sole posizioni individuali, ma di apertura a tutti i portatori di interessi collettivi riferiti al medesimo bene collettivo dell'ambiente, quando dispone che “tutti possono agire in giudizio a tutela dei propri diritti e interessi legittimi”»⁴⁰. Pur muovendo dalla volontà di superare, sul piano del diritto sostanziale, l'assetto individualistico, tanto da elaborare la categoria dei “beni comuni”, tale ricostruzione sul piano processuale consente di individualizzare – e, pertanto, differenziare – l'interesse (originariamente) diffuso.

³⁷ In tal senso, si veda F. Giglioni, *La legittimazione processuale attiva per la tutela dell'ambiente alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale*, cit., 413 ss. In tema, si rinvia altresì a P.L. Portaluri, *Spunti su diritto di ricorso e interessi superindividuali: quid noctis, custos?*, cit., 501 ss.

³⁸ Così, F. Giglioni, *La legittimazione processuale attiva per la tutela dell'ambiente alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale*, cit., 413 ss.

³⁹ In argomento, si vedano V. Cerulli Irelli, L. De Lucia, *Beni comuni e diritti collettivi. Riflessioni de iure condendo su un dibattito in corso*, in U. Breccia, G. Colombini, E. Navaretta, R. Romboli (a cura di), *I beni comuni*, Pisa, 2012, 7 ss.

⁴⁰ Come notato in dottrina da R. Sestini, *Il giudice amministrativo italiano fra cambiamento climatico e transizione ecologica*, relazione al convegno “*Il giudice amministrativo fra cambiamento climatico e transizione ecologica*”, tenutosi l'11 giugno 2021 e organizzato dall'Associazione dei giudici amministrativi tedeschi, italiani e francesi (spec. 13).

Da ultimo, nonostante sia già stata più volte richiamata nel presente scritto, appare utile soffermarsi brevemente sulla teoria dei doveri⁴¹ al fine di verificare se tale ricostruzione teorica offra alcune suggestioni che possano consentire di disegnare una legittimazione ad agire *uti civis*. Come già anticipato, tale impostazione (per il cui approfondimento non può non rinviarsi allo scritto del Prof. Fracchia), facendo leva sul principio dello sviluppo sostenibile e sui doveri di solidarietà di cui all'art. 2 Cost., ritiene che per assicurare una tutela piena al bene ambiente, quest'ultimo debba essere inteso non tanto come un diritto ma piuttosto come oggetto di un dovere di protezione.

Sul piano del diritto sostanziale, il principio dello sviluppo sostenibile offre un nuovo angolo prospettico dal quale riguardare i rapporti tra autorità pubblica e singoli, non più ispirati alla logica dei diritti ma permeati dalla doverosità di un'azione pubblica che garantisca un livello di sviluppo sostenibile anche per le generazioni future. Dal punto di vista processuale, valorizzando il riferimento a ciascun individuo contenuto nell'art. 1 della Convenzione di Aarhus, si potrebbe prospettare una legittimazione ad agire *uti civis*, in forza della quale chiunque possa adire l'autorità giurisdizionale al fine di richiedere, nei confronti delle istituzioni, l'adempimento al dovere di solidarietà, che, per quanto concerne le generazioni future, si fonda sul principio dello sviluppo sostenibile.

Provando a tirare le fila di quanto illustrato, nel contenzioso climatico è un dato di fatto che le associazioni ambientaliste non riescano a catalizzare le esigenze degli individui e a porsi in una situazione intermedia tra le istituzioni e la società civile, tanto che, da quanto si evince dall'analisi dei casi posti all'attenzione delle Corti sovranazionali e di quelle straniere, spesso sono i singoli ad adire il giudice per sollecitare l'adempimento di auto-vincoli che lo Stato ha assunto a livello internazionale. Del resto, se l'interesse diffuso del quale si sta discorrendo è un interesse sostanziale che eccede la sfera dei singoli per assumere una connotazione condivisa e non esclusiva, il corollario non potrebbe non essere che nel senso di ammettere una legittimazione ad agire "diffusa", in cui "chiunque" – come sembra trasparire dalla Convenzione di Aarhus – possa far valere i "diritti" delle generazioni future.

Al riguardo, appare interessante quanto affermato dalla Commissione europea nella comunicazione del 14 ottobre 2020 al Parlamento, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, volto ad individuare le misu-

⁴¹ Al riguardo, si rinvia alle riflessioni di M. Allena, F. Fracchia, *Globalization, environment and sustainable development in global, European and Italian perspectives*, cit., 781 ss.; M. Cafagno, D. D'Orsogna, F. Fracchia, *The Legal Concept of the Environment and Systemic Vision*, in L. Urbani Ulivi, *The systemic turn in human and natural sciences*, Springer, 2019, 121 ss.; F. Fracchia, *L'ambiente nella prospettiva giuridica*, in Aa.Vv., *Diritto amministrativo e società civile. Muovendo dalle opere di Roversi Monaco*, Bologna, 2018, 619 ss.; Id., *Environmental Law: principles, definitions and protection models*, Napoli, 2018, 59 ss. M. Cafagno, D. D'Orsogna, F. Fracchia, *The Legal Concept of the Environment and Systemic Vision*, in L. Urbani Ulivi, *The systemic turn in human and natural sciences*, Springer, 2019, 121 ss.

re necessarie per migliorare l'accesso alla giustizia in materia ambientale nell'ambito non solo dell'Unione, ma anche negli ordinamenti degli Stati membri. Valorizzando il ruolo svolto nella tutela ambientale sia dai singoli che dalle ONG, nel delineare i settori di intervento prioritari per iniziative future, al § 37 si legge che le giurisdizioni nazionali hanno l'obbligo di garantire il diritto di entrambi detti soggetti (*id est*, singoli e ONG) a un ricorso effettivo in materia ambientale, dovendosi evitare indebite limitazioni alla legittimazione ad agire.

Se ciò è senz'altro vero, tuttavia allo stato dell'arte appare difficile sostenere l'ammissibilità di un ricorso che sia proposto dal singolo individuo per la tutela di un interesse superindividuale, anche se è innegabile che alcune recenti ricostruzioni dottrinarie, laddove sviluppate sino alle estreme conseguenze, abbiano *in nuce* elementi sufficienti per consentire un ampliamento della platea dei soggetti legittimati ad agire. Ebbene, è evidente che una tale evoluzione del sistema processuale, che configurerebbe una giurisdizione di tipo oggettivo, se merita di essere esaminata, non può essere demandata né all'opera creatrice della dottrina né al lavoro della giurisprudenza, trattandosi di una scelta di politica legislativa che richiede di essere attentamente meditata.

Note sui collaboratori del numero monografico

GIOVANNA ADINOLFI, Professore Ordinario di Diritto Internazionale, Università degli Studi di Milano (giovanna.adinolfi@unimi.it)

TIZIANA ANDINA, Professore Ordinario di Filosofia Teoretica, Direttore del Labont – Center for Ontology, Università degli Studi di Torino (tiziana.andina@unito.it)

GIUSEPPE ARCONZO, Professore Associato di Diritto Costituzionale, Università degli Studi di Milano (giuseppe.arconzo@unimi.it)

GIULIA BOTTA, Dottoranda di Diritto Internazionale, Università degli Studi di Milano (giulia.botta@unimi.it)

CLAIRE BRIGHT, Assistant Professor in Private Law, Nova Law School di Lisbona, (claire.bright@eui.eu)

MARTINA BUSCEMI, Ricercatore di Diritto Internazionale, Università degli Studi di Milano (martina.buscemi@unimi.it)

ELENA CARPANELLI, Ricercatore di Diritto Internazionale, Università degli Studi di Parma (elena.carpanelli@unipr.it)

GIULIA FORMICI, Assegnista di Ricerca in Diritto Pubblico Comparato, Università degli Studi di Parma (giulia.formici@unipr.it)

FABRIZIO FRACCHIA, Professore Ordinario di Diritto Amministrativo, Università Commerciale “Luigi Bocconi” di Milano (fabrizio.fracchia@unibocconi.it)

EMILIANO FREDIANI, Professore Associato di Diritto Amministrativo, Università degli Studi di Pisa (emiliano.frediani@unipi.it)

MARIO LIBERTINI, Professore Emerito di Diritto Commerciale, Università La Sapienza di Roma, (milibertini@liblex.it)

CHIARA MACCHI, Marie Skłodowska-Curie Researcher, Università di Wageningen (macchi.chiara@gmail.com)

RODRIGO MÍGUEZ NÚÑEZ, Professore Associato di Diritto Privato, Università degli Studi del Piemonte Orientale (rodrigo.miguez@uniupo.it)

PASQUALE PANTALONE, Ricercatore di Diritto Amministrativo, Università degli Studi di Milano (pasquale.pantalone@unimi.it)

ELISABETTA ROMANI, Assegnista di ricerca in Diritto Amministrativo, Università degli Studi di Milano (elisabetta.romani@unimi.it)

TULLIO SCOVAZZI, Professore Ordinario di Diritto Internazionale, Università degli Studi di Milano-Bicocca (tullio.scovazzi@unimib.it)

STEFANELLA STRANIERI, Professore Associato di Economia ed Estimo Rurale, Università degli Studi di Milano (stefanella.stranieri@unimi.it)

SARA VALAGUZZA, Professore Ordinario di Diritto Amministrativo, Università degli Studi di Milano (sara.valaguzza@unimi.it)

VITO VELLUZZI, Professore Ordinario di Filosofia del Diritto, Presidente del Comitato di Direzione della Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Milano (vito.velluzzi@unimi.it)

LORENZA VIOLINI, Professore Ordinario di Diritto Costituzionale, Università degli Studi di Milano (lorenza.violini@unimi.it)



www.ildirittodelleconomia.it
www.muccheditore.it