

L'OBBLIGAZIONE CLIMATICA E LA NATURA DEL PNIEC NELLA REPUBBLICA ITALIANA: SONO ERETICHE LE PRETESE DI UN LEGITTIMO ADEMPIMENTO?

Antonio Mitrotti *

Sintesi. Sono eretiche le pretese di un legittimo adempimento dell'obbligazione climatica e delle (conseguenti) misure del PNIEC nell'ordinamento italiano? Pur nello sforzo di una necessaria sinteticità e di un'opportuna economicità espositiva, queste brevi riflessioni cercano di dare una risposta al quesito - scivolosissimo - secondo alcune (elementari) chiavi di lettura, metodologicamente induttive: anche alla luce delle novità segnalabili tra le pieghe argomentative di una storica sentenza del Tribunale Ordinario di Roma del 26 febbraio 2024, n. 3552. Più conosciuta come la "Sentenza Giudizio Universale".

Parole chiave: Obbligazione Climatica; PNIEC; Giudizio Universale; Legittimo Adempimento.

Abstract. *Are the claims of legitimate satisfaction of the climate obligation and the (consequent) measures of the PNIEC heretical in the Italian legal system? Despite the effort of a necessary conciseness and appropriate economy of exposition, these brief reflections attempt to give an answer to the - very slippery - question according to some (elementary) methodologically inductive interpretation keys: also considering the novelties that can be reported among the argumentative folds of a historic sentence of the Ordinary Court of Rome dated February 26th, 2024, n. 3552. Better known as the "Last Judgment Sentence".*

Key words: *Climate Bond; PNIEC; Last Judgment; Legitimate Fulfillment.*

SOMMARIO: 1. Un'introduzione basilare all'obbligazione climatica nella Repubblica italiana - 2. Spunti ricostruttivi dell'obbligazione climatica - 3. Il ruolo del diritto europeo - 4. Brevi riflessioni sulla natura giuridica del PNIEC - 5. Qualche spunto conclusivo.

1. Un'introduzione basilare all'obbligazione climatica nella Repubblica italiana

Per ragionare con attenzione sulla collocazione e la *ratio* delle misure adottate nell'ordinamento italiano per l'adempimento dell'obbligazione climatica è necessaria una breve, ma essenziale, puntualizzazione metodologica.

Che cos'è l'obbligazione climatica?

Quesito preliminare: eppure spesso dato per scontato ed assodato tra tanti giuristi¹.

Rispondere a questa domanda in termini deduttivi richiederebbe (in effetti) un impegno, estremamente, complesso: con allo sfondo il rischio di condurre (ed attrarre) l'interprete (anche il più attento) su terreni assai vischiosi, del diritto pubblico e (oltre tutto) della politica del diritto².

Più agevole sarebbe invece provare a ragionare in termini induttivi: specialmente, sulla base dei celebri casi di giustizia climatica ormai sviluppatasi (con progressiva celerità) in tutt'Europa. Basterebbe porre mente, per esempio: al caso *Urgenda* nei Paesi Bassi³, all'*Affaire du Siècle* in Francia⁴, al caso *Neubauer* in Germania⁵, come pure all'*Affaire Climat* in Belgio⁶, fino ad arrivare alla recentissima sentenza in Italia del Tribunale Ordinario di Roma del 26 febbraio 2024, n. 3552, più nota (alle cronache) come "Giudizio Universale".

1* Il presente contributo è destinato alla pubblicazione degli Atti del Convegno su "Diritto e Cambiamenti Climatici: dall'«obbligazione climatica» al Climate Change Litigation", organizzato dal CISFA ("Centro Interistituzionale di Studi e Alta Formazione in materia di Ambiente") dell'Università degli Studi di Perugia e di ARPA Umbria. (*Segretario Comunale in aspettativa per Attività di Ricerca presso l'Università degli Studi di Perugia, dove è Professore a contratto di Istituzioni di Diritto Pubblico).

Un'isolata eccezione - pionieristica - risultano gli sforzi dell'attenta dottrina più recente, in effetti ricercabile nei preziosi studi sviluppati in M. CARDUCCI, *Cambiamento climatico (diritto costituzionale)*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Milano, Wolters Kluwer, 2021, pp. 51-74; S. BALDIN - P. VIOLA, *L'obbligazione climatica nelle aule giudiziarie. Teorie ed elementi determinanti di giustizia climatica*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 3/2021, pp. 597-629; A. PISANÒ, *La responsabilità degli Stati nel contrasto al cambiamento climatico tra obbligazione climatica e diritto al clima*, in *Etica & Politica*, n. 3/2022, pp. 349-366; D. PORENA, *Giustizia climatica e responsabilità intergenerazionale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2023, pp. 186-215; M. BUFFONI, *Obbligazione climatica e tutela dell'affidamento: una proposta (Tribunale Amministrativo di Parigi, 29 giugno 2023)*, in *Trusts e Attività Fiduciarie in Rete*, n. 1/2024, pp. 72-81.

2 «Invero, la climatologia è quasi una scienza politica, nella misura in cui essa osserva e prognostica le incidenze "climatiche" delle deliberazioni "politiche", suggerendone non solo variazioni di azione [come avviene nei Report dell'IPCC], ma anche trasformazioni di politics» M. CARDUCCI, *Cambiamento climatico (diritto costituzionale)*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Milano, Wolters Kluwer, 2021, p. 51.

3 *Ex plurimis*, in dottrina si rinvia (senza alcuna pretesa di esaustività nel riferimento) alle analisi di V. JACOMETTI, *La sentenza Urgenda del 2018: prospettive di sviluppo del contenzioso climatico*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, n. 1/2019, pp. 121-139; T. SCOVAZZI, *L'interpretazione e l'applicazione "ambientalista" della Convenzione europea dei diritti umani, con particolare riguardo al caso "Urgenda"*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, n. 3/2019, pp. 619-633; T. SCOVAZZI, *La decisione finale sul caso Urgenda*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, n. 2/2020, pp. 419-421; M. MONTINI, *Verso una giustizia climatica basata sulla tutela dei diritti umani*, in *OIDU - Ordine Internazionale e Diritti Umani*, n. 3/2020, pp. 506-537; S. DOMINELLI, *Sui limiti giurisdizionali imposti all'emissione di gas serra: i giudici olandesi diventano i "front-runners" nella lotta ai cambiamenti climatici*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, n. 4/2020, pp. 749-780; F. FRANCESCHELLI, *L'evoluzione della "climate litigation" relativa alla violazione dei diritti umani*, in *I diritti dell'uomo*, n. 1/2021, pp. 37-77; I. FERLITO, *Anatomia di una rivoluzione. Giustizia climatica e metamorfosi del mondo*, in *Comparazione e Diritto civile*, n. 1/2021, pp. 305-354; G. GHINELLI, *Le condizioni dell'azione nel contenzioso climatico: c'è un giudice per il clima?*, in *Rivista Trimestrale di Diritto e procedura civile*, n. 4/2021, pp. 1273-1297; E. GUARNA ASSANTI, *Il ruolo innovativo del contenzioso climatico tra legittimazione ad agire e separazione dei poteri dello Stato. Riflessioni a partire dal caso Urgenda*, in *Federalismi.it*, n. 17/2021, pp. 66-93; G. VIVOLI, *L'insostenibile leggerezza degli obiettivi climatici: come gli impegni assunti dagli Stati vengono presi sul serio dai giudici*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 1/2022, pp. 389-415.

4 *Ex multis*, in dottrina, L. DEL CORONA, *Brevi considerazioni in tema di contenzioso climatico alla luce della recente sentenza del "Tribunal administratif de Paris" sull'"Affaire du siècle"*, in *Gruppo di Pisa*, n. 1/2021, pp. 327-335; R. MAZZA, *La legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste a partire dall'"affaire du*

Si tratta ovviamente di casi che presentano (senz'altro) tra loro delle diversità giuridiche e degli elementi distintivi, in specie, sul piano processuale e (non di meno) sotto il profilo degli elementi sostanziali fatti valere in giudizio, per il singolo caso, ma se li approfondissimo parallelamente sarebbe davvero difficile non cogliere come da questi cinque contenziosi - emblematici - emergano alla luce significativi aspetti comuni, pressoché, induttivamente in moto verso due tendenze macroscopiche, agli occhi di qualsiasi giurista.

La prima tendenza che (con evidenza) affiora è come sia forte la percezione che l'obbligazione climatica per uno Stato tragga la propria *ratio iuris* nell'esigenza di tutela dei diritti umani: tecnicamente, a partire dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (basterebbe coglierne le ricadute applicative, in diversi casi giudiziari - anche recentissimi - con peculiare riferimento agli articoli 2 e 8 CEDU), pervenendo (con sistematicità evolutiva) ai profili intergenerazionali oggetto di regolazione nell'ambito della celeberrima Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici del 1992, senza perciò dimenticare il successivo protocollo di Kyoto del 1997, fino ad arrivare - per altro - a quanto consacrato nel così detto "Accordo di Parigi" del 2015, di preludio a livello europeo per la genesi di una - nevralgica - disciplina nei Regolamenti UE che, proprio, nel contrasto ad i cambiamenti climatici focalizza l'indispensabile via per la tutela della salute degli uomini e più in generale della loro qualità di vita di fatto minacciata dai pericoli concreti di un vero e

siècle" francese, in *Il Diritto dell'agricoltura*, n. 2/2021, pp. 121-140; M. PROTO, *Salvare la nostra casa comune è l'"affaire du siècle"*, in *Responsabilità civile e previdenza*, n. 3/2021, pp. 1047-1059; P. PINTO, *Una via giudiziaria all'ecologia? Riflessioni sull'"Affaire du siècle" francese*, in *Il Diritto dell'agricoltura*, n. 3/2021, pp. 301-329; S. SCHMITT, *L'emersione della giustizia climatica in Francia*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 4/2021, pp. 955-976.

5 Per dei preziosi approfondimenti, in dottrina, si rimanda (senza alcuna pretesa di esaustività nel riferimento) alle riflessioni di S. BALDIN - P. VIOLA, *L'obbligazione climatica nelle aule giudiziarie. Teorie ed elementi determinanti di giustizia climatica*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 3/2021, pp. 597-629; A. PISANÒ, *La genesi di un nuovo diritto. Argomenti e ragioni a sostegno del diritto al clima*, in *Ars Interpretandi*, n. 2/2022, pp. 29-46; F. CITTADINO, *Neubauer et al. v. Germany: The Contribution of the "Bundesverfassungsgericht" to Climate Protection Between Innovation and Green Conservativeness*, in *Il Diritto dell'agricoltura*, n. 3/2022, pp. 420-439; G. G. PIGNATIELLO, *Costituzione ecologica e giustizia climatica. Germania e Italia nel prisma del costituzionalismo ambientale globale*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 4/2022, pp. 945-971; F. GALLARATI, *Generazioni a processo: modelli teorici di responsabilità intergenerazionale alla prova del contenzioso climatico*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, n. 2/2023, pp. 159-177; E. BUONO, *Costituzionalismo ambientale europeo e doveri di solidarietà. Italia e Germania nell'Antropocene*, in *DPCE online*, n. 2/2023, pp. 465-486.

6 *Ex multis* in dottrina pare significativo rimandare in modo particolare (senza pretese di esaustività nei riferimenti) alle analisi sviluppate in M. MONTINI, *Verso una giustizia climatica basata sulla tutela dei diritti umani*, in *OIDU – Ordine Internazionale e Diritti Umani*, n. 3/2020, pp. 506-537; S. BALDIN - P. VIOLA, *L'obbligazione climatica nelle aule giudiziarie. Teorie ed elementi determinanti di giustizia climatica*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 3/2021, pp. 597-629; S. BALDIN, *La sostenibilità ecologica e i principi eco-giuridici per la salvaguardia del sistema Terra*, in *Rivista di Diritti Comparati*, n. 2/2022, pp. 239-270; R. FORNASARI, *Comandare allo Stato di agire: "climate change" e responsabilità civile del potere pubblico*, in *Persona e Mercato*, n. 3/2022, pp. 480-495; P. VIOLA, *Dalla crisi socio-ecologica al cambiamento climatico antropogenico*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 1/2023, pp. 71-98; P. VIOLA, *Ordinamenti giuridici adattivi e istanze di autonomia epistemologica: la costituzionalizzazione dell'ambiente e del clima*, in *DPCE online*, n. 2/2023, pp. 439-452; G. CONTALDI, *Aspetti problematici della giustizia climatica*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 3/2023, pp. 567-578; E. PROIETTI, *Contenzioso climatico e diritti umani: nuove idee per i giuristi del futuro*, in *OIDU – Ordine Internazionale e Diritti Umani*, n. 5/2023, pp. 1109-1128.

proprio *end game*⁷ per l'esistenza umana (basilare in quest'ottica è il Regolamento UE del 30 giugno 2021, che - infatti - istituisce e disciplina il quadro per il conseguimento della neutralità climatica).

La seconda tendenza che induttivamente può senza dubbi registrarsi dai non pochi casi del contenzioso climatico, sviluppatosi, è l'emersione di una giustizia domestica (di prima istanza) col tempo cimentata nel compito (che dovrebbe essere suo, proprio) di fornire risposte alle istanze di tutela dei diritti di ogni uomo alla vita ed alle pertinenti dimensioni (della sfera relazionale, di cura per la salute, del godimento, indiretto, di ogni altro diritto): pur nella complessità tipica di ogni sistema giuridico e di ogni - peculiare - ordinamento statale rispetto al recepimento delle fonti del diritto internazionale pattizio sul contrasto al cambiamento climatico quale via (scientificamente probata) per la tutela dei diritti dell'uomo alla vita ed alla sua salute.

Le fonti del diritto internazionale (per quel che qui interessa) hanno, infatti, disciplinato gli elementi di un'obbligazione climatica che (in verità) pone in capo agli Stati (sì) una prestazione (ma) segnata dalla problematica debolezza di un'assenza - parallela - di precisi procedimenti sanzionatori, per i casi di un inadempimento: penso per l'esattezza alla disciplina della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici del 1992, come pure (fra l'altro) all'"Accordo di Parigi" del 2015.

Né può dirsi un caso - accidentale - in questo senso che sulla spinta delle decisioni (talora clamorose) nella giurisprudenza domestica sia progressivamente generata col tempo una forma di positivizzazione interna ai singoli Stati della tutela dei diritti umani sottesa all'adempimento dell'obbligazione climatica.

È questa la portata (emblematica) della seconda tendenza induttivamente registrabile da un'analisi dei, pur diversi, casi di giustizia climatica in Europa.

Con questi occhi e sotto quest'angolazione di lettura ci si aiuterebbe senz'altro a cogliere lo spirito delle disposizioni della celeberrima Legge costituzionale n. 1 dell'11 febbraio 2022: che (come è, ben, noto) ha modificato gli articoli 9 e 41 della Costituzione italiana, suscitando le divergenti letture nella dottrina (divisa) tra chi ha considerato la revisione priva di significativi effetti innovativi (per aver recepito quanto, già, si potesse ritenere maturato negli arresti giurisprudenziali italiani) e chi - all'opposto - ha tratto dalla revisione spunti di novità, benché di varia natura, nell'ordinamento repubblicano.

Ragioni di economicità espositiva precludono una compiuta analisi delle modifiche intervenute sugli articoli 9 e 41 della Carta repubblicana, a pena di esulare dal *focus* dell'obbligazione climatica e poi del PNIEC: quel che, però, non si può evitare di osservare è come il novellato articolo 9 della Costituzione abbia consacrato, in via del tutto innovativa, al livello superprimario l'esistenza cruciale delle distinzioni concettuali (seppur a tratti convergenti) tra l'ambiente, da un lato, ed il clima, dall'altro lato⁸.

7 Di recente si leggano, in particolare, le efficaci analisi offerte negli studi di M. RAVERAIRA, *L'emergenza climatica e il ruolo della scienza*, in L. CASSETTI - F. FABRIZZI - A. MORRONE - F. SAVASTANO - A. STERPA (a cura di), *Studi in memoria di Beniamino Caravita*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024, pp. 603-621.

8 «Innanzitutto, il clima è una variabile spazio-temporale della temperatura. I suoi elementi costitutivi, però, non coincidono con quelli del tempo meteorologico. Quest'ultimo riflette uno stato istantaneo dell'atmosfera, descritto secondo poche variabili estranee all'azione umana. Il clima, invece, comprende l'insieme delle condizioni medie del tempo di certe località e dell'intera Terra, in tutte le interazioni osservabili, compresa quella umana, dentro un intervallo temporale più lungo di quello meteorologico. Il suo legame con lo spazio definisce,

Se così non fosse nel testo all'articolo 9 della Carta costituzionale non avrebbe avuto alcun senso - del resto - specificare l'impegno della Repubblica italiana alla tutela non solo dell'ambiente, ma finanche della biodiversità e - soprattutto - degli ecosistemi: «*anche nell'interesse delle future generazioni*»⁹.

Ovviamente mi si potrebbe subito obiettare che da qui non dovrebbe farsi automaticamente discendere nell'ordinamento italiano un diritto al clima, laddove fra l'altro la Repubblica italiana vede l'assenza di una legge - *ad hoc* - in materia climatica, presente invece in altri Stati europei: eppure riesce di converso difficile immaginare, stesso tempo, che l'impegno costituzionale dell'Italia alla tutela dell'ambiente, delle biodiversità e degli ecosistemi - pure nell'interesse delle future generazioni - non abbia degli effetti diretti sull'esistenza dei cittadini e, in particolare, sul riconducibile diritto alla vita, alla salute ed alla vita relazionale con tutti gli altri cittadini infatti oggetto non solo di garanzie costituzionali interne ma anche di consacrazioni - espresse - nelle fonti del diritto

poi, il "sistema climatico", ossia il complesso di interazioni concatenate attraverso scambi di calore, energia e materia. Il clima, quindi, non è una realtà estranea all'azione umana, in quanto l'azione umana ne è parte dentro il "sistema climatico". Tuttavia, la sua qualificazione giuridica non può essere ricondotta né a quella di ambiente, né a quella di natura né a quella di energia. È proprio la citata dimensione spazio-temporale che ne impedisce la riduzione» M. CARDUCCI, *Cambiamento climatico (diritto costituzionale)*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Milano, Wolters Kluwer, 2021, p. 53. Più di recente risultano preziose le illuminanti riflessioni offerte negli studi di R. BIFULCO, *Ambiente e cambiamento climatico nella Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, n. 3/2023, pp. 132-148.

9 Sull'interesse delle future generazioni (nelle sue plurime sfaccettature) si rimanda *ex plurimis* in dottrina (e senza alcuna pretesa di esaustività nei riferimenti) alle preziose analisi di R. BIFULCO, *La responsabilità giuridica verso le generazioni future tra autonomia della morale e diritto naturale laico*, in *Teoria del Diritto e dello Stato*, n. 3/2002, pp. 353-373; I. NICOTRA, *Principio di prevenzione e tutela delle generazioni future nel diritto ambientale*, in *Rassegna di Diritto Pubblico Europeo*, n. 2/2003, pp. 121-135; B. CARAVITA, *Diritto dell'Ambiente*, Bologna, il Mulino, 2005, p. 31 ss.; R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, Franco Angeli, 2008; M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in *Diritto e Società*, n. 2/2008, pp. 145-167; F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La flebile voce dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2010; I. NICOTRA, *Ambiente, sicurezza, generazioni future: i nuovi diritti, oggi*, in *Percorsi Costituzionali*, n. 1/2010, pp. 89-116; P. MADDALENA, *L'ambiente e le sue componenti come beni comuni in proprietà collettiva della presente e delle future generazioni*, in *Diritto e Società*, n. 2/2012, pp. 337-384; S. LICCIARDELLO, *Beni pubblici e generazioni future*, in *GiustAmm.it*, n. 9/2016, pp. 1-4; S. MABELLINI, *La sostenibilità in campo ambientale e i "diritti" delle generazioni future: un'ulteriore prova delle capacità palinogenetiche dell'art. 9, comma 2, Cost.*, in *Diritto e Società*, n. 2/2018, pp. 151-172; G. GEMMA, *Diritti delle generazioni future: necessità e limiti di una loro tutela giuridica*, in *Diritto e Società*, n. 3/2020, pp. 427-475; I. CIOLLI, *Diritti delle generazioni future, equità intergenerazionale e sostenibilità del debito. Riflessioni sul tema*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 1/2021, pp. 51-70; R. BIFULCO, *Cambiamento climatico, generazioni future (e sovranità) nella prospettiva del Tribunale costituzionale federale tedesco*, in *Rassegna di Diritto Pubblico Europeo*, n. 2/2021, pp. 421-437; A. CELOTTO, *I diritti delle generazioni future*, in *GiustAmm.it*, n. 4/2021, pp. 1-4; M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti Supreme e Salute*, n. 1/2022, pp. 127-154; D. PORENA, «*Anche nell'interesse delle generazioni future*». Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione, in *Federalismi.it*, n. 15/2022, pp. 121-143; V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Libertà e Autorità. Dottrina sulle libertà. Diritti delle future generazioni*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023; P. LOMBARDI, *Ambiente e generazioni future: la dimensione temporale della solidarietà*, in *Federalismi.it*, n. 1/2023, pp. 86-103; C. TRIPODINA, *La tutela dell'ambiente nella Costituzione italiana: tra interessi delle generazioni future e responsabilità della generazione presente*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, n. 1/2023, pp. 332-349.

internazionale¹⁰ ed europeo sulla materia climatica, al cui pieno rispetto (non si trascuri, affatto) la potestà legislativa in Italia è vincolata, testualmente, per effetto del primo comma all'articolo 117 della Carta repubblicana, in base a cui (lo sappiamo, bene) «*la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali*».

In tal senso finanche la mancanza di un'apposita legge sul clima non inficia nella Repubblica italiana gli effetti prodotti dal recepimento delle fonti internazionali ed europee sul clima: specie dei Regolamenti europei che, com'è noto, «*hanno le caratteristiche che sono tipiche, all'interno del nostro ordinamento, della legge. Hanno portata generale, nel senso che non si rivolgono a soggetti determinati, ma pongono norme generali e astratte; sono obbligatori in tutti i loro elementi, nel senso che non posson essere applicati solo parzialmente nei singoli Stati (salvo che non sia lo stesso regolamento a prevederlo); infine, caratteristica più importante, il regolamento UE è "direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri" (art. 288.2 TFUE)*»¹¹.

Dal che ci sembrerebbe difficile ignorare nell'ordinamento italiano gli effetti prodotti dal Regolamento europeo (del 30 giugno 2021) per il perseguimento della neutralità climatica: ciò a maggior ragione dopo la portata sottesa al senso spiegabile delle revisionate disposizioni agli articoli 9 e 41 della Costituzione.

Naturalmente si è del tutto consapevoli che la densità delle riflessioni offerte meriterebbe delle ulteriori sedi di approfondimento *ad hoc*: precluse a questa trattazione, specifica, per ineludibili ragioni di chiara economicità espositiva (nonché di sinteticità argomentativa).

Quel che, qui, invece si ritiene necessario focalizzare è un aspetto dirimente per i profili pubblicistici del contenzioso climatico, con progressività, emergente (con forza) all'interno della Repubblica italiana.

Perché, di solito, si è portati ad immaginare che parlare di "obbligazione climatica" voglia alludere solo in maniera a-tecnica al classico istituto dell'obbligazione, intesa, in senso civilistico.

10 «*La dipendenza dei diritti fondamentali dal CC è riconosciuta ormai da innumerevoli formanti ed è assurda a opinio iuris globale dopo il "Joint Statement on Human Rights and Climate Change" dei cinque organismi dei diritti umani dell'ONU, del 16-9-2019. Il "sistema climatico", definito dall'UNFCCC sul presupposto del clima come funzione di regolazione della vita, si impone alle relazioni giuridiche umane a mo' di regolazione sovranazionale, produttiva, di fatto, di obblighi tra gli Stati e tra le azioni umane (secondo la logica funzionale ex facto, rivelata, per le sovranazionalità sostitutive, nel decisum europeo C-26-62 Van Gend & Loos). È sempre l'UNFCCC a sancirne l'assunto, con l'utilizzo del termine «beneficio della presente e delle future generazioni»: il «beneficio» indica un'aspettativa soggettiva qualificata di «vantaggio» (parola presente, tra l'altro, nell'art. 3 dell'UNFCCC) non esclusivamente «fully mine», ma contro ogni iniziativa ostile; la congiunzione «e», riferita ai soggetti beneficiari (generazione presente/future), ne sancisce la proiezione in termini non di collisione (i diritti di oggi contro quelli di domani), ma di integrazione intertemporale. Non appare equivoca neppure l'assiologia della tutela (come scandita tra Preambolo e primi quattro articoli): non antropocentrica (tutelare solo gli esseri umani), bensì antropogenica (tutelare la stabilità del "sistema climatico" attraverso le responsabilità umane sui diritti). Letture differenti condurrebbero tutte a risultati paradossali, di fatto disumani: contro il CC antropogenico non ci si potrebbe tutelare e il presente/futuro dell'umanità dipenderebbe dalla volontà insindacabile degli Stati. Significherebbe interpretare l'UNFCCC come fonte di impunità e non di responsabilità, contro ogni principio internazionale (dal "no Harm" all'art. 2 della Dich. ONU sui difensori dei diritti umani del 1999) [...] Ecco perché si parla ormai di diritto umano al clima stabile, sicuro, equilibrato e alle "emissioni compatibili": esso diventa la condizione operativa necessaria a mantenere effettivi nel tempo [tutti] gli altri diritti» M. CARDUCCI, *Cambiamento climatico (diritto costituzionale)*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Digesto delle Disciplina Pubblicistiche*, Milano, Wolters Kluwer, 2021, pp. 70-71.*

11 R. BIN - G. PITRUZZELLA, *Diritto Costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 442.

Eppure da anni (oramai) l'obbligazione civilistica risente di concrete e notevoli applicazioni nei rapporti tra pubbliche amministrazioni e privati cittadini: alla luce dei continui sforzi di ricercata impostazione paritetica del rapporto tra potere e cittadini, tra amministrazioni ed amministrati, seppur nell'ineludibile perseguimento del principio di legalità dell'azione amministrativa e - per conseguenza - dell'interesse pubblico ivi dischiuso, che così (a ben riflettere) finisce per precludere (com'è giusto che sia) la pienezza dell'autonomia negoziale delle Amministrazioni, le quali hanno infatti, sì, capacità di agire secondo atti di natura non autoritativa e, cioè, secondo le norme del diritto privato, ma con la «puntuale 'rispondenza' dell'interesse pubblico ex lege fissato rispetto al 'modulo' privatistico appositamente 'prescelto' per l'esercizio dell'azione amministrativa»¹².

Dal che però non si esclude, ma si avvalora la riferibilità dell'obbligazione in senso civilistico all'esercizio delle azioni pubbliche nei rapporti con i soggetti privati.

Né sembrerebbe peregrino immaginare che (pure) in capo all'Amministrazione Pubblica possa nascere un'obbligazione per legge: così come del resto il Codice Civile nei rapporti tra privati non esclude, infatti, prescrivendo l'articolo 1173 del Codice che «*le obbligazioni derivano da contratto, da fatto illecito, o da ogni altro atto o fatto idoneo a produrle in conformità dell'ordinamento giuridico*».

Tant'è che le obbligazioni nascenti direttamente da leggi ovvero, in altre parole, da «fonti innominate»¹³ del Codice Civile non sono affatto estranee alla dottrina ed alla stessa giurisprudenza che - da anni - ne riconoscono la legittimità.

Né tanto più può definirsi un mistero che con riferimento alle obbligazioni a carico dell'Amministrazione Pubblica da tempo oramai si parli - proprio - dell'esistenza di «obbligazioni pubbliche»¹⁴: sebbene (si noti, qui, con attenzione) si tratti in sostanza di (vere e

12 A. MITROTTI, *'Riserva di Amministrazione' versus 'Amministrazione per Legge'*. Tendenze ed evoluzioni tra prassi politica, giurisprudenza ed una rilettura dogmatica, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2020, p. 8.

13 «Ora, fra le fonti di obbligazione diverse dal contratto e dall'atto illecito debbono annoverarsi - oltre a quelle c.d. nominate [...] - anche quelle c.d. innominate: cioè, tutti quegli "accadimenti, ulteriori rispetto a quelli previsti dalla legge, che siano ritenuti idonei alla produzione di obbligazioni alla luce dei principi e dei criteri desumibili dall'ordinamento considerato nella sua interezza, complessità ed evoluzione (così, da ultimo, Cass. 16 dicembre 2015, n. 25292)» A. TORRENTE - P. SCHLESINGER, *Manuale di Diritto Privato*, Milano, Giuffrè, 2017, p. 387.

14 *Ex plurimis* in dottrina si confrontino in particolare le preziose analisi sviluppate in M. S. GIANNINI, *Le obbligazioni pubbliche*, Jandi Sapi Editori, 1964; F. G. SCOCA, *Il termine giudiziale nell'adempimento delle obbligazioni della Pubblica Amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1965; A. BARETTONI ARLERI, *Obbligazioni e obblighi pubblici e prestazioni amministrative*, Milano, Giuffrè, 1966; C. DI MAJO, *Obbligazioni pubbliche e giurisdizione*, in *Giustizia Civile*, n. 9/1970, pp. 1148-1151; G. DE FINA, *Le situazioni soggettive del privato in materia di obbligazioni pubbliche di diritto comunitario*, in *Giustizia Civile*, n. 5/1975, pp. 866-867; M. FINOCCHIARO, *In tema di interruzione della prescrizione specie con riferimento alle c.d. obbligazioni pubbliche*, in *Giustizia Civile*, n. 1/1978, p. 44; R. BETTI, *Acquisto di obbligazioni pubbliche e di altre obbligazioni esenti da imposta*, in *La Società*, n. 4/1985, pp. 429-431; P. ROSSI, *In tema di adempimento delle obbligazioni pecuniarie pubbliche*, in *Temi romana*, n. 2/1986, pp. 348-360; A. FULMINI, *Note in tema di adempimento delle obbligazioni pecuniarie delle pubbliche amministrazioni*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, n. 10/1987, pp. 870-871; D. SORACE, *Gli "interessi di servizio pubblico" tra obblighi e poteri delle amministrazioni*, in *Il Foro italiano*, n. 5/1988, pp. 205-219; A. LA RANA, *La teoria delle "obbligazioni pubbliche"*, in *Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, n. 9/1994, pp. 1133-1142; A. BENEDETTI, *I contratti della pubblica amministrazione tra specialità e diritto comune*, Torino, Giappichelli, 1999; G. DELLA CANANEA, *Lo Stato debitore e il diritto europeo*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 2/2002, pp. 341-358; C. VIDETTA, *In tema di contratti e obbligazioni della pubblica amministrazione*, in *Il Foro*

proprie) obbligazioni di tipo civilistico promananti da leggi, contratti o provvedimenti, segnatamente connotate da un regime privatistico ancorché (del tutto) fisiologicamente “temperato” da ogni specifica deroga legislativa, del caso, per il miglior perseguimento materiale dell’interesse pubblico (imperativo) nella causa obbligazionaria (non a caso, denominata così obbligazione pubblica).

Di talché - salvo abbagli dello scrivente - non si capisce, proprio, il perché debba considerarsi un’eresia, come pure sembrerebbe per molti, applicare l’esperienza ordinamentale delle “obbligazioni pubbliche” anche per il caso dell’obbligazione climatica: avente ad oggetto peculiari prestazioni poste in capo alla Repubblica italiana dalla “legge” ovvero (per intendersi, qui, senza alcuna ambiguità) da fonti del diritto internazionale recepite ed eseguite con legge nell’ordinamento italiano nonché - specialmente - dalle puntuali fonti europee ascrivibili alle disposizioni regolamentari dell’Unione Europea per il (consacrato) perseguimento della neutralità climatica - ovvero - *ratione materiae* oggetto di disciplina nel menzionato Regolamento UE del 30 giugno 2021 (di puntuale regolazione specifica del quadro per il conseguimento della neutralità climatica in Europa).

2. Spunti ricostruttivi dell’obbligazione climatica

Quando si parla di obbligazione (per come risalente alla tradizione civilistica, romana) in Italia si intende quel «*rapporto tra due soggetti – il soggetto passivo (c.d.) debitore ed il soggetto attivo (c.d. creditore) – in forza del quale il primo è tenuto, nei confronti del secondo, ad una determinata “prestazione” [...] Il rapporto obbligatorio dà, dunque, luogo a due posizioni correlate: alla posizione passiva (di “debito”) fa da contraltare quella attiva (di “credito”)*»¹⁵.

In particolare, a mente di quanto prescritto *ex articolo* 1174 del Codice Civile «*la prestazione che forma oggetto dell’obbligazione deve essere suscettibile di valutazione economica e deve corrispondere ad un interesse, anche non patrimoniale, del creditore*». Fra l’altro, come è ben noto, la prestazione di una obbligazione può in concreto consistere in “un dare”, in un “*facere*” oppure in un “*non facere*”.

italiano, n. 3/2003, pp. 159-163; L. MERCATI, *Le obbligazioni pubbliche tra legge e provvedimento*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 3/2003, pp. 247-254; L. IANNOTTA, *L’adozione degli atti non autoritativi secondo il diritto privato*, in *Diritto Amministrativo*, n. 2/2006, pp. 353-385; M. P. CONTINO, *Il fermo amministrativo nelle obbligazioni pubbliche: problematiche relative al riparto di giurisdizione*, in *Rivista di Diritto dell’Economia, dei Trasporti e dell’Ambiente*, Vol. V/2007, pp. 1-4; V. RICCIUTO - A. NERVI, *Il contratto della Pubblica Amministrazione. Trattato di Diritto Civile del Consiglio Nazionale del Notariato*, Diretto da Pietro Perlingieri, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2009; G. D. COMPORTI, *Il sindacato del giudice delle obbligazioni pubbliche*, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 2/2010, pp. 369-428; S. ANTONIAZZI, *Obbligazioni pubbliche e giurisdizione amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2010; V. CERULLI IRELLI, *Amministrazione pubblica e diritto privato*, Torino, Giappichelli, 2011; M. GNES, *I privilegi dello Stato debitore*, Milano, Giuffrè, 2012; A. BENEDETTI, *Le “gravi ragioni” legittimanti la sospensione dei provvedimenti nell’adempimento di obbligazioni pubbliche*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 7/2013, pp. 1685-1688; N. LONGOBARDI, *I pagamenti delle Pubbliche Amministrazioni. Lo Stato debitore fra diritto comune e diritto speciale*, in *Rassegna Forense*, n. 2/2014, pp. 245-262; S. FOÀ, *I crediti delle amministrazioni pubbliche e i crediti nei confronti della pubblica amministrazione*, in *Diritto ed Economia dell’Impresa*, n. 2/2016, pp. 79-87; A. NICOLUSSI, *Le obbligazioni*, Milano, Wolters Kluwer, 2021; A. NERVI, *Disciplina generale del rapporto obbligatorio e obbligazioni della Pubblica Amministrazione*, in *Rivista di Diritto Civile*, n. 1/2024, pp. 32-53.

15 A. TORRENTE - P. SCHLESINGER, *Manuale di Diritto Privato*, Milano, Giuffrè, 2017, p. 385.

Senonché la domanda che ci dovrebbe porre è: può considerarsi un'eresia immaginare che dalle fonti di diritto internazionale ed europeo sia sorta in capo alla Repubblica italiana un'obbligazione climatica?

Se ci riflettessimo si tratterebbe di un'obbligazione in cui la prestazione nei confronti dei cittadini altro non sarebbe che l'adozione di atti e provvedimenti amministrativi - tassativamente - contemplati *ex lege* (dai Regolamenti UE e le Leggi di esecuzione dei Trattati internazionali) per il contrasto ai cambiamenti climatici.

Un po' come (*mutatis mutandis*) accade già da tempo, nell'ordinamento, allorché il cittadino si trovi ad esigere nei confronti dell'Amministrazione l'adozione di un espresso provvedimento per tutte le, diverse, fattispecie previste *ex lege* dei procedimenti amministrativi ad istanza di parte (in cui le Amministrazioni "*hanno il dovere di concluderlo*" *ex articolo 2* della Legge 241/1990), oppure ancora più in generale come accade per tutti gli altri casi aperti da un'azione avverso il silenzio inadempimento dell'Amministrazione "obbligata" a provvedere: a ben riflettere, suscettibile di ("dover") provvedere rispetto a delle tipologie di fattispecie che (invero) non sono racchiuse in un *numerus clausus* dell'ordinamento.

Laddove (occorrerebbe, qui, fare attenzione) l'articolo 31 del D. Lgs. 2 luglio 2010, n. 104, non si riferisce solamente ad un'azione esperibile avverso i casi in cui siano decorsi "infruttuosamente" i termini per la conclusione di un procedimento, ma (si badi) anche «*negli altri casi previsti dalla legge*»: com'è, senza dubbi, il Regolamento UE del 30 giugno 2021 (per il conseguimento della neutralità climatica), ma come sono - del resto - tutte le leggi che in Italia hanno ratificato e dato esecuzione alle fonti del diritto internazionale in materia di contrasto al cambiamento climatico.

Da queste fonti la Repubblica italiana assume degli obblighi non soltanto di natura politica nei confronti delle Parti Contraenti, ma in forza del primo comma *ex articolo 117* della Costituzione assume anche dei pregnanti vincoli giuridici, nell'ordinamento, nei confronti diretti di tutti i cittadini italiani: interessati all'adozione (nel Paese) degli atti e dei provvedimenti necessari ed adeguati a contrastare i cambiamenti climatici, ed i loro effetti, oggetto di disciplina delle fonti di diritto internazionale e - soprattutto - europeo che in tal senso impongono all'Amministrazione statale l'adozione di atti che (per nesso di causalità, scientificamente dimostrabile) assumono carattere di strumentalità per l'effettiva garanzia della migliore qualità di vita e di salute di ogni cittadino.

Ciò vale specialmente in relazione al contenuto vincolante - per la Repubblica italiana - dei Regolamenti europei e - per l'esattezza - del Regolamento UE per la neutralità delle emissioni climalteranti che (come in generale sottolineato dall'autorevole dottrina costituzionalistica) ha «*le caratteristiche che sono tipiche, all'interno del nostro ordinamento, della legge*»¹⁶.

Quello che (qui) si sta cercando di evidenziare è come dalla legge *sub specie* dei pertinenti Regolamenti UE - nonché delle leggi di esecuzione dei Trattati competenti - sorge in capo alla Repubblica italiana una obbligazione (climatica) avente ad oggetto una prestazione che non si configura (per la verità) come un, mero, comportamento materiale né potrebbe considerarsi un semplice e vago impegno politico (il che) in ragione degli effetti direttamente applicabili ed obbligatori - per l'Italia - prodotti dal Regolamento UE 2021/1119. Cosicché si tratta di un'obbligazione - "pubblica" - avente ad oggetto una prestazione consistente nella

16 R. BIN - G. PITRUZZELLA, *Diritto Costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 442.

doverosità di adozione (amministrativa) di atti e di provvedimenti esercizio di un potere *ex lege* imposto all'Amministrazione statale e di cui - *ex articolo* 31 del D. Lgs. 104/2010 - "tutti" i cittadini interessati potrebbero chiedere l'accertamento dell'obbligo di provvedere.

In questo senso si spiegherebbe sia l'origine della fonte dell'obbligazione climatica sia - soprattutto - il suo contenuto prestazionale (nei confronti del cittadino): corrispondente ad un obbligo di provvedere, dell'Amministrazione statale, nel quadro specifico degli impegni climatici così assunti dalla Repubblica italiana secondo il rispetto del principio di legalità dell'azione amministrativa sia in senso formale che (peraltro) sostanziale.

D'altronde tutto ciò fa il paio con l'intima natura giuridica del PNIEC italiano: che qui si anticipa essere, a nostro avviso, un atto amministrativo (e non un atto politico).

In questi termini (forse eretici, agli occhi del lettore) si supererebbero le (antiche) difficoltà di quanti nel passato faticavano ad individuare, ed argomentare, chi potesse essere il soggetto attivo creditore nella, così detta, obbligazione climatica: il problema era però impostato in modo sbagliato poiché si ragionava nei termini di una obbligazione civilistica "pura", promanante da fonti civilisticamente "nominate" e, per giunta, immaginando una prestazione di tipo meramente comportamentale, per altro, connotabile di venature (con vischiosità) politiche.

Tutt'altro sarebbe invece se si ragionasse nei termini di un'obbligazione pubblica nascente da una fonte civilisticamente "innominata" (qual è la legge, *sub specie* dei Regolamenti europei nonché delle leggi di esecuzione dei Trattati competenti) ed avente ad oggetto una prestazione provvedimentoale quale (cioè) esercizio di un potere imposto all'Amministrazione, per giunta, suscettibile (come - già - accade per altri casi in Italia) di un'azione di accertamento dell'obbligo di provvedere *ex articolo* 31 del D. Lgs. 104/2010.

Con questi occhi, sotto quest'angolazione di lettura ermeneutica l'obbligazione climatica non dovrebbe (più) intendersi in senso a-tecnico: essa - ad oggi - verrebbe a possedere tutti gli elementi di una (vera e propria) obbligazione giuridica, in senso tecnico, in cui soggetto passivo è la Repubblica italiana tenuta, nei confronti dei cittadini (soggetti attivi), all'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi oggetto di una disciplina legale *sub specie* delle fonti regolamentari europee e di ogni altra competente fonte di diritto internazionale che sia stata per legge recepita ed eseguita nell'ordinamento.

Probabilmente sembrerò *tranchant*, ma si tratta di argomentazioni (ci si augura, in fondo, non eretiche) frutto delle evoluzioni dei classici paradigmi giuridici, da anni diretti verso un superamento delle ataviche divisioni asfittiche nonché dei rigidi steccati disciplinari del diritto nell'ordinamento italiano: tra diritto pubblico e privato, ma anche - più banalmente - tra il diritto costituzionale ed il diritto amministrativo.

Basterebbe semplicemente pensare ad un dato sistematico a monte di ogni ragionamento spendibile: perché mentre sinora siamo stati abituati ad obbligazioni giuridiche che (in effetti) rinvenivano la propria causa nella garanzia sostanziale dei così detti "diritti di prima generazione" o, al più, in diritti di "seconda generazione" oggi l'obbligazione climatica riscontra la sua causa nella tutela di una nuova generazione di diritti (probabilmente la "quarta generazione") nella cui lista può dirsi (in via evolutiva) positivizzato (e specificato) il diritto posto in capo ad ogni cittadino italiano di pretendere l'adozione legittima degli atti e dei provvedimenti amministrativi necessari ed adeguati al contrasto dei cambiamenti climatici e - del tutto - strumentali (con nesso di causalità scientificamente provato) alla ricoglibile garanzia del diritto alla vita ed alla salute, propria, dei cittadini interessati.

Calati in quest'ottica il riferimento fatto alla evoluzione causale di un'inedita generazione dei diritti nella "obbligazione climatica" evoca finanche il profilo intergenerazionale del diritto (inteso tanto in un senso oggettivo, quanto nella peculiare riconducibilità soggettiva): agganciandosi così alla novella consacrata di recente nell'articolo 9 della Carta costituzionale italiana.

Laddove l'interesse delle future generazioni assurge a sensibile punto di contatto causale tra l'espreso impegno costituzionalmente sancito nella revisionata disposizione *ex articolo 9* della Carta (da un lato) e la ricostruita obbligazione climatica in capo alla Repubblica italiana (dall'altro): nella comune finalità di assicurare reali garanzie di conservazione delle condizioni di vivibilità per le future generazioni.

3. Il ruolo del diritto europeo

Nel tratteggiato quadro dell'obbligazione climatica, tra le due eziologiche dimensioni giuridiche delle fonti di diritto internazionale pattizio (da una parte) e delle fonti interne di diritto costituzionale (dall'altra parte) un gravido ruolo (significativo) di progressiva "cementificazione" nell'ordinamento italiano degli elementi costitutivi dell'obbligazione climatica è stato svolto dalle fonti del diritto (così dette) «derivate» dell'Unione Europea: in particolar modo sotto il profilo di adozione delle misure di adempimento della "prestazione" oggetto dell'obbligazione climatica.

Infatti (a differenza della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici del 1992 e diversamente dall'Accordo di Parigi) le fonti «derivate» dell'Unione Europea hanno introdotto sia degli obiettivi determinati per adempiere all'obbligazione climatica sia forme di controllo amministrativo per la valutazione dell'adeguatezza delle misure adottate da ogni singolo Stato UE. In quest'ottica l'Unione Europea ha avuto il merito di veicolare la fisionomia contenutistica dell'obbligazione climatica già sorta con le prime fonti del diritto internazionale pattizio all'interno di ciascun Stato membro dell'Unione con la spinta (però) verso una più integrata esigenza comune e, soprattutto, tendenzialmente uniforme circa gli obiettivi da perseguire funzionalmente garantiti, in specie, da forme di un controllo amministrativo di valutazione sull'adeguatezza delle (conseguenti) misure da ("dover") in concreto adottare in ciascuno Stato membro.

La qual cosa ha generato negli Stati membri dell'Unione e nelle rispettive amministrazioni statali un vero e proprio onere diretto all'adozione di atti pianificatori dei procedimenti per l'introduzione delle misure interne più adeguate all'adempimento dell'obbligazione climatica.

Laddove l'anello di congiunzione tra la disciplina dei Regolamenti UE e l'onere del derivante adempimento prestazionale dell'obbligazione climatica può cogliersi nel punto della (necessaria) pianificazione di un insieme coordinato di interventi al livello statale di catalizzazione di un vero e proprio «*procedimento di procedimenti*»¹⁷: funzionalmente preordinati ad introdurre in ogni specifico Stato membro UE le misure più adeguate per il territorio statale rispetto agli obiettivi comuni dell'Unione Europea (il cui spazio viene in effetti ad essere territorialmente più ampio e diversificato, anche, dal punto di vista climatico).

Pur nella comunanza di obiettivi, il diritto dell'Unione Europea e le (così dette) fonti derivate dell'Unione nonché in particolare i Regolamenti UE sono andati nella direzione di

¹⁷ G. GUARINO, *Atti e poteri amministrativi*, Milano, Giuffrè, 1994, p. 193.

spinta progressiva dei diversi Stati membri verso un adempimento dell'obbligazione climatica in estrema sintesi consistente nell'adozione di un atto pianificatorio (funzionalmente) contraddistinguibile per le sue capacità di esprimere i margini di decisione domestica sulle misure più adatte alla peculiare "realtà" climatica di ciascuno Stato UE: secondo i basilari principi classici di proporzionalità ed efficacia e, nondimeno, di opportuna flessibilità.

Tutto ciò costituisce la base - pur sommariamente tratteggiata - per poter comprendere l'origine, la *ratio* e la natura giuridica del Piano Nazionale Integrato per l'Energia ed il Clima italiano, probabilmente assai più noto con l'acronimo di PNIEC.

4. Brevi riflessioni sulla natura giuridica del PNIEC

Il Piano Nazionale Integrato per l'Energia ed il Clima trae le proprie origini nella (celebre) disciplina del Regolamento UE 2018/1999, segnatamente, dell'11 dicembre del 2018: che ha introdotto l'obbligo per gli Stati Membri UE di presentare alla Commissione i "*Piani Nazionali Integrati per l'Energia ed il Clima*": quali misure nel contesto di puntuali obiettivi e condivisi traguardi per la *governance* europea sul clima e l'energia.

In particolare, nel preambolo del Regolamento UE 2018/1999 al punto 25 è espressamente considerato che «*I Piani Nazionali Integrati per l'Energia ed il Clima per il primo periodo (2021-2030) dovrebbero dedicare particolare attenzione agli obiettivi 2030 relativi alla riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, all'energia rinnovabile, all'efficienza energetica e all'interconnessione elettrica. Gli Stati membri dovrebbero mirare a garantire che i Piani Nazionali Integrati per l'Energia ed il Clima siano coerenti con gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite e contribuiscano [così] alla loro realizzazione*».

Da qui l'articolo 3 (proprio rubricato «*Piani Nazionali Integrati per l'Energia ed il Clima*») del Regolamento UE 2018/1999 prescrive, chiaramente, che «*entro il 31 dicembre 2019, quindi entro il 1° gennaio 2029 e successivamente ogni dieci anni, ciascuno Stato membro notifica alla Commissione un Piano Nazionale Integrato per l'Energia ed il Clima*».

Il PNIEC è in sostanza concepito nel precipuo rispetto degli obiettivi, traguardi e contributi nazionali per le cinque dimensioni «*dell'Unione dell'Energia*»: ex articolo 4 del Regolamento UE 2018/1999.

Sul piano formale il PNIEC costituisce per giunta un atto adottato secondo le puntuali fasi di formazione procedimentale disciplinate - *per tabulas* - nel Regolamento UE 2018/1999: così dalla primigenia fase della consultazione pubblica, passando per le fasi di un "dialogo multilivello" sul clima e l'energia, fino alla formulazione della proposta (vera e propria) alla Commissione, cui viene attribuito (si badi, bene) il potere di raccomandazione specifica - finanche condizionante - nei confronti del contenuto del "Piano Nazionale Integrato" di ciascun Stato membro.

Quest'ultimo punto per altro è stato oggetto di una sensibile modifica stringente da parte del successivo Regolamento UE 2021/1119, segnatamente, del 30 giugno 2021: che (come più volte - qui - ricordato) ha istituito il quadro per il conseguimento della neutralità climatica (ovverosia la «*Normativa Europea sul Clima*») e (si faccia attenzione) ha rafforzato (ulteriormente) i poteri di raccomandazione (e controllo amministrativo) della Commissione sui Piani Nazionali integrati. Tant'è che all'articolo 7 (rubricato «*Valutazione delle misure nazionali*») del Regolamento UE 2021/1119 viene proprio puntualizzato che «*entro il 30 settembre 2023, e successivamente ogni cinque anni, la Commissione valuta: a) la coerenza delle*

misure nazionali considerate, sulla base dei piani nazionali integrati per l'energia e il clima, delle strategie nazionali a lungo termine e delle relazioni intermedie biennali presentate a norma del Regolamento (UE) 2018/1999 per il conseguimento dell'obiettivo della neutralità climatica di cui all'articolo 2, paragrafo 1, del presente regolamento; b) la coerenza delle pertinenti misure nazionali nell'assicurare i progressi in materia di adattamento di cui all'articolo 5, tenendo conto delle strategie di adattamento nazionali di cui all'articolo 5, paragrafo 4. La Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio le conclusioni di tale valutazione insieme alla relazione sullo stato dell'Unione dell'energia elaborata nel rispettivo anno civile in conformità dell'articolo 35 del regolamento (UE) 2018/1999. La Commissione, se dopo aver debitamente considerato i progressi collettivi valutati conformemente all'articolo 6, paragrafo 1, constata che le misure di uno Stato membro non sono coerenti con il conseguimento dell'obiettivo di neutralità climatica di cui all'articolo 2, paragrafo 1, o non sono coerenti nell'assicurare i progressi in materia di adattamento di cui all'articolo 5, può formulare raccomandazioni rivolte a tale Stato membro. La Commissione rende tali raccomandazioni disponibili al pubblico. Se conformemente al paragrafo 2 sono formulate raccomandazioni, si applicano i principi seguenti: a) lo Stato membro interessato, entro sei mesi dal ricevimento delle raccomandazioni, notifica alla Commissione in che modo intende tenere in debita considerazione le raccomandazioni, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri e Unione e tra gli Stati membri; b) in seguito alla presentazione della notifica di cui alla lettera a) del presente paragrafo nella relazione intermedia nazionale integrata sull'energia e il clima trasmessa in conformità all'articolo 17 del regolamento (UE) 2018/1999 nell'anno successivo a quello in cui sono state formulate le raccomandazioni, lo Stato membro precisa in che modo ha tenuto in debita considerazione le raccomandazioni; se lo Stato membro interessato decide di non dare seguito alle raccomandazioni o a una parte considerevole delle stesse, fornisce le sue [puntuali] motivazioni alla Commissione; c) le raccomandazioni sono complementari alle ultime raccomandazioni specifiche per paese formulate nel contesto del semestre europeo».

In sintesi, appare di palmare evidenza il più stringente ruolo endoprocedimentale venuto ad assumere dalla fase consultiva (e di raccomandazione) della Commissione rispetto all'adozione statale di ciascun PNIEC.

Ed altrettanto evidente appare la più fitta disciplina introdotta con precisione dalla «Normativa Europea sul Clima» che col Regolamento UE 2021/1119 ha, in effetti, contemplato funzionali modifiche non solo al Regolamento UE 2018/1999, ma finanche al più risalente Regolamento CE 401/2009. Dal che balza all'occhio l'oggetto e l'ambito di applicazione del Regolamento 2021/1119 che all'articolo 1 «istituisce un quadro per la riduzione irreversibile e graduale delle emissioni antropogeniche di gas ad effetto serra [...] Il presente Regolamento stabilisce l'obiettivo vincolante della neutralità climatica nell'Unione entro il 2050, in vista dell'obiettivo a lungo termine relativo alla temperatura di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettera a) dell'Accordo di Parigi». In particolare, non può - affatto - passare inosservato l'articolo 2 del Regolamento UE 2021/1119 che (rubricato «Obiettivo della Neutralità Climatica») testualmente recita che «l'equilibrio tra le emissioni e gli assorbimenti di tutta l'Unione dei gas a effetto serra disciplinati dalla normativa unionale è raggiunto nell'Unione al più tardi nel 2050, così da realizzare l'azzeramento delle emissioni nette entro tale data e successivamente l'Unione mira a conseguire emissioni negative. Le Istituzioni competenti dell'Unione e gli Stati membri adottano le misure necessarie, rispettivamente, a livello unionale e nazionale, per consentire il conseguimento collettivo dell'obiettivo della neutralità climatica di cui al paragrafo 1, tenendo conto dell'importanza di promuovere sia

l'equità che la solidarietà tra gli Stati membri nonché l'efficienza in termini di costi nel conseguimento di tale obiettivo».

In tutto ciò la misura (*rectius* l'atto pianificatorio) del Piano Nazionale Integrato di Energia e Clima finisce chiaramente per assumere una rilevanza sempre maggiore e (direi) pressoché cruciale nell'ambito di adempimento dell'obbligazione climatica in capo agli Stati membri UE.

Ed allora sempre, ben, consapevoli della densità dei concetti e dei temi trattati (ma nello sforzo di sintesi argomentativa in un campo di ricerca sperimentale, com'è questo, di diritto pubblico) sembra dirimente interrogarsi sul PNIEC: soprattutto sul pertinente ruolo e sulla relativa natura giuridica nell'ordinamento italiano.

Si tratta, senz'altro, del ricorso ad uno strumento di pianificazione che (per vero) il diritto dell'economia neoliberale considerava, addirittura, come strumento superato: in quanto sostituito, già da tempo, dalla regolazione del mercato (nonché dalle pertinenti funzioni esercitabili)¹⁸.

La realtà però ci dice che gli strumenti di pianificazione non sono mai andati via, nell'ordinamento, anzi essi sono tuttora consustanziali alle stesse funzioni di regolamentazione del mercato: basterebbe porre mente ai recenti effetti spiegabili dalla revisione dell'articolo 41 della Costituzione, che al suo comma terzo vede rivitalizzato il ruolo delle funzioni di programmazione e pianificazione dell'attività economica, sia pubblica che privata, per altro conformate (proprio) secondo i «*fini sociali e ambientali*»¹⁹.

Ritornando al PNIEC italiano il punto è un altro: assodata la sua natura pianificatoria, ci si dovrebbe (poi) chiedere quale ruolo assuma in, specifica, relazione all'adempimento dell'obbligazione climatica posta in capo alla Repubblica italiana.

Con una *captatio benevolentiae* del lettore (che si auspica considererà la bontà, non eretica, di quanto sin qui argomentato) spero mi si concederà una risposta secca (ferma la - ovvia - riserva argomentativa).

Il PNIEC è un Piano con funzioni di atto di alta amministrazione che ciascuno Stato membro dell'Unione Europea è tenuto ad adottare in base alle prescrizioni del Regolamento

¹⁸ *Ex plurimis* in dottrina pare significativo rimandare alle recenti riflessioni di S. AMOROSINO, "Neoprogrammazioni" pubbliche o private e mercati in trasformazione, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'Economia*, n. 4/2022, pp. 46-56.

¹⁹ Sul punto, *ex multis* in dottrina, appare significativo rimandare (senza pretese di esaustività nel riferimento) alle riflessioni di R. BIFULCO, *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, n. 1/2022, pp. 7-26; M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti Supreme e Salute*, n. 1/2022, pp. 127-154; A. LAMBERTI, *Ambiente, sostenibilità e principi costituzionali: questioni aperte e prospettive alla luce della Legge cost. 1/2022. Relazione introduttiva del Convegno Internazionale di Studi "Ambiente, Sostenibilità e Principi Costituzionali" (Università degli Studi di Salerno - Comune di Cava de' Tirreni - 1, 2 e 3 dicembre 2022)*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2022, pp. 1-22; M. CECCHETTI, *La disciplina sostanziale della tutela dell'ambiente nella Carta repubblicana: spunti per un'analisi della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 4/2022, pp. 797-820; A. MITROTTI, *Territorio, interessi in contesa e modifiche agli art. 9 e 41 Cost. Prime riflessioni sul "permitting" ambientale*, in *Società e Diritti*, n. 13/2022, pp. 82-120; M. BENVENUTI, *La revisione dell'articolo 41, commi 2 e 3, della Costituzione, i suoi destinatari e i suoi interpreti*, in *Rivista AIC*, n. 2/2023, pp. 59-83; F. VARI, *La novella degli artt. 9 e 41 Cost.: spunti sistematici tra protezione dell'ambiente e limiti alla revisione costituzionale*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 3/2023, pp. 246-256; G. BAROZZI REGGIANI, *La "funzione sociale della tutela dell'ambiente" alla luce della revisione costituzionale del 2022 e del più recente quadro giuridico europeo*, in *Federalismi.it*, n. 7/2024, pp. 47-87.

UE 2018/1999 (nonché alle sue successive modificazioni): laddove (in modo particolare) è rinvenibile - nel dettaglio - la disciplina degli elementi procedurali e funzionali del PNIEC.

Guardando al Regolamento UE 2018/1999 è possibile cogliere tanto la fitta disciplina del procedimento amministrativo di formazione del PNIEC (in cui assume un pregnante ruolo consultivo la posizione della Commissione, dotata di significativi poteri di connessa raccomandazione) quanto gli aspetti funzionali che l'atto, stesso, deve pianificare in relazione alle cinque dimensioni europee della decarbonizzazione, dell'efficienza energetica, della sicurezza energetica, del mercato interno dell'energia e (quale "quinta dimensione") della ricerca, innovazione e competitività per l'energia ed il clima.

A ben vedere, le disposizioni della disciplina europea (con il particolare riferimento al Regolamento UE 2018/1999 ed alle sue successive modifiche per effetto del Regolamento UE 2021/1119) sono piuttosto fitte sia riguardo il procedimento di formazione del PNIEC sia circa i suoi puntuali contenuti pianificabili: è come se i Regolamenti UE abbiano considerato tutto lo spazio europeo come un'unica area regionale climaticamente suscettibile di un coordinamento amministrativo tramite i Piani Nazionali «Integrati» per l'Energia ed il Clima.

Calati in quest'ottica il PNIEC al livello statale assurge ad un atto pianificatorio con peculiari funzioni di "atto di alta amministrazione": in quanto di raccordo tra (a monte) gli indirizzi normativi contemplati dai Regolamenti europei e (a valle) l'esercizio - concreto - delle funzioni amministrative di esecuzione delle misure (così) individuate nel Piano.

Il che è suffragato - formalmente - dall'elemento procedimentale attraverso cui viene posto in essere il PNIEC (oggetto di puntuale disciplina dei Regolamenti europei) ed in cui a ben riflettere la Commissione europea può esprimere (significative) raccomandazioni di ruolo coordinante nonché - sostanzialmente - uniformante e "condizionante" il contenuto di ogni PNIEC: fino ad esercitare un controllo (penetrante) sull'adeguatezza delle misure adottate nel Piano Nazionale.

La qual cosa esclude a nostro avviso la fondatezza delle teorie di chi riterrebbe il PNIEC un atto politico: che per definizione è libero nei fini e nella forma²⁰. Oltre tutto, anche il nome

²⁰ *Ex plurimis* in dottrina si rimanda - senza pretese di esaustività nei riferimenti - alle preziose riflessioni offerte da E. SICA, *Del potere e degli atti politici*, in *Rassegna di Diritto Pubblico*, n. 3/1948, pp. 455-471; V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, Giuffrè, 1952, p. 70 ss.; P. BARILE, *Atto di governo (e atto politico)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè, 1959, p. 220 ss.; E. CHELLI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961; M. S. GIANNINI - A. PIRAS, *Giurisdizione amministrativa e giurisdizione ordinaria nei confronti della pubblica amministrazione*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè, 1970, p. 289 ss.; G. CUGURRA, *Considerazioni sull'attuale sistema degli atti pubblici*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 1/1972, pp. 48-127; P. MADDALENA, *Per la individuazione degli atti del governo soggetti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti*, in *Consiglio di Stato*, n. 4/1974, pp. 565-574; C. DELL'ACQUA, *Atto politico ed esercizio dei poteri sovrani*, Padova, Cedam, 1983; G. SILVESTRI, *La separazione dei poteri*, Milano, Giuffrè, 1984, p. 188 ss.; M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 1985; G. B. GARRONE, *Atto politico (disciplina amministrativa)*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1987, p. 548 ss.; L. COZZOLINO, *Sulla insindacabilità degli atti parlamentari erogativi del contributo statale al finanziamento dei partiti politici*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 6/1991, pp. 4176-4190; G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2000; V. FANTI, *L'atto politico' nel governo degli enti locali*, in *Diritto e Processo Amministrativo*, n. 2/2008, pp. 433-520; V. CERULLI IRELLI, *Politica e amministrazione tra atti 'politici' e atti di 'alta amministrazione'*, in *Diritto Pubblico*, n. 1/2009, pp. 101-134; V. CINGANO, *I riflessi della riforma costituzionale del 2001 sulla possibilità per le Regioni e gli Enti locali di emanare atti politici: evoluzione giurisprudenziale*, in *Quaderni regionali*, n. 3/2009, pp. 815-839; R. DICKMANN, *L'atto*

del PNIEC suggerisce testualmente elementi sulla sua natura amministrativa (e non politica): laddove il Piano è “integrato” proprio perché manifesta a nostro avviso una integrazione di tipo procedimentale tra la fase decisoria e deliberativa di ogni Stato membro UE e la fase consultiva, obbligatoria ed in sostanza vincolante, della Commissione.

Senza - però - escludere una integrazione di tipo sostanziale (e relazionale): tra gli obiettivi ed i traguardi fissati dai Regolamenti europei (da un lato) e le (concrete) misure di ogni Piano Nazionale (con plasticità e flessibilità) adattate alla realtà, di fatto, esistente in ciascuno Stato membro (dall'altro lato).

Dal che emerge - ancora - un ulteriore aspetto: di tipo funzionale.

Giacché il PNIEC sottende - senza dubbi - l'intima capacità degli Stati membri di esprimere la propria discrezionalità amministrativa nella scelta delle misure valutate come - più - adeguate ed efficaci relativamente alla “specifica” situazione climatica del territorio statale e (su di un piano formale) in relazione al più diligente adempimento della prestazione oggetto dell'obbligazione climatica. In questi termini (come finanche emerso, incidentalmente, nel dispositivo opinabile della recentissima sentenza del Tribunale Ordinario di Roma del 26 febbraio 2024, n. 3552²¹) è possibile risalire al dirimente regime processuale del PNIEC. Essendo un Piano con funzioni di atto di alta amministrazione il PNIEC dovrebbe essere (a nostro avviso) sindacabile dinanzi al Giudice Amministrativo.

politico questo sconosciuto, in *www.forumcostituzionale.it*, 9 ottobre 2012; G. TROPEA, *Genealogia, comparazione e decostruzione di un problema ancora aperto: l'atto politico*, in *Diritto Amministrativo*, n. 3/2012, pp. 329-414; D. MESSINEO, *Atti politici, Stato di diritto, strumenti di verifica della giurisdizione*, in *Diritto Amministrativo*, n. 4/2013, pp. 717-748; L. BUSCEMA, *Atti politici e principio di giustiziabilità dei diritti e degli interessi*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014, pp. 1-63; G. PIACENTE, *Atti politici e tutela giurisdizionale. L'ultimo diritto*, in *Federalismi.it*, n. 7/2015, pp. 1-14; D. PORENA, *Atti politici e prerogative del Governo in materia di confessioni religiose: note a prima lettura sulla sentenza della Corte costituzionale n. 52/2016*, in *Federalismi.it*, n. 7/2016, pp. 1-14; G. PEPE, *Il principio di effettività della tutela giurisdizionale tra atti politici, atti di alta amministrazione e leggi provvedimento*, in *Federalismi.it*, n. 22/2017, pp. 1-30; A. MORRONE, *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2018, pp. 7-45; V. CAPUOZZO, *L'“atto politico” davanti alla Corte costituzionale: la tensione tra funzione di indirizzo politico e diritto d'accesso al giudice nella sent. 10 marzo 2016, n. 52*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2/2018, pp. 1-22. Sia - altresì - consentito qui il riferimento alle analisi sviluppate in A. MITROTTI, *L'atto politico: riflessioni intorno ad un istituto in perenne 'tensione' tra scienza costituzionale ed amministrativa*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1/2020, pp. 1-24.

21 Per un primo commento - a caldo - della (recente) decisione adottata dal Tribunale Ordinario di Roma, Seconda Sezione Civile, sent. del 26 febbraio 2024, n. 3552, si confrontino (in particolare) le riflessioni offerte da L. CARDELLI, *La sentenza “Giudizio Universale”: una decisione retriva*, in *laCostituzione.info*, 11 marzo 2024, agilmente reperibile nonché consultabile all'indirizzo telematico <https://www.lacostituzione.info/index.php/2024/03/11/la-sentenza-giudizio-universale-una-decisione-retriva/>; F. VANETTI, *I cambiamenti climatici tra cause civili, scelte politiche e giurisdizione amministrativa*, in *RGA online, Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 1 aprile 2024, reperibile ed agilmente consultabile online all'indirizzo <https://rgaonline.it/giurisprudenza/i-cambiamenti-climatici-tra-cause-civili-scelte-politiche-e-giurisdizione-amministrativa/>; G. TROPEA, *Il cigno verde e la separazione dei poteri*, in *Giustizia Insieme*, 18 aprile 2024, agilmente reperibile - nonché consultabile - in rete all'indirizzo telematico <https://www.giustiziainsieme.it/it/diritto-e-processo-amministrativo/3116-il-cigno-verde-e-la-separazione-dei-poteri-nota-a-sentenza-tribunale-civile-di-roma-causa-n-39415-del-2021?hitcount=0>; A. GIACCARDI, *La sentenza del caso climatico “Giudizio Universale” è nulla*, in *laCostituzione.info*, 25 maggio 2024, agilmente reperibile nonché consultabile all'indirizzo telematico: <https://www.lacostituzione.info/index.php/2024/05/25/la-sentenza-del-caso-climatico-giudizio-universale-e-nulla/>.

Del resto, l'impugnabilità del PNIEC emerge pure tra le (note) pieghe della Sentenza Giudizio Universale: tuttavia (si badi, bene) andrebbe puntualizzato (a differenza di quanto sfuggito nel Giudizio Universale) che l'impugnabilità del Piano potrebbe essere considerata (da un punto di vista della sua censurabilità) soltanto nelle forme del «sindacato estrinseco», proprio, di un atto di alta amministrazione ed oltre tutto (circa il profilo dell'interesse a ricorrere) unitamente all'impugnazione di un atto applicativo del Piano, stesso, solo così venendosi - infatti - a concretizzare (nell'ordinamento) una lesione attuale, specifica e concreta rispetto all'interesse (dei destinatari) ad un PNIEC legittimo²².

Se così fosse (in estrema sintesi) si dovrebbe pervenire - a rigore - nell'ammettere che il PNIEC sarebbe perciò annullabile (solo) per manifesta irragionevolezza od insussistenza dei presupposti di fatto relativi alla sua adozione: in quanto (per l'appunto) atto pianificatorio esprime le funzioni di raccordo tra (a monte) gli indirizzi normativi contemplati dai Regolamenti europei e (a valle) l'esercizio - concreto - delle funzioni amministrative di esecuzione delle misure in astratto individuate nel Piano.

All'uopo, l'adozione legittima del PNIEC andrebbe però considerata con attenzione nell'ampio contesto (inter)disciplinare di adempimento delle prestazioni dell'obbligazione climatica in capo alla Repubblica italiana e - segnatamente - alla luce fitta della disciplina dei Regolamenti UE.

È così che i tratteggiati elementi processuali del PNIEC impugnabile come un Piano con funzioni di atto di alta amministrazione andrebbero (per completezza) considerati ed analizzati in combinato disposto ai fattori tecnici necessari per l'elaborazione delle adeguate misure legittime del PNIEC: poiché in effetti il dato tecnico (indispensabile per la comprensione degli obiettivi europei e la valutazione delle misure nazionali) fa da presupposto - ineludibile - all'esercizio della discrezionalità di cui il Piano è espressione ("necessaria").

Se condivisa, quest'impostazione (forse) lascerebbe persino un margine processuale per un sindacato intrinseco - ancorché debole - del PNIEC: come, ormai, da anni il Giudice Amministrativo suole esperire dinanzi agli atti espressione di discrezionalità tecnica nell'ordinamento italiano²³.

22 Sul punto, appare illuminante il rinvio alle considerazioni in E. FOLLIERI, *I presupposti e le condizioni dell'azione*, in F. G. SCOCA (a cura di), *Giustizia Amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2013, pp. 279-291.

23 Da tempo, infatti, il Giudice Amministrativo ritiene aperti, nell'ordinamento, gli spazi per un possibile sindacato dei «*profili attinenti alla attualità del parametro (tecnico) applicato dall'amministrazione ed alla [pertinente] correttezza del procedimento applicativo [...]* In questo senso, dunque, si è aperta la strada al sindacato della discrezionalità tecnica non solo per i profili c.d. estrinseci, ma anche per la verifica dei profili appena richiamati (attendibilità delle operazioni tecniche, tanto sotto il profilo della correttezza, quanto in relazione al criterio prescelto ed al [suo] procedimento applicativo)» L. GIANI, *La consulenza tecnica d'ufficio*, in F. G. SCOCA (a cura di), *Giustizia Amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 390. Qui viene - fra l'altro - richiamata in nota una risalente, quanto ormai consolidata, giurisprudenza amministrativa: *ex multis*, Cons. Stato, Sez. VI, sent. 21 maggio 2008, n. 2404; T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. II, sent. 9 aprile 2010, n. 1532; T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. I, sent. 23 gennaio 2009, n. 170; T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. II, sent. 25 febbraio 2011, n. 426.

Più in generale, sui rapporti tra tecnica e diritto nell'esercizio del potere pubblico, appare significativo rimandare - *ex plurimis* - agli approfondimenti in V. BACHELET, *L'attività tecnica della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1967; G. AZZARITI, *Dalla discrezionalità al potere. La prima scienza del diritto amministrativo in Italia e le qualificazioni teoriche del potere discrezionale*, Padova, Cedam, 1989; F. SALVIA, *Attività amministrativa e discrezionalità tecnica*, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 4/1992,

5. Qualche spunto conclusivo

Ad epilogo delle riflessioni (seppur con sinteticità tratteggiate) sulla collocazione - e la *ratio iuris* - delle misure, ritualmente, adottabili nell'ordinamento italiano per l'adempimento dell'obbligazione climatica si vuole pervenire - con circolarità - allo stesso punto in cui si era partiti per via metodologica.

Si era detto impossibile, infatti, un ragionamento in termini deduttivi (estremamente arduo e scivoloso): mentre molto più agevole sarebbe stato sviluppare delle analisi per via induttiva in ragione degli effetti prodotti dai casi del contenzioso climatico sull'esazione delle prestazioni oggetto di adempimento della pertinente obbligazione.

In questo senso originali spunti analitici potrebbero trarsi dalla recente sentenza del Tribunale Ordinario di Roma del 26 febbraio 2024, n. 3552: meglio conosciuta, tra i più, come Sentenza Giudizio Universale.

Per il vero, si tratta di una decisione caratterizzata (a nostro avviso) da più di qualche ombra, emergente, tra le pieghe argomentative a base del dispositivo statuito.

È sufficiente notare che nonostante la pronuncia dichiarata inammissibili tutte le domande introduttive per un difetto assoluto di giurisdizione (quindi per una proclamata mancanza totale nell'ordinamento di norme idonee a tutelare l'interesse dedotto in giudizio, risultando ad avviso del Tribunale inconoscibile, sia astratto che in concreto, da qualsiasi Giudice della

pp. 685-712; L. R. PERFETTI, *Il sindacato giudiziale sulla discrezionalità tecnica*, in *Il Foro Amministrativo*, n. 6/1997, pp. 1727-1747; D. DE PRETIS, *Valutazione amministrativa e discrezionalità tecnica*, Padova, Cedam, 1995; F. SALMONI, *Le norme tecniche*, Milano, Giuffrè, 2001; F. FRACCHIA - C. VIDETTA, *La tecnica come potere*, in *Il Foro italiano*, n. 10/2002, pp. 493-500; G. SILVESTRI, *Scienza e coscienza: due premesse per l'indipendenza del giudice*, in *Diritto Pubblico*, n. 2/2004, pp. 411-438; A. TRAVI, *Il Giudice Amministrativo e le questioni tecnico-scientifiche: formule nuove e vecchie soluzioni*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2004, pp. 439-460; A. GIUSTI, *Contributo allo studio di un concetto ancora indeterminato. La discrezionalità tecnica della pubblica amministrazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2007; G. D'AMICO, *Scienza e diritto nella prospettiva del giudice delle leggi*, Messina, SGB, 2008; F. VOLPE, *Discrezionalità tecnica e presupposti dell'atto amministrativo*, in *Diritto Amministrativo*, n. 4/2008, pp. 791-837; A. FONTANA, *Il sindacato sulla discrezionalità tecnica alla luce della recente elaborazione giurisprudenziale*, in *Il Foro Amministrativo - C.d.S.*, n. 10/2011, pp. 3216-3238; G. DE ROSA, *La discrezionalità tecnica: natura e sindacabilità da parte del giudice amministrativo*, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 2/2013, pp. 513-558; L. GALLI, *Il sindacato giurisdizionale sulla discrezionalità tecnica: pienezza e bilanciamento del controllo*, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 4/2014, pp. 1372-1405; C. CASONATO, *La scienza come parametro interposto di costituzionalità*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016, pp. 1-11; E. CHELI, *Scienza, Tecnica e Diritto: dal modello costituzionale agli indirizzi della giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017, pp. 1-10; A. MITROTTI, *Il vizioso circolo per le scelte di politica economica: e l'invisibile gabbia dorata delle Istituzioni politiche, tra discrezionalità tecnica "vs" discrezionalità politica*, in *Critica del Diritto*, n. 2/2017, pp. 190-198; M. CARTABIA, *Qualche riflessione di un giudice costituzionale intorno al problema dell'intreccio tra diritto, scienza e tecnologia*, in *BioLaw Journal*, n. 1/2017, pp. 9-12; A. IANNUZZI, *Il diritto capovolto. Regolazione a contenuto tecnico-scientifico e Costituzione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018; A. GIUSTI, *Tramonto o attualità della discrezionalità tecnica? Riflessioni a margine di una sua recente "attenta riconsiderazione" giurisprudenziale*, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 2/2021, pp. 335-368; V. GIUFFRIDA, *Sul trattamento giurisdizionale della discrezionalità tecnica*, in *Il Foro Amministrativo*, n. 10/2021, pp. 1478-1492; P. CARPENTIERI, *La discrezionalità tecnica ed il suo sindacato, da un punto di vista logico*, in *Diritto e Società*, n. 3/2022, pp. 489-515; E. CASTORINA, *La scienza e la tecnica di fronte alla discrezionalità politica e amministrativa: principio di "non contraddizione" e diritto alla salute*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 2/2023, pp. 339-357; D. GRANARA, *Discrezionalità tecnica, difetto assoluto di giurisdizione e principio di effettività della tutela giurisdizionale*, in *Diritto Amministrativo*, n. 3/2023, pp. 591-620.

Repubblica), al contempo è paradossale che la sentenza lasci assorbita - proprio - la domanda (subordinata) relativa al PNIEC, su cui peraltro in modo contraddittorio viene statuito che: «il Regolamento europeo UE 2019/1999 disciplina il procedimento di formazione del Piano, lasciando agli Stati la discrezionalità nell'individuazione delle misure più idonee al raggiungimento degli obiettivi definiti a livello europeo. Le asserite carenze del Piano sotto il profilo della adeguatezza, coerenza e ragionevolezza rispetto a tali obiettivi nel nostro ordinamento sono censurabili dinanzi al Giudice Amministrativo. 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. In questo senso la giurisprudenza della Corte di Cassazione ha infatti statuito che rientrano nella giurisdizione amministrativa le controversie, anche di natura risarcitoria, relative a comportamenti materiali riconducibili - ancorché solo mediamente - al concreto esercizio di un potere autoritativo»²⁴. Un punto quest'ultimo - evidentemente - nevralgico e che concorre ad evidenziare (con forza) un palese errore argomentativo della sentenza: perché se la domanda in via subordinata avesse dovuto ritenersi devolvibile alla giurisdizione del Giudice Amministrativo allora è fallace la decisione di inammissibilità delle domande per un difetto assoluto di giurisdizione, che così ha erroneamente finito per assorbire una richiesta (come quella in via subordinata) per cui - in effetti - sarebbe esistito nell'ordinamento non solo un Giudice competente, quanto finanche una disciplina normativa - *ratione materiae* - applicabile. Tutto all'opposto, insomma, di un difetto assoluto di giurisdizione.

Ma, al di là di queste non trascurabili annotazioni, procedendo con induttività possono trarsi altri gravi elementi dalla Sentenza Giudizio Universale.

Il dato implicito è il riconoscimento del PNIEC quale atto amministrativo di carattere pianificatorio: con l'esclusione (pacifica) della sua natura politica.

Eppure, il Tribunale romano cade - più volte - nell'errore di considerare come oggetto di censura «atti, provvedimenti e comportamenti manifestamente espressivi della funzione di indirizzo politico»²⁵. Infatti, nella Sentenza si legge che «le censure mosse si appuntano sull'azione di indirizzo politico posta in essere dai titolari della sovranità statale in ordine alle concrete modalità con cui stanno contrastando il cambiamento climatico per il raggiungimento degli obiettivi individuati nell'ambito dell'ordinamento eurounitario e internazionale»²⁶. Orbene, al netto della palese contraddittorietà tra codesta interpretazione e la successiva ricostruzione del PNIEC come atto amministrativo, l'equivoco di base che emerge con prepotenza dalla Sentenza del Tribunale di Roma sta proprio nell'errata traduzione giurisprudenziale dell'obbligazione climatica posta in capo alla Repubblica italiana: non ci si dimentichi mai del classico principio «*iura novit curia*». Poiché (con qualche superficialità) la decisione cade nell'errore di trattare «una obbligazione civilistica in capo allo Stato nei confronti dei singoli»²⁷: consistente in prestazioni ascrivibili a dei comportamenti politici, come accade per il potere statale «*nel legiferare e nell'adottare gli atti di indirizzo in materia di contrasto al cambiamento climatico*»²⁸.

24 Tribunale Ordinario di Roma, 2° Sez. Civile,, sent. del 26 febbraio 2024, n. 3552 (pag. 14 del Diritto).

25 Tribunale Ordinario di Roma, 2° Sez. Civile,, sent. del 26 febbraio 2024, n. 3552 (pag. 12 del Diritto).

26 Tribunale Ordinario di Roma, 2° Sez. Civile, sent. del 26 febbraio 2024, n. 3552 (pag. 12 del Diritto).

27 Tribunale Ordinario di Roma, 2° Sez. Civile, sent. del 26 febbraio 2024, n. 3552 (pag. 10 del Diritto).

28 Tribunale Ordinario di Roma, 2° Sez. Civile, sent. del 26 febbraio 2024, n. 3552 (pag. 10 del Diritto).

Qui si nasconde il vero corto circuito della Sentenza Giudizio Universale: anche rispetto al segno diverso registrabile nelle interpretazioni giurisprudenziali degli altri contenziosi climatici in Europa.

Perché, se il Tribunale di Roma avesse (ri)qualificato l'obbligazione climatica come una "obbligazione pubblica" originata da fonti civilisticamente "innominate" (*sub specie* dei Regolamenti europei e delle Leggi di esecuzione dei Trattati competenti) nonché avente ad oggetto una prestazione provvedimento quale esercizio di un potere imposto all'Amministrazione statale, allora, non si sarebbe assolutamente dichiarato il difetto assoluto di giurisdizione ma (più correttamente) un difetto "relativo" di giurisdizione.

Com'è chiaro, ci sarebbe stata una conseguente devoluzione giurisdizionale al Giudice Amministrativo: dinanzi a cui (non si trascuri affatto) sarebbe esperibile non soltanto un'azione di risarcibilità per i danni derivanti dall'accertamento delle illegittimità del PNIEC, ma (com'è verosimile) finanche la domanda di risarcimento per danni da ritardo causati dal mancato esercizio di un potere amministrativo imposto *ex lege* nonché disciplinato, nel dettaglio, dai Regolamenti UE 2018/1999 e 2021/1119 e - segnatamente - accertabile - pertanto - nell'alveo del giudizio instaurabile avverso il così detto *silenzio-inadempimento* dell'Amministrazione statale (*ex articolo* 31 e 117 del D. Lgs. n. 104/2010).

In tutto ciò non andrebbe trascurato che di fatto in un eventuale ritardo potrebbero, con ogni probabilità, pesare, anche, i tempi ulteriori causati dagli inadempimenti statali accertati con raccomandazioni della Commissione: che, in tal modo, finirebbero così per diventare (*de facto*) vere e proprie raccomandazioni vincolanti (e non più semplicemente "condizionanti") nel procedimento di formazione del PNIEC.