



TRANSIZIONE
ECOLOGICA,
SOSTENIBILITÀ E
SFIDE GLOBALI

Fascicolo 1-2025

Diritto e **Clima**

RIVISTA QUADRIMESTRALE DEL CENTRO DI RICERCA
“TRANSIZIONE ECOLOGICA, SOSTENIBILITÀ E SFIDE GLOBALI”



Editoriale Scientifica

Direttore responsabile: Enzo Di Salvatore

Vicedirettore: Salvatore Dettori

Coordinatore del Comitato di Redazione: Omar Makimov Pallotta

Comitato di Direzione: Angelica Bonfanti, Antonio Giuseppe Chizzoniti, Daniele Coduti, Irene Canfora, Domenico Dalfino, Rosita Del Coco, Salvatore Dettori, Leonardo Di Carlo, Enzo Di Salvatore, Marina Frunzio, Donatella Morana, Mauro Pennasilico, Nicola Pisani, Emanuela Pistoia, Bartosz Rakoczy, Federico Roggero, Francesca Rosa, Elisabetta Rosafio.

Comitato scientifico: Mariagrazia Alabrese, Francisco Balaguer Callejòn, Marco Benvenuti, Francesco Saverio Bertolini, Raffaele Bifulco, David Brunelli, Michael Cardwell, Marc Carrillo Lopez, Mauro Catenacci, Marcello Cecchetti, Lorenzo Cuocolo, Michele Della Morte, Marina D'Orsogna, Giovanni Di Cosimo, Giuseppe Franco Ferrari, Spyridon Flogaitis, Pietro Gargiulo, Francesca Romanin Jacur, Luca Loschiavo, Luca Marafioti, Giuseppe Marazzita, Paolo Marchetti, Francesco Martines, Massimiliano Mezzanotte, Alessandro Morelli, Maria Esther Muniz Espada, Angela Musumeci, Leonardo Pastorino, Barbara Pezzini, Andrea Porciello, Elisabetta G. Rosafio, Domenico Russo, Gianluca Sadun Bordoni, Gino Scaccia, Massimo Siclari, Rezarta Tahiraj, Mariachiara Tallacchini, Josephine Van Zeben, Zbigniew Witkowski, Alberto Zito.

Comitato di Redazione: Alessandra Alfieri, Alessandro Cardinali, Giuseppe Delle Foglie, Matteo Di Natale, Gabriele Fiorella, Francesco Gallarati, Camilla Gernone, Francesco Giacchi, Jakub Medda, Francesca Morganti, Omar Makimov Pallotta, Giacomo Palombino, Giovanni Provisiero, Federico Valentini.

Tutti gli articoli del fascicolo sono stati sottoposti a referaggio fra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).

SOMMARIO FASCICOLO N. 1

PRESENTAZIONE

Enzo Di Salvatore, <i>Perché questa rivista</i>	III
-------------------------------------------------	-----

SAGGI

Daniela Dobre, <i>Democracia y cambio climático: las potestades del banco central europeo en el paradigma del crecimiento sostenible, a la luz de la jurisprudencia del Bundesverfassungsgericht</i>	3
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---

Anna Sophia Peuser, <i>Die Kohärenz von Klimawandelanpassungsvorgaben der Europäischen Union und Deren Erfüllung in Deutschland</i>	61
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Christina Zournatzi, <i>Il potenziamento delle infrastrutture ferroviarie per una mobilità sostenibile</i>	99
------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

ARTICOLI

Francesco Garganese, <i>Il principio della capacità contributiva e le sue implicazioni in materia di tassazione ambientale</i>	135
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Francesco Martines, <i>Diritti e tutela dei migranti climatici</i>	161
--------------------------------------------------------------------	-----

Andrea Porciello, <i>Etica ambientale e ontologia della natura</i>	191
--------------------------------------------------------------------	-----

Rossana Vulcano, <i>I domini collettivi e la gestione sostenibile delle risorse naturali</i>	215
----------------------------------------------------------------------------------------------	-----

NOTE A SENTENZA

Leandra Abbruzzo, <i>Cambiamento climatico e turismo sostenibile: la Corte costituzionale tra ambiente, competenze regionali e leale collaborazione</i>	247
Giulia Baliva, <i>La Corte di giustizia UE si pronuncia a favore del lupo</i>	269
Giuseppe Naglieri, <i>Downstream emissions e governance dei progetti fossili: evoluzione e limiti delle valutazioni di impatto ambientale dalla giurisprudenza britannica al contenzioso climatico globale</i>	291
Anna Papa, <i>Il clima nelle argomentazioni dei giudici italiani: un primo passo</i>	317
<i>Hanno scritto in questo numero</i>	333

Note a sentenza

Anna Papa

IL CLIMA NELLE ARGOMENTAZIONI DEI GIUDICI ITALIANI: UN PRIMO PASSO

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Una panoramica sul contenzioso climatico europeo e internazionale. – 3. “Giudizio Universale”, la prima causa climatica italiana. – 4. L’ordinanza n. 1439 del 2024 del Tribunale ordinario di Piacenza: il primo successo della giustizia climatica in Italia? – 5. Spunti di novità nell’ordinanza del Tribunale di Piacenza: azione inibitoria, *periculum in mora* e ruolo della valutazione di impatto ambientale. – 6. Dalla qualità dell’aria al danno climatico: il contrasto alle c.d. isole di calore. – 7. Conclusioni.

1. *Introduzione*

La riflessione sul contenzioso climatico (o giustizia climatica) occupa sempre più gli studiosi del diritto, di distinti settori e parti del mondo. Il tema, infatti, offre un panorama particolarmente ricco in termini di casistica da analizzare e, tra l’altro, in continua evoluzione.

In Italia, invece, fino a poco tempo fa il tema non sembrava trovare spazio nelle sentenze dei giudici o, quando il tema entrava nelle aule di giustizia, l’esito non apriva spiragli ad una possibile discussione nel merito della questione.

È il caso del giudizio, noto come “Giudizio Universale”, che si è concluso con una dichiarazione di inammissibilità, da parte del Tribunale di Roma, facendo sorgere molteplici dubbi sulla possibilità che potesse inaugurarsi una giurisprudenza sul clima.

Tuttavia, a distanza di pochi mesi dalla pronuncia del giudice di Roma, è intervenuta l’ordinanza del Tribunale di Piacenza, che ha offerto argomentazioni che sembrano riconoscere al clima la centralità nel giudizio.

Dopo aver offerto alcune considerazioni di carattere generale in materia di contenzioso climatico, il presente contributo tenterà proprio di spiegare le possibili innovazioni offerte da questa decisione; ri-

prendendo le mosse, tra l'altro, dal suo "mancato" precedente, la causa "Giudizio Universale", alla quale deve comunque riconoscersi il merito di aver portato il tema all'attenzione dell'opinione pubblica.

2. Una breve panoramica sul contenzioso climatico europeo e internazionale

La c.d. giustizia climatica si sta convertendo, sempre più, in un vero e proprio modello nel panorama giuridico comparato¹. Anche in Europa, si assiste a una crescente casistica di giudizi sul clima, ovvero azioni legali che portano all'interno delle aule giudiziarie l'attenzione sull'impegno climatico di soggetti privati e, soprattutto, pubblici². E se si ricorre alla parola "modello" la ragione sta proprio nella ripetizione, in tutti gli ordinamenti in cui si è assistito a questo tipo di ricorsi, di alcuni tratti caratterizzanti, da considerarsi essenziali: la natura dei soggetti ricorrenti, per lo più associazioni ambientaliste; l'oggetto delle rispettive domande, e cioè la richiesta di promuovere un maggior impegno nella lotta al riscaldamento climatico; i destinatari di queste azioni, la maggior parte delle volte lo Stato – o gli Stati – a seconda della Corte adita³.

Per quanto queste caratteristiche si ripetano nella maggior parte della casistica che oggi è possibile prendere in considerazione, infatti, a cambiare profondamente è il tipo di Corte, di volta in volta, interrogata su questi temi. Infatti, se si adotta questo distinto punto di vista, il panorama diviene molto eterogeneo, in quanto il medesimo "modello"

¹ Per una ricostruzione, sul punto, si veda F. GALLARATI, *Tutela costituzionale dell'ambiente e cambiamento climatico: esperienze comparate e prospettive interne*, in *DPCE online*, n. 2, 2022.

² Solo per fare degli esempi, si pensi al caso Neubauer, deciso dal Tribunale costituzionale tedesco nel 2021, in un ricorso contro lo Stato a fronte di una legge sul clima considerata poco ambiziosa; o ancora, nel 2020, il caso Urgenda, deciso dalla Corte Suprema olandese, anch'esso giunto alla condanna dello Stato consistente, in particolare, nel dover ridurre le emissioni di anidride carbonica.

³ M. CARDUCCI, *La ricerca dei caratteri differenziali della "giustizia climatica"*, in *DPCE online*, n. 2, 2020; ID., voce *Cambiamento climatico [diritto costituzionale]*, in *Dig. disc. pubbl.*, Aggiornamento, Torino, 2021.

sembra ripresentarsi dinanzi a giudici ordinari, così come Corti di cassazione o Tribunali costituzionali; fino ad arrivare, a volte, dinanzi a Corti internazionali⁴. Questa circostanza complica, da distinti profili, lo studio del contenzioso climatico, perché obbliga a ragionare sullo stesso adottando punti di vista centrati più sugli aspetti procedurali che su quelli sostanziali; in particolare, si pensi alle vie di accesso percorribili, caso per caso, così come alle concrete possibilità dei giudici aditi di procedere a forme di condanna, o alla grande varietà di soluzioni a cui gli stessi possono ricorrere per dare seguito, nel caso, alle domande pervenute.

Dalla prospettiva dell'ordinamento italiano, d'altronde, il tema della giustizia climatica sembra meritare attenzione prima di tutto in funzione degli aspetti procedurali, piuttosto che di quelli sostanziali; o meglio, la riflessione su questi ultimi è strettamente collegata a un problema più ampio da ricondurre al dubbio circa l'individuazione del giudice che, eventualmente, potrebbe offrire risposte in materia di clima. Sul punto, come è noto, si assiste, ormai da diversi anni, a una ricca giurisprudenza in materia ambientale – di merito, di legittimità e costituzionale⁵. In particolare, la Corte di cassazione e, soprattutto, la Corte costituzionale hanno individuato forme di tutela dell'ambiente ben prima che il Parlamento, nel 2022, intervenisse sul testo dell'art. 9 Costituzione⁶.

Nel nuovo terzo comma di quest'ultimo non compare, in realtà, la parola "clima", così come non si fa nessun riferimento al fenomeno del cambiamento climatico. Come rilevato da autorevole dottrina, tuttavia,

⁴ Fino ad ora, in realtà, il principale contributo della giustizia internazionale deve considerarsi quello della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso *KlimaSeniorinnen*. Per un commento, si veda M. CARDUCCI, *La sentenza KlimaSeniorinnen e il Carbon Budget come presidio materiale di sicurezza, quantitativa e temporale, contro il pericolo e come limite esterno alla discrezionalità del potere*, in *DPCE online*, n. 2, 2024; D. RAGONE, *Nuove frontiere della climate litigation. Riflessioni a partire dalla sentenza KlimaSeniorinnen della Corte EDU*, in *Osservatorio AIC*, n. 5, 2024.

⁵ Tra le più recenti, di particolare interesse è da considerare la sentenza del Tribunale costituzionale spagnolo n. 142/2024.

⁶ Sul punto, si vedano B. CARAVITA, L. CASSETTI, A. MORRONE, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2016; M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000.

il clima andrebbe letto come parte del vocabolario utilizzato in sede di revisione costituzionale⁷, ma questo ancora non agevola un ingresso non estemporaneo del tema climatico nel ragionamento giurisprudenziale⁸.

3. “Giudizio Universale”, la prima causa climatica italiana

La causa nota come “Giudizio Universale” costituisce il primo esempio di contenzioso climatico in Italia, per quanto si sia conclusa, almeno in primo grado⁹, con un nulla di fatto. Lo schema giudiziale offerto dal caso in esame, infatti, presenta tutti gli elementi caratterizzanti del modello prima descritto: dalla componente associativa, per quanto riguarda la parte ricorrente (una associazione), all’oggetto della domanda, così come il suo destinatario, lo Stato italiano, che si chiedeva di condannare alla promozione, sul piano legislativo, di un maggior impegno climatico.

Nel caso di specie, l’autorità giudiziaria adita era il Tribunale di Roma, che veniva chiamato a decidere sulla responsabilità civile dello Stato italiano a causa dello scarso impegno, secondo i ricorrenti, nella lotta ai cambiamenti climatici. Come noto, il Tribunale ha affermato che il ricorso era da considerarsi inammissibile «per difetto assoluto di giurisdizione».

La decisione del Tribunale merita attenzione sotto molteplici punti di vista, proprio a partire dal tempo che è stato necessario per giungere alla dichiarazione di inammissibilità; si tratta, infatti, di circa tre anni, un periodo che può in effetti essere considerato eccessivo per una pronuncia che non entra nel merito della questione, soprattutto considerato che in più punti il giudice non esita a definire la questione climatica come una vera e propria emergenza. Oltre a questo, bisogna anche evidenziare come in nessun punto il giudice abbia fatto riferi-

⁷ In questo senso, cfr. R. BIFULCO, *Ambiente e cambiamento climatico nella Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2023.

⁸ In particolare, ci si riferisce alla sentenza sul “caso Priolo” della Corte costituzionale, la n. 105 del 2024, da doversi considerare la prima decisione ambientale dopo la revisione del 2022.

⁹ È stato infatti già presentato appello avverso la sentenza di primo grado.

mento all'art. 9, terzo comma, della Costituzione, riconducendo o comunque collegando la domanda giudiziale alla cornice costituzionale.

Detto questo, la motivazione principale che determinava l'inammissibilità, almeno se letta "in assoluto", cioè senza tener conto degli ulteriori profili che le facevano da contorno, potrebbe considerarsi in qualche modo condivisibile. In sostanza, il Tribunale ha rilevato che la domanda era «diretta ad ottenere (...) una pronuncia di condanna dello Stato legislatore e del governo ad un facere in una materia tradizionalmente riservata alla "politica"», ovvero «diretta in concreto a chiedere, quale petitum sostanziale, al giudice un sindacato sulle modalità di esercizio delle potestà statali previste dalla Costituzione». Posta in questi termini, pertanto, l'autorità giudiziaria riteneva che la questione si caratterizzasse per una evidente discrezionalità politica, il che suggeriva al giudice di sottrarsi dal procedere a qualsiasi tipo di condanna nei confronti dello Stato, soprattutto nel rispetto del principio della separazione dei poteri¹⁰.

Per giungere a questa conclusione, però, il Tribunale ricorreva ad argomentazioni che, da distinti punti di vista, sembrano creare alcune criticità. In primo luogo, vi è l'argomento dell'evidenza scientifica, e cioè il fatto che il Tribunale riteneva di non poter condannare lo Stato in funzione delle conseguenze di un fenomeno di cui non poteva accertare né la portata, né la reale responsabilità. Insomma, l'"incompetenza" scientifica, secondo il giudice, costringeva a fare un passo indietro rispetto a quanto chiesto dai ricorrenti. In realtà, se si guarda a quanto avvenuto in altre Corti, ad oggi esistono studi e documenti ufficiali, a livello internazionale, per poter parlare di una chiara evidenza scientifica rispetto agli effetti del riscaldamento globale e le responsabilità degli Stati dinanzi allo stesso; tra l'altro, si tratta delle medesime evidenze scientifiche che definiscono gli impegni internazionali che il giudice di Roma ha deciso di non porre alla base della sua decisione¹¹.

Tra questi, si pensi all'Accordo di Parigi, di cui è parte anche

¹⁰ Su questi temi, v. L. RONCHETTI, *Ecocostituzionalismo*, Napoli, 2024.

¹¹ Su questi temi, v. M.F. CAVALCANTI, *Fonti del diritto e cambiamento climatico: il ruolo dei dati tecnico-scientifici nella giustizia climatica in Europa*, in *DPCE Online*, n. 2, 2023; M. CECCHETTI, *La Corte costituzionale davanti alle "questioni tecniche" in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, n. 14, 2020.

l'Italia, e che, sempre guardando a quanto avvenuto in altre Corti, è servito da fondamento in altri giudizi sul clima. Questo non avveniva nel caso di "Giudizio Universale" nonostante debba ricordarsi come, ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost., le leggi dello Stato debbono rispettare le regole provenienti dall'ordinamento internazionale, alle quali, appunto, sarebbe da ricondurre anche l'Accordo di Parigi.

4. *L'ordinanza n. 1439 del 2024 del Tribunale ordinario di Piacenza: il primo successo della giustizia climatica in Italia?*

La causa "Giudizio Universale", come brevemente ricordato, ha offerto molteplici spunti di riflessione, soprattutto lasciando in sospeso vari punti di domanda¹². In un panorama in continua evoluzione, con una casistica in continuo aumento, la sensazione che si è avuta dopo questa decisione era quella relativa alla enorme difficoltà del contenzioso climatico di trovare vie di ingresso nell'ordinamento italiano.

Questa percezione, tuttavia, è stata parzialmente smentita dalla recente ordinanza del Tribunale di Piacenza (la n. 1439 del 2024), che invece sembra portare la questione climatica al centro delle riflessioni della giustizia italiana. Lo schema proposto dal caso in esame non si colloca "esattamente" nel modello prima delineato, soprattutto in funzione del soggetto resistente, non corrispondente allo Stato; tuttavia, ad avviso di chi scrive, e tenendo conto di un panorama in continua evoluzione, le argomentazioni del giudice comunque permettono di considerare questa ordinanza un primo passo nell'emergere di giudizi sul clima anche nell'ordinamento italiano.

Il caso di specie vede l'applicazione dell'azione inibitoria – *ex art. 700 c.p.c.* – a controversie ambientali nell'ambito di un procedimento promosso, tra gli altri, da Legambiente¹³ per impedire al resistente, ovvero Piacenza Parcheggi s.p.a., l'abbattimento di piante di alto fusto al

¹² Per un commento alla sentenza, si rinvia a G. PALOMBINO, *Il "Giudizio universale" è inammissibile: quali prospettive per la giustizia climatica in Italia?*, in *laCostituzione.info*, 25 marzo 2024.

¹³ Più nello specifico, Legambiente Piacenza Circolo Emilio Politi e Legambiente Nazionale – APS – Rete Associativa – ETS.

fine di trasformare l'area interessata in autosilos. In questa direzione, la domanda cautelare era finalizzata a proteggere il diritto dei residenti alla mitigazione climatica contro le c.d. isole di calore, orientamento che portava a declinare la tutela dell'ambiente in una triplice accezione, ovvero: naturalistica, riferibile al paesaggio, al territorio, ai beni artistici e culturali; ecologico-sanitaria, relativa alla salute, all'inquinamento dell'aria e delle risorse naturali; urbanistico-amministrativa, in funzione della quale l'ambiente andrebbe inteso come oggetto e limite dell'azione amministrativa.

Dal canto suo, la società convenuta chiedeva il rigetto della domanda cautelare, contestando il *fumus boni iuris* e il *periculum in mora* e sostenendo, in particolare, che la condotta contestata fosse contrattualmente dovuta poiché concernente l'esecuzione di un appalto pubblico, eloquente di valutazioni di merito di diverse pubbliche amministrazioni e i cui atti, non impugnati davanti al giudice amministrativo, dovevano considerarsi definitivi e dunque vincolanti anche per il giudice ordinario.

Sulla base di questi presupposti – e a differenza della decisione sul caso “Giudizio Universale” – è interessante anzitutto notare che il Tribunale di Piacenza fonda le sue argomentazioni richiamando la giurisprudenza costituzionale che ha riconosciuto l'ambiente come valore trasversale, assoluto e primario¹⁴ e, in funzione del combinato disposto degli artt. 9 e 32 Cost., il diritto all'ambiente salubre¹⁵. Si fa altresì riferimento alla legge cost. n. 1/2022 – di modifica, come noto, degli artt. 9 e 41 Cost. – attraverso cui il giudice ritiene abbia trovato riscontro «sul piano positivo anche l'orientamento dottrinale e della giurisprudenza costituzionale sin qui maggiormente accreditato, secondo cui l'interesse alla conservazione e alla salvaguardia del patrimonio culturale (tutelato come valore assoluto dall'art. 9 Cost.) deve sempre prevalere rispetto all'interesse economico dell'imprenditore privato (art. 41 Cost.) (v. ad es. Corte cost. 96/2012 e, sul piano legislativo, il d.l. 103/2021 sull'interdizione del traffico navale nelle acque di Venezia,

¹⁴ Corte cost. 27 giugno 1986, n. 151; 30 dicembre 1987, n. 641; 27 luglio 1994, n. 356.

¹⁵ Corte cost. 28 maggio 1987, n. 210; 16 marzo 1990, n. 127.

dichiarate beni monumentali)», nonché numerose fonti internazionali¹⁶ ed europee¹⁷.

Proprio in quest'ultima direzione, l'ordinanza evidenzia che l'illegittimità dell'azione amministrativa è stata in più occasioni sancita dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ravvisando violazioni degli artt. 2, 6, 8 e 13 della CEDU¹⁸, laddove il bilanciamento degli interessi in conflitto, per la Corte EDU, implica «l'obbligo, per le autorità nazionali, di compiere un'adeguata valutazione preventiva sui rischi per l'ambiente derivanti da un'attività di tipo industriale, ponendo in essere le misure idonee a evitare la compromissione del benessere psicofisico della persona caratterizzante il godimento del domicilio e della sfera privata»¹⁹. Analogamente anche la Corte di giustizia dell'UE ha evidenziato il collegamento tra la tutela dell'ambiente e della salute umana²⁰.

Sulla base di questi presupposti, l'ordinanza ribadisce come la tutela dell'ambiente rappresenti un limite all'azione amministrativa, che deve essere sempre diretta alla sua salvaguardia (c.d. funzionalizzazione dell'azione amministrativa), e da tale constatazione discendono due conseguenze. La prima riguarda il piano procedimentale perché, ad esempio, non operano il principio di semplificazione e il meccanismo agevolativo della SCIA: l'azione amministrativa, infatti, non può omettere la valutazione di alcun elemento²¹ poiché ogni provvedimento ed atto endoprocedimentale, se significativo delle suddette valutazioni,

¹⁶ Sono menzionate la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, il Protocollo di Kyoto, la Convenzione di Aarhus, l'Accordo di Parigi nel 2015.

¹⁷ L'art. 191 del TFUE, l'art. 37 della Carta europea dei diritti fondamentali, il *Green deal*, il regolamento (UE) n. 2021/1119 – Parlamento europeo e Consiglio del 30 giugno 2021, la direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010.

¹⁸ Corte EDU, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*, n. 53600; Corte EDU, *Locascia e altri c. Italia*, n. 35648/10.

¹⁹ Sentenza *Tatar c. Romania*, del 27 gennaio 2009; conforme la sentenza *Cordella e altri c. Italia*, del 24 gennaio 2019.

²⁰ Corte giust. UE, 25 giugno 2024, causa C-626/22.

²¹ TAR Campania, Napoli, sez. VI, 16 febbraio 2022, n. 1042; Cons. Stato, sez. VI, 23 giugno 2016, n. 2800; Cons. Stato, sez. IV, 19 ottobre 2015, n. 4778; Cons. Stato, sez. V, 29 maggio 2019, n. 358; Corte giust. UE, 16 luglio 2024, causa n. 6387.

deve essere adeguatamente motivato in maniera chiara ed esaustiva per permettere il controllo sull'*iter* logico-argomentativo. Ne consegue che anche una valutazione di impatto ambientale deve essere specificamente motivata senza utilizzare clausole di stile.

In secondo luogo, la tutela dell'ambiente vincola sul piano sostanziale la valutazione che l'Amministrazione deve compiere, condizionandone le scelte che dovranno ispirarsi ai principi europei di precauzione²² e prevenzione²³. Da questo angolo visuale divengono valutabili anche decisioni amministrative discrezionali: nella V.I.A., per esempio, la discrezionalità amministrativa non si concretizza in un mero giudizio tecnico poiché è necessaria un'analisi minuziosa e comparativa per bilanciare l'impatto ambientale derivante dal progetto e i benefici socioeconomici²⁴.

5. Spunti di novità nell'ordinanza del Tribunale di Piacenza: azione inibitoria, periculum in mora e ruolo della valutazione di impatto ambientale

Ricollegandosi a un panorama giurisprudenziale in trasformazione, il provvedimento affronta molteplici questioni, come la configurazione dell'azione inibitoria nelle controversie climatiche, la valutazione del *periculum in mora* in relazione a danni ambientali nonché il ruolo della valutazione di impatto ambientale (V.I.A.) nel supportare la decisione cautelare.

In questa direzione, dalle argomentazioni del giudice traspare l'evoluzione dell'azione inibitoria come strumento privilegiato per la tutela dell'ambiente: viene superata la tradizionale centralità del risarcimento del danno fondato sul principio "chi inquina paga", mentre viene riconosciuta l'esigenza di un'effettiva salvaguardia preventiva dell'ambiente. L'azione inibitoria, pertanto, non risulta più relegata a una funzione accessoria o complementare rispetto alla tutela risarcitoria, bensì assume un ruolo autonomo e primario per evitare il verificarsi del danno, soprattutto in casi caratterizzati da un elevato grado di

²² Corte giust. UE, 19 giugno 2019, causa n. C-41/18.

²³ Corte giust. UE, 25 maggio 2023, causa n. C-575/21.

²⁴ Cons. Stato, 16 luglio 2024, causa n. 6387.

incertezza scientifica. Proprio per queste ragioni, l'ordinanza sottolinea che, quando le modalità di esecuzione di un'opera pubblica comportano il rischio di danni ambientali, il bilanciamento degli interessi coinvolti deve avvenire assicurando una tutela adeguata ed effettiva dell'ambiente poiché sussiste un vero e proprio dovere giuridico dell'amministrazione pubblica, che deve rifuggire da condotte negligenti o superficiali.

Da ricollegare a questi aspetti, merita attenzione anche la riconsiderazione che viene realizzata circa gli elementi costituenti l'azione inibitoria: il *fumus boni iuris*, in particolare, si configura quasi *in re ipsa*. Il diritto a un ambiente salubre, infatti, è un diritto immanente alla persona e alla collettività, la cui esistenza non necessita di ulteriori dimostrazioni. La prova interessa dunque un fatto negativo ovvero l'assenza di vizi logici o procedurali nell'azione amministrativa, con particolare attenzione all'*iter* di bilanciamento tra gli interessi coinvolti, e per tale ragione il controllo giudiziale si concentra sull'assenza di carenze strutturali negli atti amministrativi, sulla completezza della motivazione e sulla coerenza logico-giuridica delle scelte operate dall'amministrazione.

Anche il *periculum in mora*, in tal senso, diviene oggetto di una *semiplena probatio* poiché l'esistenza di un grave e irreparabile pericolo per l'ambiente viene considerata, in molti casi, un fatto notorio, sostenuto da evidenze scientifiche e dal quadro climatico globale e questo perché il probabile pregiudizio finirebbe per incidere su un quadro ambientale già compromesso (ulteriore differenza rispetto alle argomentazioni del caso "Giudizio Universale"). In altre parole, la gravità delle condizioni ambientali e climatiche attuali consente di presupporre il pericolo senza la necessità di una prova rigorosa, soprattutto in contesti già ampiamente compromessi, motivo per cui il *periculum* e il danno sono "presuntivamente affermabili".

Un ulteriore elemento innovativo, che emerge dall'ordinanza, riguarda la valutazione del nesso di causalità: la gravidanza del bene giuridico tutelato, nel caso di specie l'ambiente e, in senso più esteso, il clima, consente un arretramento dei criteri probatori richiesti per l'accertamento dell'illecito. Dalla recente riforma dell'art. 41 Cost. *ex* legge cost. n. 1/2022 deriva «una diversa valutazione comparativa tra illiceità della condotta, interessi protetti e meritevolezza della tutela».

La novellata disposizione costituzionale impone alla libertà di iniziativa economica il limite espresso di proteggere l'ambiente e la salute, prescrivendo una compressione delle attività potenzialmente dannose quando queste sono suscettibili di ledere interessi fondamentali della collettività.

Il Tribunale ha inoltre richiamato il principio della strumentalità attenuata della tutela cautelare, evidenziando che il provvedimento d'urgenza può essere concesso anche in assenza di un giudizio di merito già pendente, purché sussistano i presupposti del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*, rendendo il provvedimento *ex art. 700 c.p.c.* uno strumento di tutela rilevante nelle controversie ambientali in considerazione della necessità di interventi rapidi per evitare danni irreversibili. L'ordinanza, pertanto, propone una lettura dell'azione inibitoria orientata alla prevenzione del danno ambientale, superando la tradizionale subordinazione della tutela inibitoria al risarcimento del danno, laddove ambiente e clima sono valutati come beni giuridici primari che rivendicano una tutela efficace, anche in mancanza di un illecito già compiuto, riflettendo un'evoluzione giuridica conforme ai principi costituzionali e sovranazionali.

Sul punto, l'ordinanza *de qua* pone anche l'accento sull'esigenza di un'azione amministrativa strutturata su atti adeguatamente motivati. Nel caso di specie, infatti, il giudice ritiene di dover accertare che l'amministrazione abbia valutato – e motivato di conseguenza – tutti i possibili pregiudizi per l'ambiente derivanti dall'abbattimento degli alberi, ovvero la perdita di beni di rilevanza paesaggistica, il maggior inquinamento atmosferico e il peggioramento delle condizioni climatiche. Proprio la motivazione, infatti, non rappresentando un mero adempimento formale, costituisce il presupposto indispensabile per consentire un efficace controllo giurisdizionale di legittimità, congruità e ragionevolezza del bilanciamento degli interessi coinvolti poiché la tutela dell'ambiente, inteso come bene giuridico primario e trasversale, impone che le scelte dell'amministrazione pubblica siano ponderate e supportate da una rigorosa valutazione degli impatti ambientali. Proprio quest'ultima rappresenta uno strumento fondamentale per la prevenzione dei danni ambientali e per tale ragione l'ordinanza conduce un approfondito esame della documentazione relativa alla V.I.A., richiedendo alle parti di produrre atti amministrativi e studi tecnici ido-

nei a dimostrare l'effettivo impatto delle opere contestate. Il giudice, quindi ha evidenziato la necessità di basare la decisione cautelare su dati scientifici oggettivi nella misura in cui la V.I.A. deve rappresentare un'analisi approfondita e concreta degli effetti dell'opera sull'ambiente.

In senso opposto, l'assenza di una V.I.A formalmente compendiata evidenzia una lacuna procedimentale che incide sulla legittimità dell'azione amministrativa poiché «implica la necessità di una considerazione unitaria e di sintesi dei plurimi atti in cui si rinvengono riferimenti all'impatto ambientale dell'opera». Si richiede pertanto un controllo giurisdizionale finalizzato a verificare se (e come) l'amministrazione abbia effettivamente considerato i rischi ambientali connessi al progetto: tale controllo non si esaurisce nella mera verifica della presenza di pareri o studi tecnici poiché necessita di una valutazione della qualità e della sufficienza della motivazione, in relazione alla complessità degli interessi in gioco e alla rilevanza costituzionale del bene ambiente.

6. Dalla qualità dell'aria al danno climatico: il contrasto alle c.d. isole di calore

L'ordinanza affronta un secondo profilo concernente il danno ambientale derivante dal peggioramento della qualità dell'aria. In proposito il Tribunale rammenta la condanna dell'Italia da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea²⁵, per il superamento sistematico e continuativo dei valori limite delle particelle PM10, dovuto alla violazione degli obblighi sanciti dall'art. 13 e dagli allegati XI e XV della direttiva 2008/50/CE, da cui si deduce la centralità del diritto alla qualità dell'aria come componente essenziale del diritto alla salute e alla tutela ambientale, riconducibile anche all'art. 32 Cost. Più nello specifico, il Tribunale, richiamando il principio di diritto consolidato in giurisprudenza²⁶ secondo cui il giudice ordinario può conoscere e sin-

²⁵ Corte giust. UE, 10 novembre 2020, causa n. C-644/18.

²⁶ Cass. civ., sez. lav., 3 luglio 2024, n. 18204, e 5 dicembre 2023, n. 33975; Cass. civ., sez. un., 23 febbraio 2023, n. 5668.

dacare i vizi degli atti amministrativi, compresi quelli riconducibili a eccesso di potere, al fine di disapplicare provvedimenti illegittimi e adottare misure idonee a prevenire danni ambientali, ritiene che nel caso in questione l'attività dell'amministrazione sia stata carente poiché alcuni dei documenti esaminati non erano adeguatamente motivati (tra cui il Piano d'azione per l'energia sostenibile e il clima del Comune di Piacenza del febbraio 2021 e del marzo 2021, parere ARPAE del 20 settembre 2016, parere della Soprintendenza Belle Arti e Paesaggio per le province di Parma e Piacenza 25 gennaio 2016, parere del 10 settembre 2019 e parere Servizio Ambiente e Parchi 22 settembre 2016).

In merito a questo aspetto, l'ordinanza sottolinea che la valutazione di compatibilità paesaggistica e ambientale, per essere legittima, deve essere sorretta da una motivazione solida attraverso cui ricostruire l'*iter* logico seguito dall'amministrazione, anche al fine di verificare la congruità delle conclusioni raggiunte. Sul punto, infatti, l'orientamento prevalente della giurisprudenza amministrativa sottolinea che il parere dell'Amministrazione competente «non sfugge al sindacato di legittimità per l'eccesso di potere, ove si riscontrino profili di difetti di motivazione, illogicità manifesta ed errori di fatto»²⁷.

Secondo il Tribunale di Piacenza, dunque, la carenza di una valutazione ambientale adeguata e la superficialità delle motivazioni fornite dagli enti preposti alla tutela ambientale e paesaggistica lasciavano configurare un rischio concreto per la qualità dell'aria, giustificando l'intervento cautelare volto a prevenire un danno ambientale irreparabile.

A queste considerazioni, si ricollega il passaggio sul danno climatico, che rappresenta un'ulteriore dimensione dell'analisi condotta dal Tribunale, il quale riconosce la possibilità di configurare un *periculum in mora* anche in relazione a fenomeni di degrado climatico. Nel caso di specie il giudice rappresenta come la perdita della funzione di regolazione termica svolta dalle piante comporti la creazione delle c.d. isole di calore, nocive per la salute umana e la vivibilità degli spazi urbani, e come la pubblica amministrazione abbia affrontato insufficientemente

²⁷ TAR Friuli-Venezia Giulia, Trieste, 2021, n. 70; TAR Lazio, Roma, 2020, n. 9571.

tale questione, essendosi basata solo su dati generici senza considerare l'impatto climatico permanente. La riduzione delle superfici verdi, secondo l'ordinanza, avrebbe provocato un deterioramento delle condizioni microclimatiche, particolarmente rischioso in aree urbane densamente popolate e in prossimità di istituti scolastici, dove bambini e adolescenti risultano più vulnerabili agli effetti delle alte temperature e dell'inquinamento atmosferico.

In definitiva, il Tribunale ha ritenuto che la mancanza di una valutazione ambientale complessiva e scientificamente fondata rendesse, da un lato, l'azione amministrativa illegittima, e, dall'altro, necessaria l'adozione di misure cautelari volte a prevenire danni ambientali irreparabili. La disapplicazione degli atti amministrativi viziati e l'ordinanza inibitoria erano quindi concepiti come strumenti giuridici essenziali per garantire la tutela dell'ambiente, della salute pubblica e del diritto delle generazioni future a un clima salubre.

7. Conclusioni

L'ordinanza n. 1439 del 2024 del Tribunale di Piacenza permette di riflettere sul ruolo delle istituzioni politiche e amministrative nella gestione delle questioni ambientali. E ciò a partire proprio da una considerazione, e cioè l'idea che sia lo scarso impegno istituzionale in materia climatica a rendere indispensabile l'intervento della magistratura, chiamata a garantire il rispetto dei diritti fondamentali – nonché la protezione dei beni comuni – in assenza di scelte responsabili da parte delle autorità competenti. È in questo senso, d'altronde, che il dispositivo prevede l'inibizione temporanea delle attività lesive e l'adozione di provvedimenti finalizzati alla tutela dell'ambiente e della salute pubblica.

Nel caso in questione, quindi, il giudice ha bilanciato le esigenze di tutela cautelare con il rispetto dei principi di legalità e proporzionalità, dimostrando il ruolo della magistratura ordinaria come garante dei diritti fondamentali in un contesto di crescente complessità dal punto di vista ambientale. L'approccio del giudice piacentino dimostra, in sostanza, come la giurisdizione ordinaria possa svolgere un ruolo attivo nella tutela dell'ambiente, anche in assenza di un contenzioso amministrativo, valorizzando strumenti processuali come l'azione inibitoria *ex*

art. 700 c.p.c. Anche in ragione di ciò, il provvedimento si distingue per la capacità di integrare il diritto interno con i principi del diritto europeo e internazionale, offrendo una lettura evolutiva delle categorie processuali tradizionali, proprio in funzione, almeno nel caso di specie, della sfida climatica.

*Abstract**

Ita

A distanza di pochi mesi dal nulla di fatto, almeno in primo grado, della prima causa climatica registratasi nell'ordinamento italiano, nota come "Giudizio Universale", giunge un'ordinanza del Tribunale di Piacenza ad offrire argomentazioni di notevole interesse in materia di clima. Il presente contributo mira proprio a riflettere sulle possibili innovazioni offerte da questa decisione e, soprattutto, sulle ragioni che potrebbero inquadrala all'interno della casistica, sempre più ricca a livello europeo e internazionale, del contenzioso climatico.

Parole chiave: contenzioso climatico, Tribunale di Piacenza, Giudizio Universale

En

A few months after the lack of progress, at least in the first instance, of the first climate case recorded in the Italian legal system, known as the "Giudizio Universale", an order from the Piacenza Court has emerged, offering significant arguments on climate matters. This contribution aims to reflect on the potential innovations introduced by this decision and, most importantly, the reasons that could position it within the growing body of climate litigation, both at the European and international levels.

Keywords: climate litigation, Court of Piacenza, Giudizio Universale

* Articolo sottoposto a referaggio fra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).

Articolo sottoposto a referaggio fra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).

Anno I
Numero 1-2025
Quadrimestrale
gennaio-aprile 2025
ISSN 3035-5427

Editoriale Scientifica s.r.l.
Via San Biagio dei Librai 39
80138 Napoli
Tel. (39) 081.5800459
editoriale.abbonamenti@gmail.com
www.editorialescientifica.it

Rivista quadrimestrale open access