

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, Stefano Villamena.

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, Barbara Pozzo, 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, Guido Befani, Alessandro Cardinali, Domenico Cristallo, Giuseppe Delle Foglie, Sara Di Marco, Matteo Di Natale, Gabriele Fiorella, Francesco Gallarati, Camilla Gernone, Francesco Giacchi, Jakub Medda, Francesca Morganti, Omar Makimov Pallotta, Giacomo Palombino, Giovanni Provvisiero, Federico Valentini.

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

SOMMARIO FASCICOLO N. 3

EDITORIALE

- Mauro Pennasilico – Ex Constitutione Salus. *Il peso della Costituzione nella lotta al cambiamento climatico* 655

SAGGI

- Francesca Morganti – *AI and the Constitutional Right to Health: Equality and Sustainability in the Italian System* 667

- Lorenzo Ricci – *La “strada in salita” della sostenibilità tra istanze di semplificazione e forme di deregolazione: il Green Deal preso sul serio solo a metà* 697

- Kateryna Shapovalova – *Climate Migrants: Labour Rights Within BHR and Digitalization Frameworks* 741

ARTICOLI

- Raffaele Bifulco – *Il nuovo ‘nomos della terra’ europeo. Uno sguardo al regolamento UE sul ripristino della natura* 767

- Valentina Capasso – *Burdens and Means of Proof in Climate Change Litigation: Does the Problem Lie Upstream?* 789

- Gianmarco Cristofari - Nicola Zengiaro – *Rights of Nature and Climate Litigation: A Global Perspective* 809

- Paolo Dell'Anno – *I borghi da (piccole) capitali a periferie. Lo spopolamento dei centri montani. Cause e prospettive* 829

- Alice Stevanato – *Le migrazioni ambientali nel sistema delle protezioni giuridiche europee: sussidiaria, temporanea e l'ipotizzata protezione immediata* 849

- Antonio Felice Uricchio – *La fiscalità eco-energetica nelle politiche di contrasto ai cambiamenti climatici interne e eurounionali* 869

- Nicola Vicino – Climate change litigation: *lo stato dell'arte della giurisprudenza italiana* 887

NOTE A SENTENZA

- Michele Carducci – *La Cassazione disegna la cornice del contenzioso climatico italiano: non c'è più margine per tutele "a metà"* 913

- Domenico Pauciulo – *Breve nota al parere consultivo della Corte internazionale di giustizia sugli obblighi internazionali degli Stati relativi al cambiamento climatico* 931

- Hanno scritto in questo numero* 953

Mauro Pennasilico

EX CONSTITUTIONE SALUS. IL PESO DELLA COSTITUZIONE NELLA LOTTA AL CAMBIAMENTO CLIMATICO

Il cambiamento climatico in corso, che è tratto fisionomico della contemporaneità, impone al giurista domestico di interrogarsi sul ruolo della Costituzione italiana nella lotta ai cambiamenti climatici antropogenici, muovendo da una certezza scientifica ormai acquisita: «le attività antropiche sono alla base delle alterazioni climatiche»¹. A questa si aggiunge un’altra certezza: l’interconnessione e l’interdipendenza degli esseri umani, presenti e futuri, con gli esseri non umani e con gli ecosistemi, dei quali siamo parte integrante². Una visione, dunque, olistica e sistemica, che trova importanti riscontri nell’approccio metodologico e normativo *One Health-Planetary Health*³ e nella recente revisione ecologica della Costituzione italiana, che ha introdotto espressamente, tra i principi fondamentali, la tutela integrata di ambiente, bio-

¹ E. DI SALVATORE, *Presentazione*, in *Diritto e clima*, 2025, p. III; e sul ruolo dei cittadini nel governo delle emergenze climatiche, v. M. TALLACCHINI, *Preparati per l’incertezza. I cittadini e i cambiamenti climatici*, in *Diritto e clima*, n. 2, 2025, pp. 337 ss.

² Piena consapevolezza scientifica in F. CAPRA, *Il punto di svolta. Scienza, società e cultura emergente* (1982), trad. it. a cura di L. Sosio, Milano, 1984; e v. ora G. BOLOGNA, *Noi siamo natura. Un nuovo modo di stare al mondo*, Milano, 2022.

³ Approccio che, nel riconoscere come la salute degli esseri umani sia strettamente legata alla salute degli animali e degli ecosistemi, è accolto dall’art. 27, comma 2, d.l. n. 36 del 2022 (conv. in l. n. 79 del 2022), che ha istituito il Sistema nazionale prevenzione salute dai rischi ambientali e climatici; e ispira sia la decisione UE 2022/591, che istituisce l’Ottavo programma di azione per l’ambiente fino al 2030 (v. art. 3, lett. o), sia il regolamento UE 2024/1991, sul ripristino della natura (v. il considerando 22). Sulle origini dell’approccio, v. R.M. ATLAS, *One Health: its origins and future*, in J.S. MACKENZIE, M. JEGGO, P. DASZAK, J.A. RICHT (eds.), *One Health: The Human-Animal-Environment Interfaces in Emerging Infectious Diseases*, Berlin, 2012, pp. 1 ss.

diversità ed ecosistemi, «anche nell’interesse delle future generazioni» (art. 9, comma 3, Cost.)⁴.

Questo intreccio indissolubile tra uomo e natura ha, altresì, reso palese come la salubrità del sistema naturale e la stabilità climatica siano precondizioni per l’esercizio dei diritti umani, primo tra tutti il diritto alla (tutela della) vita⁵. Certo, la nostra Costituzione non menziona esplicitamente la tutela del clima, ma il nuovo art. 9 è in grado di assicurarne la copertura, nella misura in cui presuppone che la difesa di ambiente, biodiversità ed ecosistemi si realizzi proprio attraverso la stabilizzazione del clima⁶. La Carta costituzionale supera, così, il tradizionale lessico euro-occidentale, che ha sedimentato, anche attraverso le discipline accademiche, il dualismo tra uomo e natura, soggetto e oggetto, scienze culturali e scienze naturali, chiudendosi ostinatamente ad ogni prospettiva non antropocentrica⁷.

In questa tendenza a “decostruire” la “grande partizione” tra cultura e natura, l’analisi dei recenti sviluppi del contenzioso climatico⁸

⁴ Si allude, com’è noto, alla modifica, con legge cost. n. 1 del 2022, degli artt. 9 e 41 Cost., su cui v., anche per ulteriori indicazioni, M. PENNASILICO, *Ambiente e iniziativa economica: quale “bilanciamento”?*, in *Ambientediritto.it*, n. 4, 2023, pp. 52 ss., nonché M. CECCHETTI, *Il “posto” della tutela ecologica nella Costituzione: tra revisione costituzionale e principi supremi*, in L. CASSETTI et. al. (a cura di), *Studi in memoria di Beniamino Caravita*, Napoli, 2024, pp. 87 ss.

⁵ Cfr. M. MONTEDURO, *La tutela della vita come matrice ordinamentale della tutela dell’ambiente (in senso lato e in senso stretto)*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 1, 2022, pp. 423 ss.

⁶ In tal senso, R. BIFULCO, *Ambiente e cambiamento climatico nella Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2023, pp. 132 ss., spec. p. 139. In effetti, la nuova disposizione si rivela una misura protettiva anche della stabilità climatica grazie al riferimento alla solidarietà intergenerazionale. Cfr. F. GALLARATI, *Tutela costituzionale dell’ambiente e cambiamento climatico: esperienze comparate e prospettive interne*, in *DPCE online*, n. 2, 2022, pp. 1085 ss., spec. pp. 1107 ss.; O.M. PALLOTTA, *Lo status quo della giustizia climatica in Italia*, in *Diritto e clima*, 2025, pp. 523 ss., spec. pp. 525 ss.

⁷ La revisione costituzionale conferma, in sostanza, l’apertura verso un’impostazione ecocentrica, già sperimentata dalla legge n. 68 del 2015 in materia di ecoreati. Cfr. L. SIRACUSA, *L’ambiente come bene giuridico in senso penalistico*, in A. FEDERICO, V. BILARDO (a cura di), *Ambiente biodiversità ecosistemi. Per un sistema integrale di tutele*, Pisa, 2025, pp. 23 ss., spec. p. 31.

⁸ Nella letteratura più recente, v. L. SERAFINELLI, *Responsabilità extracontrattuale e*

consente di mettere in discussione il paradigma occidentale antropocentrico, che nutre la retorica dello “sviluppo sostenibile”. Se è vero, a prima vista, che la giurisprudenza climatica europea, dal *leading case* *Urgenda*⁹ fino alla sentenza *Verein KlimaSeniorinnen*¹⁰, sembra tradire una «concezione schiettamente antropocentrica»¹¹, che fa leva direttamente sul diritto umano alla vita, come protetto dagli artt. 2 e 8 della CEDU, non può disconoscersi, da un lato, che il dilagare della *climate change litigation*, insieme all’attivismo dei movimenti per la giustizia climatica e all’autorevolezza del *Report* dell’*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC)¹², testimoniano quanto sia cresciuta la con-

cambiamento climatico, Torino, 2024, pp. 30 ss.; E. D’ALESSANDRO, D. CASTAGNO (a cura di), *Reports & Essays on Climate Change Litigation*, Torino, 2024; E. GUARNA ASSANTI, *Il contenzioso climatico europeo. Profili evolutivi dell’accesso alla giustizia in materia ambientale*, Milano, 2024, pp. 39 ss., spec. pp. 92 ss.; P. PERLINGIERI, S. GIOVA, I. PRISCO (a cura di), *Cambiamento climatico, sostenibilità e rapporti civili*, Napoli, 2024; S. CATALANO, G. LIGUGNANA (a cura di), *Il giudice di fronte alla crisi ambientale e climatica*, Torino, 2025; O.M. PALLOTTA, *Lo status quo*, cit., pp. 523 ss.; A. PAPA, *Il clima nelle argomentazioni dei giudici italiani: un primo passo*, in *Diritto e clima*, 2025, pp. 317 ss.

⁹ Nel giugno 2015 la Corte distrettuale de L’Aia ha ordinato al Governo olandese maggiori azioni per ridurre le emissioni di gas serra entro il 2020 almeno del 25% rispetto al 1990. Nel 2018, la Corte d’Appello de L’Aia ha confermato la prima decisione, che ha ricevuto un’approvazione definitiva dalla Corte suprema dei Paesi Bassi, 20 dicembre 2019, n. 19/00135, *Urgenda Foundation v. The State of Netherlands*, la quale ha condannato lo Stato olandese per l’insufficienza delle misure di lotta al cambiamento climatico, tale da pregiudicare i diritti alla vita e alla vita privata e familiare dei residenti nei Paesi Bassi. Il Parlamento olandese, in pieno spirito di leale cooperazione istituzionale, ha emanato nel 2019 una legislazione sul clima tra le più avanzate (*Climate Act - Klimaatwet*).

¹⁰ Corte EDU, Grande camera, 9 aprile 2024, ric. 54600/20, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland*, la quale ha stabilito che l’inadeguatezza delle misure di mitigazione degli effetti nocivi del cambiamento climatico, adottate dalla Svizzera, può tradursi nella lesione degli obblighi, sostanziali e procedurali, derivanti dal diritto alla vita privata e familiare (art. 8 CEDU), e aventi contenuto analogo a quelli concernenti il diritto alla vita (art. 2 CEDU).

¹¹ E. GUARNA ASSANTI, *Interesse al clima e situazioni giuridiche soggettive*, in *Riv. dir. comp.*, n. 2, 2024, pp. 301 ss., spec. p. 306.

¹² Si tratta del più autorevole organismo internazionale per la valutazione dei cambiamenti climatici antropogenici, Premio Nobel per la Pace 2007, sulla cui attività v. il sito www.ipccitalia.cmcc.it.

saevolezza scientifica e sociale della pericolosità degli impatti nocivi di numerose attività antropiche sul clima e gli ecosistemi, al punto da far assurgere la tutela ambientale e climatica a principio fondamentale (art. 9 Cost.); dall'altro, che se la concezione antropocentrica del diritto poggia su una premessa insostenibile (la strumentalità della relazione uomo-natura, che rimane utilitaria, estrattivista e finalizzata allo sfruttamento delle risorse naturali e al profitto)¹³, non meno asimmetrica appare una concezione radicalmente biocentrica, che giunga a ipostatizzare e personificare la natura come titolare di diritti. Non può sfuggire, infatti, che concedere la soggettività giuridica a entità del mondo naturale «non implica di per sé lo smantellamento di un rapporto estrattivista e distruttivo nei confronti della risorsa naturale e può, anzi, servire a legittimarla ulteriormente»¹⁴.

Occorre, dunque, non già un riconoscimento meramente formale e retorico della soggettività, ma una cultura effettiva dell'inclusività uomo-natura, che punti cioè a costruire e praticare la relazione tra l'uomo e la natura in termini finalmente paritari. Con la fondamentale conseguenza di concedere agli umani e ai non umani il medesimo *status* giuridico e di concepire, quindi, non soltanto *diritti della natura*, ma anche e soprattutto *doveri degli umani* nei suoi confronti. Si profila, così, l'urgenza di una svolta epistemologica e ordinamentale, che garantisca, contemporaneamente e sullo stesso piano, l'essere e il benessere dell'uomo e della natura, intesi non come poli distinti e opposti, ma come elementi di un sistema integrato di convivenza e scambio.

Una visione, potrebbe dirsi, “eco-antropo-centrica”¹⁵, che trova

¹³ Cfr. M. CARDUCCI, «Estrattivismo» e «nemico» nell'era «fossile» del costituzionalismo, in *DPCE*, n. sp., 2019, pp. 61 ss., ove si ravvisa nel decollo ottocentesco dell'economia fossile la separazione tra diritto e cicli ecosistemici. Sui processi estrattivisti di mercificazione e sfruttamento del “capitale naturale”, fondamentale è il potente affresco di J. MARTÍNEZ-ALIER, *Land, Water, Air and Freedom. The Making of World Movements for Environmental Justice*, Cheltenham-Northampton, 2023.

¹⁴ V. PECILE, *I tempi del diritto: crisi climatica e mutamento delle forme giuridiche*, in *Soc. dir.*, n. 2, 2023, pp. 101 ss., spec. p. 104.

¹⁵ Cfr., in tal senso, M. PENNASILICO, *Ambiente e iniziativa economica*, cit., pp. 66 ss., 87 ss. Propone il concetto di “antropobiocentrismo” per sottolineare la centralità della persona umana e degli elementi biologici, A.M. CHIARIELLO, *La funzione ammi-*

conferma nella revisione ecologica della Costituzione, in particolare, nel nuovo terzo comma dell'art. 9, che scolpisce il dovere della Repubblica di preservare l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi a tutela sia dell'integrità ambientale e della stabilità climatica, sia dell'esistenza delle generazioni attuali e future; e nel nuovo terzo comma dell'art. 41, che vincola il legislatore a determinare programmi e controlli per indirizzare e coordinare l'attività economica *a fini sociali e ambientali*. La previsione congiunta delle due finalità comporta che l'attività programmatica dovrà sempre tener conto di *entrambi* gli obiettivi¹⁶, a conferma dell'integrazione “eco-antropo-centrica”, che costituisce l'esito più ragguardevole della riforma e pone le basi per il superamento del dualismo che ha segnato la contrapposizione tra antropocentrismo e biocentrismo: «l'uno, in realtà, non è possibile senza l'altro»¹⁷.

In questa sola prospettiva, si può considerare la revisione ecologica della Costituzione italiana non già una soluzione inutile, pleonastica o addirittura dannosa, bensì – come spiega un giudice costituzionale emerito, Paolo Maddalena – «un avvenimento storico, poiché esso aggiunge al principio antropocentrico, su cui è fondata la Carta costituzionale, quello biocentrico, che pone al centro della tutela costituzionale l'ambiente nella sua interezza»¹⁸. In tal modo, l'ambiente fuoriesce definitivamente, nelle parole dello stesso legislatore costituzionale,

nistrativa di tutela della biodiversità nella prospettiva dello sviluppo sostenibile, Napoli, 2022, p. 464.

¹⁶ Cfr. O.M. PALLOTTA, *L'ambiente come limite alla libertà di iniziativa economica*, Milano, 2024, p. 174.

¹⁷ C. CASONATO, *Diritto e altre forme di sapere. Una breve introduzione al costituzionalismo ambientale*, in DPCE online, n. sp., 2, 2023, pp. 1 ss., spec. p. 3. Visione “eco-antropo-centrica” che appare confermata, nell'esperienza regionale dei Paesi americani, da un recente parere della Corte interamericana dei diritti umani, ove si afferma «la necessità di un approccio giuridico integrato, in grado di unire la tutela dei diritti umani e i diritti della Natura all'interno di un quadro giuridico coerentemente allineato all'interpretazione armoniosa dei principi *pro persona* e *pro natura*» (Corte EDU, 29 maggio 2025, AO 32/25, § 315).

¹⁸ P. MADDALENA, *Dopo tante modifiche peggiorative della nostra Costituzione finalmente una modifica in senso positivo*, in www.attuarelacostituzione.it, 9 febbraio 2022.

«da una visuale esclusivamente ‘antropocentrica’»¹⁹. Con una conseguenza fondamentale: il personalismo non è più “la” concezione centrale, che maggiormente dovrebbe ispirare, al più con il solidarismo e il pluralismo, il bilanciamento dei valori costituzionali, perché – come osserva un ex Presidente della Corte costituzionale, Giovanni Maria Flick – «l'uomo è al centro della Costituzione ma non dell'Universo»²⁰.

L'irrompere dell'emergenza climatica nel tessuto normativo, nell'azione amministrativa e nel contenzioso giudiziario produce un'alterazione dell'equilibrio tra gli interessi meritevoli di tutela, al punto da assegnare all'obiettivo vincolante della neutralità e stabilizzazione climatica un peso rinforzato nelle politiche pubbliche e nelle attività economiche pubbliche e private. Maggior peso che si traduce, quanto al bilanciamento degli interessi antagonisti che connota il crescente contenzioso climatico, nella priorità *biofisica*, ancor prima che *assiologicalica*, dell'interesse alla neutralità e stabilizzazione climatica rispetto agli altri interessi pubblici e privati di natura economica²¹. In effetti, mentre l'interesse climatico-ambientale, qualora tenda a incrementare il livello di *ben-essere* delle persone, è suscettibile di bilanciamento con interessi economici ed è, quindi, “primario” sì, ma “comprimibile” e “negoziabile”, l'interesse alla neutralità e stabilità climatica, poiché mira a preservare il valore supremo della vita (umana e non umana) nella dimensione minima dell'*essere*, si sottrae a qualsiasi bilanciamento “equiponderale” ed è, quindi, un valore non già “tiranno”, bensì, di per sé, “superprimario”, “incomprimibile” e “non negoziabile”²².

¹⁹ Servizio Studi delle Camere, Dossier n. 405/3 del 7 febbraio 2022, *Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*, A.C. 3156-B, p. 8.

²⁰ G.M. FLICK, *Persona ambiente profitto. Quale futuro?*, Milano, 2021, p. 94. Per la ridefinizione del principio personalista in armonia con la tutela della natura, v. M. PENNASILICO, *L'uso sostenibile delle risorse idriche: ripensare l'acqua come “bene comune”*, in *Pers. e merc.*, 2023, pp. 198 ss., spec. pp. 217 ss.

²¹ Cfr. M. RENNA, *Limiti planetari e discrezionalità amministrativa*, in A. FEDERICO, V. BILARDO (a cura di), *Ambiente biodiversità ecosistemi*, cit., pp. 165 ss., secondo il quale la “priorità strutturale” dell'interesse climatico-ambientale «non deriva da un'imposizione valoriale, ma da una necessità biofisica: senza la realizzazione di questo interesse fondamentale, nessun altro interesse può trovare concreta attuazione» (p. 173); e v. già M. CARDUCCI, *Perché non possiamo non dirci “biofisici”*, in *Lacostituzione.info*, 9 ottobre 2022.

²² In tal senso, non si prescinda da M. MONTEDURO, *La tutela della vita*, cit., pp.

Dal bilanciamento orientato alla protezione preminente dell'interesse ambientale e climatico discende una conseguenza forte: la necessità di ripensare il concetto ormai recessivo di "sviluppo sostenibile", che "normalizza" la tutela ambientale e climatica, rendendola al più compatibile con lo sviluppo economico²³, che resta l'esclusivo fattore trainante e riduce l'ambiente e il clima a meri limiti esterni alle attività economiche, anziché promuoverli, in una logica di servizio, a fattori propulsivi e prioritari²⁴.

In effetti, l'accostamento, nel nuovo art. 9 Cost., della protezione di ambiente, biodiversità ed ecosistemi alla tutela dell'interesse delle generazioni venture ha di fatto legittimato il riconoscimento di un nuovo dovere costituzionale intergenerazionale di tutela del clima, idoneo a imporre al legislatore, alle amministrazioni e ai privati l'adozione di azioni finalizzate a contrastare la "minaccia esistenziale", costituita dai cambiamenti climatici²⁵. L'intervento del legislatore costituzionale è, dunque, in grado di esercitare una pressione sul legislatore ordinario,

423 ss.; v. anche M. PENNASILICO, *Ambiente e iniziativa economica*, cit., pp. 68 ss. In giurisprudenza, afferma che la tesi minoritaria della «rilevanza super-primaria dell'ambiente», per l'intrinseca connessione con il diritto alla vita e alla salute, «può oggi, dopo la riforma costituzionale del 2022, ben essere rimessa in discussione», Trib. Piacenza, ord., 24 settembre 2024, n. 1439, in www.contenziосlomaticoitaliano.it, § 4.2.

²³ Emblematico, al riguardo, è il testo dell'art. 1, comma 1, lett. c, direttiva 2024/1760/UE, «relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità» (*Corporate Sustainability Due Diligence Directive*), che stabilisce obblighi, in capo alle società, «di adottare e attuare un piano di transizione per la mitigazione dei cambiamenti climatici volto a garantire, con il massimo impegno possibile, la *compatibilità* del modello e della strategia aziendali della società con la transizione verso un'economia sostenibile e con la limitazione del riscaldamento globale a 1,5 °C in linea con l'accordo di Parigi» (corsivo aggiunto).

²⁴ Cfr. M. PENNASILICO, *La transizione verso il diritto dello sviluppo umano ed ecologico*, in A. BUONFRATE, A.F. URICCHIO (a cura di), *Trattato breve di diritto dello sviluppo sostenibile*, Milano, 2023, pp. 37 ss., spec. pp. 100 ss. Apre il varco alla concezione evolutiva dell'ambiente come volano per un diverso tipo di sviluppo, basato sulla centralità degli uomini e della loro "Madre Natura", il contributo di G. ROSSI, *Dallo sviluppo sostenibile all'ambiente per lo sviluppo*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 1, 2020, pp. 4 ss.

²⁵ Definisce i cambiamenti climatici come una «minaccia esistenziale» il *considerando* 1 della «Normativa europea sul clima» (regolamento UE 2021/1119).

le autorità governative e la giurisprudenza, tale da provocare effetti notevoli sulle politiche pubbliche e nuovi bilanciamenti, come del resto dimostra la Corte costituzionale, con la sentenza n. 105 del 2024, la quale ha definitivamente chiarito che la tutela integrata di ambiente, biodiversità ed ecosistemi, e dunque degli interessi climatico-ambientali, «assurge ora a limite esplicito alla stessa libertà di iniziativa economica», sì che «nessuna misura potrebbe legittimamente autorizzare un’azienda a continuare a svolgere stabilmente la propria attività in contrasto con tale divieto»²⁶. La riforma del 2022, quindi, «consacra direttamente nel testo della Costituzione il mandato di tutela dell’ambiente»²⁷ e vincola, così, esplicitamente, tutti i soggetti dell’ordinamento, pubblici e privati, «ad attivarsi in vista della sua efficace difesa»²⁸.

Se, dunque, è possibile configurare un dovere diffuso di protezione dell’ambiente e del clima, la sfida che la crisi climatica lancia al giurista è di rivisitare e riconcettualizzare le categorie giuridiche tradizionali, mediante una “transizione epistemologica” da un approccio dogmatico, strettamente quantitativo ed economicistico, a un approccio pragmatico, qualitativo ed ecologico, finalizzato non soltanto a migliorare la qualità della vita e dell’ambiente naturale e il benessere umano, ma anche a tutelare la vita nei suoi «fondamenti naturali» (art. 20a GG), ossia la possibilità stessa di esistenza e sopravvivenza dell’uomo, degli animali e della natura tutta.

Approccio più che mai necessario se guardiamo alle più recenti scelte politiche e ai movimenti di mercato, che sembrano oggi andare

²⁶ Corte cost. 13 giugno 2024, n. 105, §§ 5.1.2 e 5.4.1.

²⁷ Corte cost. 13 giugno 2024, n. 105, § 5.1.2; conforme, Cons. Stato, sez. III, 11 febbraio 2025, n. 1111, § 29.

²⁸ Corte cost. 13 giugno 2024, n. 105, § 5.1.2, ma con riferimento alle sole autorità pubbliche. Si tratta, invece, come osserva un’acuta dottrina, di «un nuovo e autonomo “mandato” costituzionale di tutela ambientale, a duplice portata di vincolo e limite per tutti i soggetti dell’ordinamento»: «un “vincolo” diretto per tutte le autorità pubbliche e un “limite” altrettanto diretto per tutte le attività, sia pubbliche che private» (M. CARDUCCI, *Il duplice “mandato” ambientale tra costituzionalizzazione della preservazione intergenerazionale, neminem laedere preventivo e fattore tempo. Una prima lettura della sentenza della Corte costituzionale n. 105 del 13 giugno 2024*, in DPCE online - Osservatorio sul costituzionalismo ambientale, 25 giugno 2024, pp. 1 e 3).

in direzione opposta alle logiche della sostenibilità climatico-ambientale e della transizione ecologica, come dimostrano, a tacer d'altro, la comunicazione della Commissione europea del 29 gennaio 2025 [COM(2025) 30 *final*], che propone il piano strategico quinquennale *Una bussola per la competitività dell'UE*, ispirato tanto al “Rapporto Letta” sul rafforzamento del Mercato Unico, quanto in particolare al “Rapporto Draghi” sul futuro della competitività europea, che vorrebbe eliminare, nonostante l'imperativo della decarbonizzazione dell'economia, l'obbligo in capo alle imprese di attuare i piani di transizione climatica, così depotenziando ancor più la direttiva 1760 del 2024 sulla *due diligence*, la quale, pur prevedendo il dovere delle grandi imprese di arrestare o minimizzare gli impatti negativi per l'ambiente e i diritti umani (art. 5), esenta gli attori del settore finanziario, ossia i principali responsabili del finanziamento dell'industria fossile, dai doveri di *due diligence* verso i propri clienti (art. 2, § 8); la comunicazione del 26 febbraio 2025 [COM(2025) 85 *final*], ossia *Il patto per l'industria pulita*, che, pur confermando il valore degli obiettivi climatici europei e della circolarità nella strategia per la decarbonizzazione, enfatizza la crescita economica e lo sforzo competitivo dell'Unione per (tentare di) guadagnare la *leadership* sulla scena dei mercati globali, con un declassamento palese dell'agenda verde in punto di priorità politiche e il conseguente rischio per l'Unione di perdere la *leadership* climatica globale, della quale ha goduto finora; l'entrata in vigore della direttiva 2025/794/UE del 14 aprile 2025, che modifica le direttive 2022/2464/UE e 2024/1760/UE, prorogando di alcuni anni i termini di applicazione degli obblighi di rendicontazione aziendale e di *due diligence* delle imprese in materia di sostenibilità; l'incerta sorte della proposta di direttiva *Green Claims*, sulla fondatezza e la comunicazione di asserzioni ambientali esplicite, la cui approvazione è osteggiata dalle formazioni politiche di destra e, in particolare, dal governo italiano; la lettura restrittiva del concetto di “inquinamento”, perorata ancora dal governo italiano con il decreto MASE n. 436 del 25 luglio 2025, di riesame e rinnovo dell'A.I.A. per l'esercizio dello stabilimento siderurgico *ex Ilva* di Taranto, che elude totalmente le indicazioni della Corte di giustizia UE sulla qualificazione delle emissioni “pericolose” come catalogo aperto, a copertura anche delle emissioni climalteranti degli stabilimenti fossili in funzione degli obiettivi di decarboniz-

zazione del *Green Deal* europeo; la vibrante offensiva, sferrata nella (sempre più tormentata) democrazia statunitense, contro le politiche ambientali e climatiche più progredite, al punto che il Procuratore generale è stato incaricato da un decreto del Presidente degli Stati Uniti Donald J. Trump, in data 8 aprile 2025, di «proteggere l'energia americana dall'eccesso di potere dello Stato»; il Piano climatico UE, approvato il 5 novembre 2025 in vista della COP30 di Belém, che aumenta la flessibilità delle misure di riduzione delle emissioni climalteranti, al punto da introdurre una clausola di revisione biennale della normativa sul clima, volta a modificare gli obiettivi qualora risultassero troppo difficili da raggiungere o avessero un impatto troppo negativo sull'economia; infine, l'inquietante e sconsiderata corsa globale al riarmo, che costringerà l'Unione a rivedere al ribasso gli obiettivi ecologici più ambiziosi, trasformando il processo di transizione ecologica in uno scellerato piano di conversione bellica dell'economia²⁹.

Il voltafaccia della politica e l'atteggiamento fazioso, quando non negazionista, di una parte del ceto intellettuale e della giurisprudenza europea e domestica³⁰ lasciano intendere che se, sul piano globale, traspare «una crescente ostilità nei confronti dei "sacrifici" che la protezione dell'ambiente impone alla produzione industriale»³¹, nel tessuto economico e sociale del nostro Paese non è ancora matura o condivisa la consapevolezza che la sopravvivenza dell'umanità dipende dalla nostra alfabetizzazione ecologica, ossia dalla capacità di comprendere i principi basilari dell'ecologia e di vivere in conformità ai medesimi. Consapevolezza che, sul fronte della dottrina sociale della Chiesa, non è sfuggita, invece, a Papa Francesco nella coraggiosa Enciclica *Laudato si'*, ove si auspica una «conversione ecologica», capace di educare a una «ecologia integrale», che si affranchi dal «notevole eccesso antro-

²⁹ Si allude, in particolare, al *ReArm Europe Plan/Readiness 2030*, piano da 800 miliardi di euro, presentato dalla Commissione europea il 4 marzo 2025. Per una lettura critica, v. N. DIMITRI, *Segare il ramo su cui si è seduti. Il disorientamento climatico e valoriale dell'UE: tra sostenibilità ambientale e supporto al riarmo*, in *Riv. dir. amb.*, n. 2, 2025, pp. 325 ss.

³⁰ Si allude, in particolare, a Trib. Roma 6 marzo 2024, n. 3552, che esclude il clima stabile e sicuro dal «novero degli interessi soggettivi giuridicamente tutelati».

³¹ S. PATTI, *Introduzione*, in A. FEDERICO, V. BILARDO (a cura di), *Ambiente biodiversità ecosistemi*, cit., pp. 73 ss., spec. p. 75.

pocentrico», proprio dell'antropologia cristiana e occidentale, che «ha finito per promuovere una concezione errata della relazione dell'essere umano con il mondo»³².

Occorre, dunque, reagire e prendere finalmente sul serio gli impegni imperativi di riduzione delle emissioni climalteranti verso la sospirata neutralità climatica e la conseguente sopravvivenza degli esseri viventi e degli ecosistemi, memori dell'insegnamento che la cultura giuridica contemporanea sembra aver dimenticato e che, invece, il più sensibile filosofo del diritto italiano del Novecento, Giuseppe Capograssi, già formulava a metà secolo nel raffinato saggio su *Agricoltura, diritto, proprietà*, là dove, nel criticare la logica (antropocentrica) dello sfruttamento o asservimento della natura all'uomo, intuiva che il «problema è di unire tre vite, la vita del singolo, la vita della comunità, la vita della terra»³³.

L'auspicio è che in questa direzione si ponga, al più presto, anche sulla spinta della recente revisione ecologica della nostra Legge fondamentale, l'interpretazione conforme a Costituzione, affinché sia garantita la massima attuazione dei principi climatico-ambientali, in funzione di uno sviluppo autenticamente “umano ed ecologico”. *Ex Constitutione Salus*, potrebbe allora dirsi, parafrasando Carl Schmitt³⁴: dalla Costituzione la salvezza. Ed è proprio la massima attuazione dei valori costituzionali nella materia climatico-ambientale l'unico modo per ovviare al monito, più che mai attuale, che Montesquieu consegnava,

³² PAPA FRANCESCO, *Enciclica Laudato si'*, 24 maggio 2015, § 116; v. pure ID., *Esortazione apostolica Laudate Deum del Santo Padre Francesco a tutte le persone di buona volontà sulla crisi climatica*, 4 ottobre 2023, § 67, ove si propugna un «antropocentrismo situato», consapevole che «la vita umana è incomprensibile e insostenibile senza le altre creature». L'impegno inderogabile della Chiesa alla cura del creato e all'ecologia integrale è ribadito oggi da PAPA LEONE XIV, *Messaggio del Santo Padre Leone XIV ai partecipanti alla XLIV sessione della Conferenza FAO*, 30 giugno 2025, il quale esorta a «realizzare una transizione ecologica giusta, che metta al centro l'ambiente e le persone»; ID., *Messaggio di sua Santità Papa Leone XIV per la X giornata mondiale di preghiera per la cura del creato 2025, Semi di Pace e di Speranza*, 30 giugno 2025.

³³ G. CAPOGRASSI, *Agricoltura, diritto, proprietà*, in *Riv. dir. agr.*, 1952, pp. 246 ss., spec. p. 250 (poi in ID., *Opere*, V, Milano, 1959, pp. 269 ss., spec. p. 275).

³⁴ C. SCHMITT, *Ex Captivitate Salus* (1950), trad. it. a cura di C. Mainoldi, IV ed., Milano, 1987.

nel 1748, a *Lo Spirito delle leggi*: «I cattivi legislatori sono quelli che hanno secondato i vizi del clima, e i buoni quelli che vi si sono opposti»³⁵.

³⁵ MONTESQUIEU, *Lo Spirito delle leggi* (1748), trad. it. a cura di B. Boffito Serra, prefazione di G. Macchia, introduzione e commento di R. Derathé, Milano, 1989 (VII ed., 2007), lib. XIV, cap. V, p. 390.

Francesca Morganti

AI AND THE CONSTITUTIONAL RIGHT TO HEALTH: EQUALITY AND SUSTAINABILITY IN THE ITALIAN SYSTEM

SOMMARIO: 1. Introduction. The Constitutional Implications of AI in Healthcare. – 2. AI in Clinical Care: Promises, Risks, and Unresolved Questions. – 3. AI, Public Health Policy, and the Reproduction of Intersectional Discriminations. – 4. Beyond Individual Discrimination: Inter-generational Responsibility as a Constitutional Concern in AI-Driven Healthcare.

1. Introduction. The Constitutional Implications of AI in Healthcare

The use of artificial intelligence (AI) in the medical and healthcare sectors is already having – and will inevitably continue to have – a significant impact on individuals and their rights. The following analysis approaches these developments from the perspective of Italian constitutional law, relying on the Italian legal system as the main case study through which the broader constitutional implications of AI-driven healthcare can be assessed. In light of this focus, the discussion draws primarily on Italian constitutional scholarship, which offers the doctrinal framework most directly suited to examining the issues addressed here, while also providing a lens through which questions of wider comparative relevance may be considered¹.

¹ On the applications of artificial intelligence in the medical and healthcare sectors, see, among the most recent contributions – from a legal-constitutional perspective and with particular attention to the Italian and European contexts – M. FASAN, *Regulating the Use of Artificial Intelligence in the Doctor-Patient Relationship? A Primer on Supranational and National Legal Frameworks*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, No. 1, 2025, pp. 193 ff.; EAD., *Intelligenza artificiale e costituzionalismo contemporaneo. Principi, diritti e modelli in prospettiva comparata*, Naples, 2024, esp. pp. 169 ff.; C. DE MENECH, *Intelligenza artificiale e autodeterminazione in materia sanitaria*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, No. 1, 2022, pp. 181 ff.; M. OROFINO, *La questione del sotto-utilizzo dell'intelligenza artificiale in campo sanitario: spunti di rilievo costituzionale*, in *Queste Istituzioni*, No. 4, 2022, pp. 158 ff.; L. SCAFFARDI, *La medicina*

At the outset, it is worth emphasizing that the partial digitalization of healthcare – limited to those segments in which data-driven systems can meaningfully support clinical or organisational processes – may positively affect the right to health, particularly in its dimension as a social right – that is, as an individual entitlement to receive medical care and health-related services². The central research question guid-

na alla prova dell'Intelligenza Artificiale, in *DPCE online*, No. 1, 2022, pp. 349 ff.; C. CASONATO, S. PENASA, *Intelligenza artificiale e medicina del domani*, in G.F. FERRARI (ed.), *Le smart cities al tempo della resilienza*, Milan-Udine, 2021, pp. 553 ff.; E.A. FE-RIOLI, *Digitalizzazione, intelligenza artificiale e robot nella tutela della salute*, in A. D'ALOIA (ed.), *Intelligenza artificiale e diritto. Come regolare un mondo nuovo*, Milan, 2020, pp. 423 ff.; as well as, if one wishes, D. MORANA, T. BALDUZZI, F. MORGANTI, *La salute "intelligente": eHealth, consenso informato e principio di non-discriminazione*, in *Federalismi.it*, No. 34, 2022, pp. 127 ff.

Beyond the healthcare context, the potential risks of artificial intelligence – especially those affecting individual rights – have been explored in various studies; see, among others, C. COLAPIETRO, *Digitalizzazione e Costituzione*, in *Italian Papers on Federalism*, No. 1, 2025, pp. 110 ff.; O. POLLICINO, *Regolare l'intelligenza artificiale: la lunga via dei diritti fondamentali*, in G. FINOCCHIARO et al. (eds.), *La disciplina dell'intelligenza artificiale*, Milan, 2025, pp. 3 ff.; V. DE SANTIS, *Intelligenza artificiale: identità personale e diritti*, in S. PISANO (ed.), *Intelligenza artificiale. Azienda, lavoro e diritti*, Bari, 2024, pp. 45 ff.; A. SIMONCINI, *Il linguaggio dell'Intelligenza Artificiale e la tutela costituzionale dei diritti*, in *Rivista AIC*, No. 2, 2023, pp. 1 ff.; A. ODDENINO, *Intelligenza artificiale e tutela dei diritti fondamentali: alcune notazioni critiche sulla recente Proposta di Regolamento della UE, con particolare riferimento all'approccio basato sul rischio e al pericolo di discriminazione algoritmica*, in A. PAJNO, F. DONATI, A. PERRUCCI (eds.), *Intelligenza artificiale e diritto: una rivoluzione?*, I, *Diritti fondamentali, dati personali e regolazione*, Bologna, 2022, pp. 165 ff.; C. NARDOCCI, *Intelligenza artificiale e discriminazioni*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, No. 3, 2021, pp. 9 ff.; P. ZUDDAS, *Intelligenza artificiale e discriminazioni*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo. Diritto costituzionale in trasformazione*, I, *Costituzionalismo, Reti e Intelligenza artificiale*, in *Consulta OnLine*, 2020, pp. 457 ff.; C. CASONATO, *Intelligenza artificiale e diritto costituzionale: prime considerazioni*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, Special Issue, 2019, pp. 101 ff.

² The Italian Constitution contains a specific provision on the protection of health: Article 32, which states that «[t]he Republic shall safeguard health as a fundamental right of the individual and as a social interest and shall guarantee free medical care to the indigent» (para. 1); the following paragraph adds that «[n]o one shall be forced to undergo medical treatment unless provided for by law», and that «[i]n no case shall the law violate the limits imposed by respect for the natural person» (para. 2). As D. MORANA, *La salute come diritto costituzionale*, 5th ed., Turin, 2025, p. 2, has observed,

ing this study is whether, and under what conditions, the integration of AI technologies into healthcare can enhance the enjoyment of this right without simultaneously eroding constitutional guarantees relating to equality, autonomy, and the protection of both present and future communities. Put differently, the inquiry seeks to determine whether the benefits associated with AI in healthcare – benefits that are often emphasized in policy discourse – can be reconciled with the risks, both individual and structural, that such technologies may generate.

The applications of artificial intelligence in the medical field are numerous and heterogeneous. At this stage, however, they are almost all based on machine-learning techniques: systems that are often not easily “readable”, yet highly performant, appear capable of replacing the human operator’s “slow thinking” with their own “fast perception”. The high performance of such programmes comes at a cost – especially in terms of understandability – and entails certain risks for users of the (partially) automated service, but it may also generate considerable benefits.

Notably, deep learning – which is a subset of machine learning – enables systems to recognise and classify images, including medical and diagnostic ones, with remarkable accuracy (consider, for instance, the new and improved version of the so-called *BakeryScan*, which can identify neoplastic urothelial cells³, or the convolutional neural net-

within this constitutional framework «the single expression “right to health” simultaneously and succinctly encompasses legal positions that differ in structure and content, or are at least not fully overlapping»: on the one hand, a liberty right, which «requires non-interference by others, effectively rejecting any form of intrusion or aggression into the sphere of individual health»; on the other, a right to receive «those healthcare services that, from time to time, prove necessary for the protection of one’s health – a claim which, for indigent individuals, is further characterised as a right to the free provision of such services». This “complex” nature of the right to health has been consistently highlighted by constitutional scholarship; see, among others, B. PEZZINI, *Il diritto alla salute: profili costituzionali*, in *Diritto e società*, No. 1, 1983, pp. 21 ff.; and M. LUCIANI, entry *Salute: I) Diritto alla salute – Dir. cost.*, in *Enc. giur. Treccani*, XXVII, Rome, 1991, p. 5. Translations from Italian are the author’s own.

³ The reference is, indeed, to the well-known case of *BakeryScan*, a deep-learning system developed in Japan to “scan” and price various types of baked goods, which has since also been used – under the name *Cyto-AiSCAN* – to identify neoplastic urothelial cells. As detailed by J. SOMERS, *The Pastry A.I. That Learned to Fight Can-*

work that classifies pigmented dermatological lesions as “benign” or “malignant” and assists in melanoma diagnosis)⁴. The convergence of large-scale, high-quality datasets and sophisticated predictive algorithms – which are defining features of machine-learning systems – may allow us, among other things, to detect complex relationships between various and seemingly unrelated individual characteristics, linking such “constellations” of traits with, e.g., the possible onset of a given disease or a more or less favourable response to a certain drug; over time, this could make it possible to: (i) predict with high accuracy the occurrence or progression of certain conditions; (ii) personalise treatment plans for individual patients; and (iii) semi-automate certain “tragic choices”, such as decisions about the allocation of scarce intensive-care beds or, more broadly, the rational distribution of limited resources. Predictive models – which typically rely on machine-learning algorithms – also facilitate, and will increasingly do so, the strategic planning of health and social-care services, enabling risk assessment both at the individual and at the collective level (for populations or sub-populations); thus, moving from the person to the system as a whole, these tools allow for: (a) the development of targeted, “tailor-made” preventive-medicine programmes; (b) a more reasonable allocation of available human and financial resources; and (c) an overall containment of healthcare expenditure.

The right to health understood as a right to receive services – one that is increasingly «financially conditioned»⁵ – would likely benefit

cer, in *The New Yorker*, web version, March 18, 2021, it was a doctor at the Louis Pasteur Centre for Medical Research in Kyoto who, having come across a television segment about *BakeryScan*, began reflecting on the resemblance between cancerous cells viewed under a microscope and certain pastries. This prompted him to advocate for the adaptation and use of the classification system in the diagnostic field.

⁴ On this, see further below, esp. Section 2.

⁵ On the problematic framing of the right to health as “financially conditioned” – an understanding that has been accepted and transmitted almost uncritically, and that has found support, among others, in rulings of the Italian Constitutional Court – see, critically discussing some of these positions, B. PEZZINI, *Il diritto alla salute a quarant'anni dall'istituzione del servizio sanitaria nazionale: le criticità strutturali di un diritto sociale*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, No. 2, 2019, pp. 126 ff. Pezzini argues that applying such a “financially conditioned” framework to the constitutional right to health is «simplistic and misleading», especially taking into account the

from such developments: the quality of services provided would improve, the organization of the system would become more rational, and territorial disparities – at least in theory – would be reduced. The aim of this contribution is not to deny these potential benefits, but to situate them within a constitutional framework capable of evaluating both the opportunities and the criticalities associated with AI-driven healthcare. This requires a methodology attentive to the coexistence of competing principles and values – effectiveness and efficiency, on the one hand; equality, autonomy, and systemic sustainability, on the other.

It would be misguided, for several reasons, to attribute quasi-magical potential or “capabilities” to machines. Nonetheless, particularly in the clinical context, what is emerging – supported by data – is that the integration of AI systems into diagnostic processes and therapeutic decision-making often yields objectively positive outcomes: when adequately trained, the machine tends to achieve performance levels comparable to, or even exceeding, those of top specialists, and can therefore serve as a valuable aid to average professionals⁶.

Of course, these professionals should interact with the machine as an “interlocutor”, rather than substitute its judgment for their own. Still, the «practical argumentation» strength of the machine-system often ends up prevailing⁷. It is hardly surprising that a practitioner – es-

«fundamental» nature of this right (see below, esp. n. 10). While it is true that the exercise of the (constitutionally-protected) right to health depends, in practice, on legislative implementation, and that legislators *must* consider financial constraints when exercising their discretion, financial balance – although important, most notably in light of Article 81 of the Italian Constitution – cannot be regarded as an end in itself or an unrelated objective. Rather, it is at most a «tertiary goal», justified only insofar as it supports the «secondary aim» of efficiency, which itself serves the «primary and direct purpose» of guaranteeing the protection of health. Translations from Italian are the author’s own.

⁶ See further below, esp. Section 2.

⁷ Cf. A. SIMONCINI, S. SUWEIS, *Il cambio di paradigma nell'intelligenza artificiale e il suo impatto sul diritto costituzionale*, in *Rivista di filosofia del diritto*, No. 1, 2019, p. 100, who highlight the existence of a genuine «practical argumentative force» that algorithms exert within decision-making processes. According to the Authors, «once an automated evaluation system is introduced into a human decision-making process», that same «automated system tends, over time, to “capture” the decision [...] not due

pecially in a high-liability sector like healthcare – may find reassurance in relying on third-party assessments, or even “hiding” behind them, all the more so when the “third party” appears to provide super-human accuracy and reliability.

Moreover, the machine does not always encourage users to adopt a “critical”, dialogical stance toward its automated outputs. Some complex systems are characterized by considerable opacity, making it difficult for users to understand how the system arrived at its outputs – its classifications, predictions, or decisions – based on the input data and information. If the machine’s “proposal” is not justified, not argued, not *explained*, the professional will be left only with the option of accepting or rejecting it wholesale, unable to engage in any form of dialogue – however fictional or para-social – with the system. Put differently, the opaque machine inserts itself into the doctor-patient relationship, introducing elements of incomprehension and discontinuity and, in effect, rendering the traditional structure of informed consent inadequate⁸. The attribution of responsibility – or rather, the alloca-

to greater scientific value, predictive accuracy, technical reliability, or indeed evaluative neutrality, but primarily for reasons of practical convenience». Automated evaluations, in fact, relieve «the decision-maker from the burden of justification, from the effort of analysis and motivation», allowing them «to “label” their decision with the aura of “scientificity” or “neutrality” that surrounds algorithmic assessments». Translations from Italian are the author’s own.

⁸ The expression «informed consent» refers, in fact, to a range of «rights of different nature and structure», and in particular: (i) on the one hand, «the right to health as a liberty right, or more precisely, freedom of treatment understood as the *freedom to consent to (or refuse) medical care*»; (ii) on the other hand, «the right to health as a right to receive information about medical treatment – namely, the *right to be informed about the treatment* (and more generally about any form of intervention, even if not strictly therapeutic) – that is, to receive the information necessary to form one’s consent (or refusal) within the framework of the therapeutic alliance with the physician» (thus D. MORANA, *A proposito del fondamento costituzionale per il «consenso informato» ai trattamenti sanitari: considerazioni a margine della sent. n. 438 del 2008 della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, No. 6, 2008, p. 4976).

When physicians rely on opaque digital tools that generate diagnostic or therapeutic recommendations whose reliability cannot be verified – because the “reasoning” that led the machine from point A (input data) to point B (classification or prediction) remains unknowable – and the user, even if in disagreement, can only choose to accept or reject the system’s output, it becomes materially impossible for those same

tion of responsibilities – for any harm caused to the patient also becomes problematic when the physician operates “in tandem” with the machine.

Furthermore, as will be explored below⁹, AI systems – for reasons that will be at least partially examined – can be understood as “pattern-replicators”, often reproducing or reinforcing pre-existing discriminatory patterns.

In short, digitalization – particularly through the large-scale deployment of AI systems – carries great promise but also substantial risks, especially when applied to services, such as healthcare, that are instrumental to the enjoyment of constitutionally-protected rights (specifically, the «fundamental» right to health)¹⁰. Understanding the-

physicians to provide complete and specific information to their patients. The use of such tools introduces a “break” in the therapeutic alliance: the physician is prevented from fully understanding the process behind the proposed course of action, while the patient is (consequently) deprived of the elements needed to make an informed choice. If, in other words, the right to receive information constitutes the logical and legal precondition of the consensual nature of medical treatment, which in turn is a «necessary corollary» of the voluntary nature of the intervention itself (ivi, p. 4973), then the use of artificial intelligence in clinical settings – where it typically involves the deployment of (objectively or intentionally) opaque systems, as is often the case with machine learning – inevitably affects the practical conditions for exercising the freedom to make informed health choices.

On this topic, see also C. DE MENECH, *Intelligenza artificiale e autodeterminazione*, cit., pp. 185 f., who observes that «the opacity» of certain artificial intelligence systems «is clearly ill-suited to the aim of offering patients a clear and reliable diagnostic-therapeutic scenario, one in relation to which they can exercise rational self-determination». Translations from Italian are the author’s own.

⁹ See further below, esp. Section 2.

¹⁰ As noted above (cf. n. 2), Article 32 of the Italian Constitution states that «[t]he Republic» safeguards health «as a fundamental right of the individual» and a «social interest»; the prevailing interpretation is that this attribute («fundamental») refers to both the *individual right* and the *social or collective interest* (see V. CRISAFULLI, *In tema di emorrasfusioni obbligatorie*, in *Diritto e società*, No. 1, 1982, p. 564). D. MORANA, *Il «fondamentale» diritto alla salute nell’emergenza pandemica: princeps o tiranno?*, in *Quaderni costituzionali*, No. 4, 2022, pp. 858 ff., identifies the «practical significance» of such “fundamentality” – explicitly recognised with regard to the right to health, and the right to health only – in its function as a «criterion for resolving apparent antinomies within the constitutional system of guarantees: in particular, in cases where a conflict arises between the protection of health and that of other rights of

se risks requires operating on two analytical levels: that of the individual, whose rights and autonomy may be jeopardised by AI-driven processes, and that of the community – both present and future – whose interests are increasingly recognised within the Italian constitutional order¹¹.

Any legal-constitutional analysis of digitalization and its impact must therefore adopt a dual perspective, continuously moving between an assessment of risks (both actual and potential) and of benefits. The aim is to delineate a constitutional framework capable of accommodating technological innovation without compromising the principles that shape the right to health in the Italian system. The analysis that follows develops this approach, seeking to give due consideration, with regard to risks, not only to those concerning individuals but also to those that may affect present and future communities, even where the latter rest on less settled theoretical grounds.

2. AI in Clinical Care: Promises, Risks, and Unresolved Questions

As previously noted, artificial intelligence systems – when adequately trained – can achieve performance levels comparable to, or even exceeding, those of top human specialists. This assertion, however, requires contextualization and clarification.

In the case of highly specialised AI systems, one key limitation concerns the narrow scope of their “knowledge”: they excel in depth but lack breadth. Image recognition tools, for instance, may display super-human abilities – they can “ingest” vast amounts of data and compare each frame to millions of others – yet their “knowledge” remains limited and compartmentalized: «[n]arrow AI for detecting polyps, for example, might “see” a problem polyp that no gastroenterologist

equal constitutional standing, and where such conflict cannot be resolved through the criterion of speciality». See also, on this point, P.F. GROSSI, *Diritti fondamentali e diritti inviolabili nella Costituzione italiana*, in ID., *Il diritto costituzionale tra principi di libertà e istituzioni*, 2nd ed., Padua, 2008, pp. 1 ff., esp. p. 2. Translations from Italian are the author’s own.

¹¹ See further below, esp. n. 45.

would, but it might also be incapable of recognizing other abnormalities that it was not trained to detect»¹².

When it comes to generalist AI systems used in clinical settings, the challenges differ – and can, in some ways, be even harder to pinpoint and address. The issue here is not so much the breadth of the system's "knowledge" as its precision, contextual appropriateness, and the usability of its outputs. Moreover, the performance levels of general-purpose models vary significantly depending on the nature of the task assigned by human users.

A very recent study tested, among other things, the diagnostic potential of several large language models (LLMs), and more precisely their ability to generate well-reasoned diagnostic hypotheses based on detailed descriptions of past clinical cases¹³. The study was inspired by Clinicopathological Conferences (CPCs), which are teaching exercises built around the discussion of complex clinical cases. These conferences are usually retrospective in nature, allowing clinicians to incorporate not only clinical symptoms but also pathological findings, such as autopsy or biopsy results. Typically, an expert physician presents the case, explores diagnostic and therapeutic alternatives, and then proposes a final diagnosis (the clinical hypothesis), which is subsequently compared to the actual pathological outcome (the so-called "pathological truth"). The primary aim, as mentioned, is educational: not simply to arrive at the correct diagnosis, but to trace and explain the reasoning process that has led to it.

The study revealed, among other findings, that current large language models «outperform physicians in several text-based clinical tasks, including generating a differential diagnosis in response to a challenging clinical vignette»¹⁴. However, their performance «was lower on both literature search and when restricting what information from the curated case presentation is made available to the model. Substantial performance degradation was also observed in tasks re-

¹² F. PASQUALE, *Healing Humans*, in ID., *New Laws of Robotics. Defending Human Expertise in the Age of AI*, Cambridge (MA) - London, 2020, p. 37

¹³ See T.A. BUCKLEY *et al.*, *Advancing Medical Artificial Intelligence Using a Century of Cases*, in www.arxiv.org, 15 September 2025, pp. 1 ff.

¹⁴ *Ibidem*.

quiring direct image interpretation, highlighting that clinical image interpretation and multimodal integration are key remaining challenges for generalist clinical AI»¹⁵. This underscores not only the current limitations of applying general-purpose systems to highly specialized tasks, but also the extent to which the performance of LLMs depends on the structure and completeness of the prompts they are given (that is, the questions, instructions, context, and textual input that guide their responses). More broadly, it highlights the inextricable link between the quality of an AI system's inputs and the reliability of its outputs – a point that remains central in any constitutional assessment of such technologies.

Consider, by way of further example, the deep learning system developed in the United States for the classification of pigmented skin lesions¹⁶ – a tool potentially useful in the diagnosis of melanoma – which nonetheless performed markedly worse when identifying and labelling lesions on darker skin tones as either “benign” or “malignant”¹⁷. That performance gap was easily traced back to the underrepresentation of certain minority sub-populations in the training data: the algorithm had been trained on incomplete datasets consisting primarily of (data associated with) fair-skinned individuals; as a result, it was naturally more accurate at identifying and classifying lesions on lighter skin during real-world deployment¹⁸.

The data imbalance in favour of socially dominant groups is underpinned by historical, socio-economic, and political factors that defy simple explanation. Medical image repositories are primarily compiled in high-income, technologically advanced countries – such as the United States, Europe, and Australia – whose populations are predominantly white. Clinical trial data similarly reflect long-standing research practices that, for a range of systemic and contextual reasons¹⁹, con-

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ See A. ESTEVA *et al.*, *Dermatologist-Level Classification of Skin Cancer with Deep Neural Networks*, in *Nature*, Vol. 542, 2017, pp. 115 ff.

¹⁷ As noted by A.S. ADAMSON, A. SMITH, *Machine Learning and Health Care Disparities in Dermatology*, in *JAMA Dermatology*, No. 11, 2018, pp. 1247 f.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ In the United States, for instance, African Americans' well-documented lack of trust in the medical establishment – often resulting in lower levels of engagement with

tinue to prioritize the so-called «ideal male subject», typically «young» and «white»²⁰. When the incompleteness of datasets stems – at least in

the healthcare system, including limited participation in clinical trials – has frequently been traced back to the «historical disclosure of an unethical and deadly experiment, the Tuskegee Study of Untreated Syphilis in the Negro Male (TSUS)», conducted between 1932 and 1972 by the U.S. Public Health Service itself: «[f]or 40 years [...] the U.S. Public Health Service (PHS) followed hundreds of poor, black men in Tuskegee, Alabama, the majority of whom had syphilis, for the stated purpose of understanding the natural course of the disease. The men were denied highly effective treatment for their condition (most egregiously, penicillin, which became standard of care by the mid-1940s) and were actively discouraged from seeking medical advice from practitioners outside the study. [...] News of the Tuskegee Study became public in 1972 in an *exposé* by Jean Heller of the Associated Press, and detailed narratives of the deception and its relationship to the medical establishment were widespread. By that point, the majority of the study's victims were deceased, many from syphilis-related causes» (M. ALSAN, M. WANAMAKER, *Tuskegee and the Health of Black Men*, in *The Quarterly Journal of Economics*, No. 1, 2018, pp. 408 ff.).

On the close correlation between the «low participation of ethno-racial minorities in clinical trials» and the «inability of such individuals – already in a position of subordination – to benefit from technological innovations developed also through data derived from such research activities», see, again with reference to the U.S. context, V. LANDO, *Studi clinici, discriminazioni razziali e intelligenza artificiale: diversity and inclusion nel contesto statunitense*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, Special Issue, 2024, pp. 155 ff. Translations from Italian are the author's own.

²⁰ Cf. Ministero Della Salute, *Il genere come determinante di salute. Lo sviluppo della medicina di genere per garantire equità e appropriatezza della cura*, in *Quaderni del Ministero della Salute*, 2016, p. 74, where it is underlined, with specific reference to clinical drug trials, how pharmaceuticals have traditionally been – and continue to be – generally tested «on an ideal male subject, typically young, white, and weighing around 70 kg». As a result, such trials often «do not guarantee women the same beneficial outcomes as those documented in men». This is hardly surprising: historically, the male body was regarded as the norm, the standard, while the female body was seen as a mere variation, or even a deviation. Clinical research has primarily involved male participants; the specificities of female physiology and lived experience – both biological and social – have long been, and frequently still are, neglected. As early as 2008, the Comitato Nazionale per la Bioetica warned that «in the field of clinical trials, women turn out to be “vulnerable subjects”, or in any case not adequately taken into account with regard to their specificities, both in quantitative terms (number of women enrolled compared to men) and in qualitative terms (analysis of data by sex differences)» (Comitato Nazionale Per La Bioetica, *La sperimentazione farmacologica sulle donne*, 28 November 2008, p. 8). Similar observations can be found in Ministero Della

part – from cultural, socio-economic, or political dynamics, overlooking these dimensions can prove harmful both in terms of social justice and technical robustness. As shown in other domains – particularly predictive policing and algorithmic risk assessment for criminal behaviour or recidivism²¹ – the failure to integrate explicit and context-

Salute, *Il genere come determinante di salute*, cit., *passim*.

Since then, some progress has been made, including symbolically significant steps – such as the establishment of a *Centro di Riferimento per la Medicina di Genere* at the *Istituto Superiore di Sanità*. These developments are reviewed in Ministero Della Salute, *Piano per l'applicazione e la diffusione della Medicina di Genere*, 6 May 2019, pp. 13 ff., adopted pursuant to Article 3(1) of Law No. 3 of 11 January 2018 («*Delega al Governo in materia di sperimentazione clinica di medicinali nonché disposizioni per il riordino delle professioni sanitarie e per la dirigenza sanitaria del Ministero della salute*»), which, for the first time, explicitly incorporated gender medicine into the *Servizio sanitario nazionale* (cf. M. TOMASI, *Sperimentazioni cliniche e medicina di genere. La ricerca dell'egualanza attraverso la valorizzazione delle differenze*, in B. PEZZINI, A. LORRENZETTI (eds.), *70 anni dopo tra uguaglianza e differenza. Una riflessione sull'impatto del genere nella Costituzione e nel costituzionalismo*, Turin, 2019, p. 229). See also Regulation (EU) No. 536/2014 of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 «on clinical trials on medicinal products for human use and repealing Directive 2001/20/EC», in force since January 2022, which already in Recital (14) specifies that, «[u]nless otherwise justified in the protocol, the subjects participating in a clinical trial should represent the population groups, for example gender and age groups, that are likely to use the medicinal product investigated in the clinical trial»; according to point 17, letter *y*, of Annex I, the protocol included in the initial application dossier must provide «a justification for the gender and age allocation of subjects and, if a specific gender or age group is excluded from or underrepresented in the clinical trials, an explanation of the reasons and justification for these exclusion criteria».

As further noted in Ministero Della Salute, *Il genere come determinante di salute*, cit., pp. 74–75, the «precautionary approach related to clinical trials on women» is often attributed «to social, environmental, economic and above all biological reasons (hormonal variations such as menstrual cycle, pregnancy, breastfeeding, menopause or use of contraceptives)»; yet all of these “conditions” are, in fact, «constant characteristics of the female population that will use the drug once it is on the market». Translations from Italian are the author's own.

²¹ This refers to a widely cited 2016 ProPublica investigation (J. ANGWIN *et al.*, *Machine Bias. There's Software Used Across the Country to Predict Future Criminals. And It's Biased Against Blacks*, in www.propublica.org, 23 May 2016), which revealed significant concerns surrounding the use of the COMPAS algorithm (Correctional Offender Management Profiling for Alternative Sanctions). This system is widely em-

sensitive socio-economic references into automated decision-making processes can lead to the reproduction, and even intensification, of the very “distortions” that algorithms are, at least in theory, meant to mitigate. In the present case, “distortions” refers to both: (*i*) the cognitive biases and stereotype-driven associations inherent in human judgment, which are encoded – often inadvertently – into training data and other

ployed in the United States to assess the risk of recidivism, including in decisions regarding parole eligibility. The report found that, although COMPAS demonstrates comparable overall levels of accuracy across different racial groups, it consistently overestimates the risk of reoffending for African American individuals and underestimates it for white individuals; as a result, the rate of false positives is approximately twice as high for the former, whereas the opposite pattern is observed in relation to false negatives.

Although the questionnaire administered to prospective parolees does not explicitly include questions regarding race, it incorporates a range of variables – including criminal history, educational attainment, employment status, economic conditions, neighbourhood of origin or residence – that are deeply embedded within broader structures of racial inequality. As aptly noted, «[a]s all these variables are structured by racial domination – from job market discrimination to ghettoization – the survey measures the extent to which an individual’s life chances have been impacted by racism without ever asking an individual’s race» (R. BENJAMIN, *Race After Technology. Abolitionist Tools for the New Jim Code*, Cambridge, 2019, p. 82). In other words, many of the criteria employed to assess social dangerousness are inextricably linked to race – more precisely, to the socio-economic consequences of racial identity. The inclusion, exclusion, or reformulation of such indicators is not a neutral or technical matter, but rather the result of deliberate political choices. Moreover, the overrepresentation of African American individuals in disadvantaged socio-economic conditions and the higher crime rates often observed in predominantly Black neighbourhoods cannot be regarded as coincidental: they must instead be understood as structural outcomes of persistent and systemic forms of racial discrimination. In this light, the purported irrelevance of race within algorithmic systems such as COMPAS appears to be illusory: ostensibly race-neutral models frequently produce outcomes that are as discriminatory – if not more so – than those of explicitly race-conscious systems.

For further discussion of the “COMPAS case” in the Italian legal literature, see: C. CASONATO, *Intelligenza artificiale e diritto costituzionale: prime considerazioni*, cit., pp. 114 ff.; A. CELOTTO, *Come regolare gli algoritmi. Il difficile bilanciamento fra scienza, etica e diritto*, in *Analisi giuridica dell’economia*, No. 1, 2019, pp. 47 ff.; G. RESTA, *Governare l’innovazione tecnologica: decisioni algoritmiche, diritti digitali e principio di uguaglianza*, in *Politica del diritto*, No. 2, 2019, pp. 215 ff.; A. SIMONCINI, S. SUWEIS, *Il cambio di paradigma nell’intelligenza artificiale*, cit., esp. pp. 93 ff.

stages of system design and deployment, thereby contributing to the production of potentially harmful outputs; and (ii) structural conditions – such as systemic racism or entrenched gender hierarchies – that lie beyond individual agency yet remain deeply embedded within it. These “upstream” conditions give rise to “downstream” algorithmic outputs that are themselves biased.

Of course, some of these issues can be addressed through regulatory measures – for instance, by requiring those who develop and commercialize AI solutions to rely on high-quality and, crucially, sufficiently representative data. Under the European Artificial Intelligence Act²², AI systems classified as “high-risk” must be trained, validated, and tested on data that are «relevant, sufficiently representative, and to the best extent possible, free of errors and complete in view of the intended purpose». These datasets must also possess «appropriate statistical properties», including, where applicable, with respect to «the persons or groups of persons in relation to whom the [...] system is intended to be used»²³. Importantly, it is not enough for datasets to be representative in an abstract sense: they must reflect «the characteristics or elements that are particular to the specific geographical, contextual, behavioural or functional setting within which the high-risk AI system is intended to be used»²⁴. Given that AI systems employed in the medical domain – for diagnostic or therapeutic purposes – are, by their very nature, deemed “high-risk”²⁵, they fall squarely within the scope of these requirements.

²² Cf. Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024, «laying down harmonised rules on artificial intelligence and amending Regulations (EC) No 300/2008, (EU) No 167/2013, (EU) No 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 and (EU) 2019/2144 and Directives 2014/90/EU, (EU) 2016/797 and (EU) 2020/1828 (Artificial Intelligence Act)», hereinafter: AI Act. On the Act itself, see the contributions collected in G. FINOCCHIARO *et al.* (eds.), *La disciplina dell'intelligenza artificiale*, cit., and, in particular, from a constitutional perspective, F. DONATI, *Intelligenza artificiale e diritti fondamentali nel Regolamento sull'intelligenza artificiale*, ivi, pp. 41 ff.; as well as the relevant papers included in Issue No. 3, 2025, of the *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, within the Forum «AI Act: un dialogo multidisciplinare». As for the original Proposal for the Regulation – whose underlying structure is, of course, largely preserved in the final text – see, within Italian constitutional scholarship, A. ODDENINO, *Intelligenza artificiale e tutela dei diritti fondamentali: alcune notazioni critiche sulla recente Proposta di Regolamento della UE*, con

particolare riferimento all'approccio basato sul rischio e al pericolo di discriminazione algoritmica, cit.; A. SIMONCINI, *La proposta di regolazione europea dell'intelligenza artificiale. Prime riflessioni*, in A. ADINOLFI, A. SIMONCINI (eds.), *Protezione dei dati personali e nuove tecnologie. Ricerca interdisciplinare sulle tecniche di profilazione e sulle loro conseguenze giuridiche*, Naples, 2022, pp. 1 ff.; C. CASONATO, B. MARCHETTI, *Prime osservazioni sulla proposta di regolamento dell'Unione europea in materia di intelligenza artificiale*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, No. 3, 2021, pp. 415 ff.

²³ Thus, Article 10(3) AI Act. See also Recital (67), which emphasises that: «High-quality data and access to high-quality data plays a vital role in providing structure and in ensuring the performance of many AI systems, especially when techniques involving the training of models are used, with a view to ensure that the high-risk AI system performs as intended and safely and it does not become a source of discrimination prohibited by Union law».

²⁴ See Article 10(4) AI Act, which aims to prevent so-called contextual biases, i.e. those arising from the misalignment between the context in which the artificial intelligence system was designed and trained (reference setting) and the context in which it is subsequently deployed (application context). As an illustrative example, one may consider a programme developed within «high-resource settings: academic medical centers or state-of-the-art hospitals» but deployed in «low-resource settings such as community hospitals, community health centers, or practitioners' offices». The risk lies in the programme exhibiting significantly lower performance and, crucially, not adequately addressing the unique demands and characteristics of the application context (see W. NICHOLSON PRICE II, *Medical AI and Contextual Bias*, in *Harvard Journal of Law & Technology*, No. 1, 2019, pp. 66 ff.).

²⁵ Article 6(1)(b) of the AI Act defines as “high-risk” «the product whose safety component pursuant to point (a) is the AI system, or the AI system itself as a product» which is «required to undergo a third-party conformity assessment, with a view to the placing on the market or the putting into service of that product pursuant to the Union harmonisation legislation listed in Annex I». Among the legislation listed in Annex I are Regulation (EU) 2017/745 of the European Parliament and of the Council of 5 April 2017 «on medical devices, amending Directive 2001/83/EC, Regulation (EC) No 178/2002 and Regulation (EC) No 1223/2009 and repealing Council Directives 90/385/EEC and 93/42/EEC», and Regulation (EU) 2017/746 of the European Parliament and of the Council of the same date, «on *in vitro* diagnostic medical devices and repealing Directive 98/79/EC and Commission Decision 2010/227/EU». The Medical Devices Regulation (EU) 2017/745 categorises medical devices – including software, pursuant to Article 2(1) – into risk classes, providing that only class I devices are exempt from conformity assessments by notified bodies. Generally, class I encompasses all “non-invasive” devices (see Rule 1, Annex VIII), but Rule 11 of the same Annex classifies as class IIa or higher any «[s]oftware intended to provide information which is used to take decisions with diagnostic or therapeutic purposes». Consequently, AI systems employed within clinical healthcare settings – as opposed, for instance,

These safeguards have been further reinforced, at the European Union level, by the new Regulation on the European Health Data Space (EHDS), which governs, among other matters, the «secondary use» of electronic health data²⁶. Under Articles 53 *et seq.* of the Regulation, health data may be made available – in strictly regulated conditions – for activities such as «training, testing and evaluation of algorithms», provided that robust privacy, security, and fundamental-

to healthcare planning purposes – are considered “high-risk” by virtue of their classification under class IIa or above according to the Medical Devices Regulation and the consequent requirement to undergo the conformity assessments therein prescribed. This assessment, as noted, is a prerequisite for the system-product’s designation as “high-risk” under Article 6 of the AI Act.

Paragraph 2 of Article 6 further specifies that AI systems listed in Annex III are also deemed “high-risk”. Annex III includes, by way of example, systems related to fields such as «Biometrics», «Critical infrastructure», «Education and vocational training», «Law enforcement», «Administration of justice», among others. AI systems operating in the healthcare domain but outside strictly clinical contexts (*e.g.*, when used for healthcare planning) may reasonably be classified under Sector no. 5 of Annex III, which pertains to «Access to and enjoyment of essential private services and essential public services and benefits». This category includes, notably, «AI systems intended to be used by public authorities or on behalf of public authorities to evaluate the eligibility of natural persons for essential public assistance benefits and services, including healthcare services, as well as to grant, reduce, revoke, or reclaim such benefits and services».

²⁶ The reference is to Regulation (EU) 2025/327 of the European Parliament and of the Council of 11 February 2025, «on the European Health Data Space and amending Directive 2011/24/EU and Regulation (EU) 2024/2847», hereinafter: EHDS Regulation. With particular regard to the secondary use of electronic health data (Articles 53 *et seq.* of the Regulation), cf., in Italian legal scholarship, A.A. MOLLO, *Prime riflessioni sul Regolamento europeo sullo spazio europeo dei dati sanitari: l'uso secondario e il diritto di esclusione riguardo al trattamento dei dati sanitari elettronici personali*, in *Bio-Law Journal – Rivista di BioDiritto*, No. 3, 2025, pp. 11 ff., esp. pp. 18 ff.; M. OROFINO, *Digital Health e diritto alla salute: l'impatto del Regolamento EHDS sui sistemi sanitari nazionali*, in *Italian Papers on Federalism*, No. 1, 2025, pp. 175 ff., esp. pp. 184 ff.; as well as ID., *One Digital Health e circolazione dei dati: tra mercato unico e diritti costituzionali*, in *Corti supreme e salute*, No. 1, 2025, pp. 257 ff., esp. pp. 269 ff.; and, extending beyond a strictly constitutional perspective, the contributions collected in A.M. PINELLI (ed.), *Sanità digitale. Regolamento “EHDS” (UE 2025/327) sullo spazio europeo dei dati sanitari*, I, *Uso dei dati e assetti organizzativi*, Pisa, 2025, and esp. those included in Part III.

rights protections are ensured²⁷. The EHDS thus adds an additional layer of guarantees, while also expanding the institutional responsibility for ensuring that the data infrastructures underpinning AI-supported healthcare are equitable, accountable, and constitutionally compatible.

This approach is echoed at the domestic level. The recently approved Enabling Law «*in materia di intelligenza artificiale*»²⁸ provides – under Article 7, titled «Use of artificial intelligence in the healthcare and disability sectors» – that «artificial intelligence systems used in the healthcare sector and the related data employed» must be «reliable, periodically verified and updated», in order both to «minimize the risk of errors» (paragraph 6) and to ensure that even a partial digitalization of healthcare and social-health services is not carried out according to «discriminatory criteria» (paragraph 2).

While essential, data governance is not in itself a sufficient safeguard against biased processes and outcomes. As will be explored further, the very way a task is framed and presented to an AI system can have a significant impact on its performance, sometimes giving rise – albeit indirectly – to discriminatory effects against members of minority groups.

²⁷ Article 53 of the EHDS Regulation lists among the purposes «for which electronic health data can be processed for secondary use» those of «scientific research related to health or care sectors that contributes to public health or health technology assessments, or ensures high levels of quality and safety of healthcare, of medicinal products or of medical devices, with the aim of benefiting end-users, such as patients, health professionals and health administrators»; within this category fall activities involving the «training, testing and evaluation of algorithms, including in medical devices, *in vitro* diagnostic medical devices, AI systems and digital health applications». As noted by M. OROFINO, *Digital Health e diritto alla salute: l'impatto del Regolamento EHDS sui sistemi sanitari nazionali*, cit., p. 184, «the textual specification that [the research purpose] includes [...] the activity of training, testing and evaluating algorithms» aims, among other things, precisely «to make available *high-quality electronic health datasets* for the training of AI models and systems intended for use in the medical field» (emphasis added). Translations from Italian are the author's own.

²⁸ The reference is to Law No. 132 of 23 September 2025, entitled «*Disposizioni e deleghe al Governo in materia di intelligenza artificiale*». Translations from Italian are the author's own.

3. AI, Public Health Policy, and the Reproduction of Intersectional Discriminations

The “framing of the task” is a critical step in the design of predictive models used for the stratification of patient populations.

In healthcare planning, “population stratification” refers to the process of allocating individuals into graded categories – typically labelled as “risk classes” – according to their expected health risks or, depending on the perspective, their projected healthcare needs. This form of stratification is generally performed through predictive modeling.

Broadly speaking, predictive models process large volumes of data to identify recurring patterns, latent correlations, and underlying trends, which are then leveraged to generate inferences about future events. More specifically, stratification algorithms use observable variables – such as sex, age, and clinical history – to estimate a person’s individual health risk. Drawing on patterns extracted from historical data, the algorithm predicts the likelihood of future healthcare needs (understood as the probability of accessing health services) and, on that basis, assigns individuals to a defined risk bracket. These classifications are meant to serve as the foundation for informed clinical and organisational decision-making.

When deployed at an institutional scale²⁹ – rather than left to the discretion of individual healthcare providers – models of this kind can, as will be further discussed, meaningfully contribute to enhancing the efficiency and appropriateness of healthcare interventions. They allow

²⁹ As stipulated, *inter alia*, by Ministerial Decree No. 77 of 23 May 2022 («Regolamento recante la definizione di modelli e standard per lo sviluppo dell’assistenza territoriale nel Servizio sanitario nazionale») – enacted pursuant to Mission 6 («Salute») of the National Recovery and Resilience Plan – only the adoption of a «common stratification model throughout the national territory» is capable of guaranteeing, through «the development of a uniform language», «equity of access and homogeneity of care» across the territory (cf. Annex 1, «Modelli e standard per lo sviluppo dell’Assistenza Territoriale nel Servizio Sanitario Nazionale», Section 3, «Stratificazione della popolazione e delle condizioni demografiche dei territori come strumento di analisi dei bisogni, finalizzata alla programmazione e alla presa in carico»). Translations from Italian are the author’s own.

for the timely identification of individuals at increased risk of acute health events or, more generally, of clinical deterioration, and enable their enrolment in targeted preventive programmes. According to Ministerial Decree No. 77 of 23 May 2022, stratification «uses information related to the individual's clinical, care, and social needs» in order to «identify appropriate, sustainable, and personalised interventions», subsequently articulated in the so-called «Health Project»³⁰. The early activation of care pathways – through prompt patient intake, *i.e.* prior to the occurrence of critical events – yields benefits for both the individual, by improving health outcomes, and the system, by enabling a more efficient allocation of limited human and financial resources. In normative terms, the use of stratification algorithms may thus contribute to a fuller realisation of the right to health in its social dimension – namely, as an entitlement to receive actual healthcare services – while also supporting a more appropriate balancing of this right with other legitimate, albeit non-fundamental, policy objectives, such as the rational containment of public healthcare expenditure³¹.

It has been aptly observed that «the objectives pursued in developing such [stratification] tools» simultaneously respond «to (at least) three constitutional principles: the *principle of substantive equality*, which entails equitable and uniform access and patient care; the *principle of organisational appropriateness*, which is in turn linked to the constitutional requirement of administrative efficiency, insofar as these tools enhance the efficiency (at equal levels of effectiveness) of service provision; and the *principle of autonomy and differentiation*, as they enable the delivery of public services to be adapted more closely to territorial specificities, in accordance with the organisational autonomy of subnational entities»³². Nonetheless, it is precisely in relation to equality that significant concerns may arise.

³⁰ Cf. Ministerial Decree No. 77 of 23 May 2022, Annex 1, Section 3.

³¹ See above, esp. n. 5.

³² Cf. T. BALDUZZI, *La sanità digitale negli Stati decentrati: stratificazione e modelli predittivi del bisogno di salute nel riparto di competenze tra livelli territoriali*, in D. MORANA (ed.), *La salute tra i diritti e nei territori. Questioni costituzionali nel rapporto Stato-Regioni*, Turin, 2025, p. 186. See also EAD., *Gli indicatori del bisogno di salute: tra appropriatezza, autonomia ed equità nel Servizio sanitario nazionale*, in *Federalismi.it*, No. 3, 2025, esp. pp. 138 ff.

A widely cited study analysing the performance of a predictive model used across numerous U.S. hospitals revealed a troubling pattern: the model systematically underestimated the healthcare needs of patients «who self-identified as Black», often placing them in lower-risk categories than their actual health status would justify – as evidenced by subsequent health trajectories³³. Importantly, this disparity did not stem from direct racial bias: «Black» individuals were not explicitly penalised based on their racial or ethnic identity. Rather, the issue lay in the selection of variables considered: the model relied heavily on past healthcare expenditure as a proxy for clinical need; however, due to a combination of structural, historical, and socio-economic factors, «Black» individuals – at least in the U.S. context – tend to access healthcare less frequently than warranted by their health conditions, thus generating cost patterns that do not accurately capture their actual health status or requirements³⁴.

The risk, in short, is that a “framing of the task” lacking adequate methodological reflection and the selection of intrinsically problematic variables – most notably the use of individual healthcare costs as a proxy for health status – may cause stratification algorithms to drift from their intended purpose. Instead of advancing the paradigms of «Population Medicine» and «Proactive Healthcare»³⁵, they may become amplifiers of inequalities, capable of generating discrimination directly grounded in socio-economic status and indirectly traceable, in the majority of instances, to attributes such as «sex», «race», or the patient’s «personal conditions» (to borrow the terminology of Article 3 of the Italian Constitution).

³³ See Z. OBERMEYER *et al.*, *Dissecting Racial Bias in an Algorithm Used to Manage the Health of Populations*, in *Science*, Vol. 366, 2019, pp. 447 ff.

³⁴ As highlighted by Z. OBERMEYER *et al.*, *op. cit.*, p. 450, two main factors help explain this outcome: first, in the U.S. context in particular, «poor patients face substantial barriers to accessing health care, even when enrolled in insurance plans» (structural links between race and socio-economic disadvantage are well established, in the U.S. and beyond); second, «Black patients have reduced trust in the health care system, a fact that some studies trace to the revelations of the Tuskegee study and other adverse experiences». For further details on the so-called Tuskegee study, see above, n. 19.

³⁵ Cf. Ministerial Decree No. 77 of 23 May 2022, Annex 1, *passim*.

The example of stratification algorithms employed in healthcare planning is especially instructive, even beyond its specific context, as it provides evidence that: (i) individual identity markers tend to overlap and interact, generating compound effects (these effects manifest, on the “pathological” side, as instances of multiple or, more commonly, intersectional discrimination)³⁶; (ii) virtually all legally protected characteristics bear, directly or indirectly, upon an individual’s socio-economic positioning, which thereby functions as both a summative representation and a lowest common denominator of marginalisation; (iii) omitting explicit consideration of an identity trait “upstream” does not prevent its influence “downstream” (*i.e.*, on subsequent decision-making processes), with a persistent risk of structural or emergent

³⁶ The simultaneous presence of various forms of disadvantage often acts as a multiplier: rarely can individual grounds of discrimination be isolated and assessed independently; more commonly, «the grounds of discrimination intertwine, creating a unique type of discrimination», known as intersectional discrimination (cf. European Parliament Resolution on «Intersectional discrimination in the EU: the socio-economic situation of women of African, Middle Eastern, Latin American and Asian descent», 6 July 2022, esp. Recital A). When several marginalised identity traits converge in the same individual, their impact is not merely additive: instead, their combined effect tends to exceed the sum of the harms or stigma caused by each factor considered on its own. As Kimberlé Crenshaw – widely recognised as the founding figure of intersectionality – famously observed, particularly with respect to the nexus of race and gender: «the intersectional experience is greater than the sum of racism and sexism» (K. CRENSHAW, *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics*, in *University of Chicago Legal Forum*, No. 1, 1989, p. 140).

On the theoretical and practical dimensions of intersectionality within the Italian legal framework, see B.G. BELLO, *Diritto e genere visti dal margine: spunti per un dibattito sull’approccio intersezionale al diritto antidiscriminatorio in Italia*, in *Diritto e questioni pubbliche*, No. 2, 2015, pp. 141 ff.; EAD., *Intersezionalità. Teorie e pratiche tra diritto e società*, Milan, 2020; and the interview with Kimberlé Crenshaw by B.G. BELLO and L. MANCINI, *Talking about Intersectionality. Interview with Kimberlé Crenshaw*, in *Sociologia del diritto*, No. 2, 2016, pp. 11 ff.

On the specific risks of intersectional discrimination associated with the use of AI in healthcare – especially with regard to “AI-powered m-Health” solutions – see M.A. WOJCIK-SUFFIA, *Algorithmic Discrimination in M-Health: Rethinking the US Non-Discrimination Legal Framework Through the Lens of Intersectionality*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, No. 1, 2024, pp. 367 ff.

proxy discrimination; and (iv) an effective way forward lies in adopting a “conscious” approach – whether race-conscious, gender-conscious, or otherwise – that embraces reparative goals³⁷, recognises the historical and cultural context, and requires algorithms to integrate contextual awareness, not merely to prevent new forms of discrimination but also, crucially, to rectify or mitigate pre-existing or emerging biases.

4. Beyond Individual Discrimination: Intergenerational Responsibility as a Constitutional Concern in AI-Driven Healthcare

Thus far, the analysis has centred on the individual – that is, on what a widespread use of artificial intelligence in the medical and healthcare sectors might mean *for the person*.

Article 32 of the Italian Constitution, however, conceptualizes the right to health as both a «right of the individual» and a «social interest». It is solely by virtue of the latter that individual autonomy in matters of treatment may be subject to exceptional restriction³⁸. While the

³⁷ As noted by J.L. DAVIS, A. WILLIAMS, M.W. YANG, *Algorithmic reparation*, in *Big Data & Society*, No. 2, 2021, p. 1, who advocate for an integration of intersectional theory and reparative practices within the emerging field of algoretics: «By default, technologies reflect and reinforce existing social orders, expressing and materializing hierarchical relations. However, technologies can also be tools of liberation. They can expose, undo, and reshape *status quo*. This latter project necessitates concerted and targeted efforts, underpinned by socially informed perspectives. In service of such efforts, we present algorithmic reparation as a concept and a scaffold for Intersectional approaches to machine learning (ML) systems, displacing *fairness* in favor of *redress*. Beyond improving code, a reparative approach uses computational tools for social intervention, while critically assessing when and where computation does not belong» (emphasis added).

³⁸ Pursuant to Article 32 of the Italian Constitution, the legitimacy of imposing a «specific» («*determinato*») medical treatment is contingent upon the fulfilment of several cumulative conditions: (i) compliance with the statutory reservation (*riserva di legge*) enshrined in the second paragraph of Article 32 (on the nature and scope of which, see, most recently, D. MORANA, *Il vaccino à la carte: l'indebolimento della riserva di legge dell'art. 32 Cost. in una pronuncia sugli obblighi vaccinali (indeterminati) nell'ordinamento militare*, in *Giurisprudenza costituzionale*, No. 1, 2023, pp. 269 ff.,

collective dimension of health protection does not fall within the core scope of this inquiry, it is nonetheless noteworthy that the constitutional provision on health embraces a perspective that extends beyond the individual, to encompass both the community and the healthcare system overall.

Although this aspect is largely neglected by current regulatory frameworks³⁹, artificial intelligence can give rise to an effect «that gen-

analysing C. cost., judgment no. 25 of 12 January 2023, on compulsory vaccination in the armed forces); (ii) that the legislatively imposed treatment is, indeed, «specific» («determinato») (cf., *inter alia*, P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, p. 385; similarly, V. CRISAFULLI, *In tema di emotrasfusioni obbligatorie*, in *Diritto e società*, No. 1, 1982, esp. pp. 561 ff.); (iii) that such obligation is «aimed at safeguarding the health not only of the individual subject to the treatment, but also [...] of the community» (S.P. PANUNZIO, *Trattamenti sanitari obbligatori e Costituzione*, in *Diritto e società*, No. 4, 1979, p. 903; see also L. CARLASSARE, *L'art. 32 della Costituzione e il suo significato*, in R. ALESSI (ed.), *L'ordinamento sanitario*, I, *L'amministrazione sanitaria*, in AA.VV., *Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, Vicenza, 1967, pp. 103 ff., esp. pp. 110 ff.); (iv) that the treatment does not pose a risk of harm to the individual's health (though «temporary and minor adverse effects» may be «tolerable»: C. cost., judgment no. 307 of 14 June 1990, pt. 2 of the *Considerato in diritto*); (v) that the «limits imposed by respect for the natural person» are not infringed under any circumstances, as expressly stated in the final clause of Article 32, paragraph 2 (S.P. PANUNZIO, *op. cit.*, p. 903, argues that even the principle whereby «compulsory medical treatments must primarily aim to protect the health of the individual subjected to them» derives from «that fundamental requirement of respect for the human person set forth in the final paragraph of Article 32 of the Constitution»; see also C. MORTATI, *La tutela della salute nella Costituzione italiana*, in *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, No. 1, 1961, pp. 1 ff., esp. p. 7; and, with particular reference to the intersections between «respect for the natural person» and the freedom of conscience and religion under Article 19 of the Constitution, V. CRISAFULLI, *op. cit.*, esp. p. 562). Translations from Italian are the author's own.

³⁹ As observed by M. TOMASI, *Intelligenza artificiale, sostenibilità e responsabilità intergenerazionali: nuove sfide per il costituzionalismo?*, in *Rivista AIC*, No. 4, 2024, esp. pp. 53 ff., the final text of the AI Act «eliminates many of the references present in the earlier version [i.e., that adopted by the European Parliament] and, beyond mere declarations of principle, entrusts the concept of sustainability entirely to mechanisms and instruments such as standardisation requests, codes of conduct and information disclosure». References to environmental concerns are confined to the non-binding portion of the Regulation; consider Recital (48), which provides that

erates vulnerabilities on a potentially large scale», impacting «society as a whole»⁴⁰. This occurs for several reasons. First, as already discussed, some of the consequences of AI systems do not concern individuals alone, but rather affect social structures, legal institutions, and the safeguards established by the legal order to prevent insidious forms of domination or subjugation. Second – and in more concrete terms – artificial intelligence entails significant «environmental costs»⁴¹: it increases global energy demand, contributes to carbon di-

«[t]he fundamental right to a high level of environmental protection enshrined in the Charter and implemented in Union policies should also be considered when assessing the severity of the harm that an AI system can cause, including in relation to the health and safety of persons», or Recital (155), which would oblige providers of “high-risk” AI systems to report to competent authorities «any serious incidents resulting from the use of their AI systems, meaning incident or malfunctioning leading to death or serious damage to health, serious and irreversible disruption of the management and operation of critical infrastructure, infringements of obligations under Union law intended to protect fundamental rights or serious damage to property *or the environment*» (emphasis added) within a requisite «post-market monitoring system». Moving beyond the introductory portion of the Regulation, references to sustainability and environmental themes are consigned, for the most part, to safeguard mechanisms often regarded as minimally effective. One illustrative case is Article 40 of the AI Act, under which the Commission must submit «standardisation requests» to «European standardisation organisations» that call for, among other things, deliverables «on reporting and documentation processes to improve AI systems’ resource performance, such as reducing the high-risk AI system’s consumption of energy and of other resources during its lifecycle, and on the energy-efficient development of general-purpose AI models». According to M. TOMASI, *op. cit.*, p. 56, «[t]he main shortcomings of this referral-based strategy lie not only in the lengthy approval process required for standard adoption (which may stretch over several years), but also – and more critically – in the fact that standardisation bodies primarily respond to market stakeholders. The involvement of for-profit organizations inevitably complicates efforts to adopt lower-impact solutions that may nevertheless entail higher costs». Furthermore, compliance with standards «is generally to be understood as voluntary and must be demonstrated through self-assessment mechanisms, whose outcomes are not necessarily disclosed» (*ibidem*). Translations from Italian are the author’s own.

⁴⁰ M. TOMASI, *op. cit.*, pp. 48 f.

⁴¹ See B. MARCHETTI, *I costi ambientali dell'IA*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, No. 1, 2025, pp. 525 ff.; and also EAD., *I costi ambientali nascosti dell'intelligenza artificiale*, available at www.diariodidirittopubblico.it, 5 May 2024. On the «ambivalent» nature of digital transformation – which is said to function

oxide emissions, requires large quantities of water (used to cool circuits in data centres), and generates waste, some of which may pose risks to human health⁴².

Moreover, these environmental costs are inequitably distributed across various parts of the globe. Consistent with a familiar pattern, the advancement of artificial intelligence is spearheaded and directed – via regulatory instruments and beyond – by technologically advanced nations, but its detrimental effects, particularly in terms of resource extraction and immediate harms, are most acutely felt by the so-called Majority World⁴³. In other words, the burdens of artificial intelligence disproportionately impact those who gain the least from its deployment.

Moving again from a global perspective to the domestic context, in accordance with the framework of this study – and attempting in these concluding remarks to synthesize the analysis conducted so far – one must first underscore an *internal* tension between distinct aspects of the right to health. As observed⁴⁴, technological instruments can enhance the effective enjoyment of this right (by facilitating access to healthcare services, mitigating territorial disparities, and supporting clinical decision-making processes), yet they simultaneously risk entrenching pre-existing discriminatory frameworks and weakening the

«both as a catalyst for promoting environmental sustainability» and «as a source of concern regarding the protection of the environment» – refer to F. CAMISA, *Ambiente e tecnologia: l'interconnessione tra le 'transizioni gemelle'*, in *Federalismi.it*, No. 14, 2024, pp. 55 ff.; cf. also M. OROFINO, *La tutela dell'ambiente nella costruzione della società digitale europea*, in *Astrid – Rassegna*, No. 4, 2024, pp. 1 ff.

Regarding the concept of *AI for sustainability* – that is, the deployment of AI as a means of supporting sustainable development strategies and advancing positive environmental outcomes – see B.N. ROMANO, *Il delicato ruolo dei poteri pubblici nella gestione dell'IA per il contrasto alle emergenze ambientali. Vantaggi e svantaggi di un'opportunità*, in *Diritto pubblico europeo – Rassegna online*, No. 1, 2025, pp. 6 ff.; A. PIROZZOLI, *Intelligenza artificiale, sviluppo sostenibile e ambiente*, in *Consulta On-Line*, No. 1, 2024, pp. 111 ff. Translations from Italian are the author's own.

⁴² Cf. M. TOMASI, *Intelligenza artificiale, sostenibilità e responsabilità intergenerazionali*, cit., pp. 50 ff.; B. MARCHETTI, *I costi ambientali dell'IA*, cit., pp. 525 ff.

⁴³ M. TOMASI, *Intelligenza artificiale, sostenibilità e responsabilità intergenerazionali*, cit., pp. 62 f.

⁴⁴ See above, esp. Sections 2 and 3.

legal institution of informed consent, thereby undermining the logical and normative foundation of treatment voluntariness and freedom of care. Accordingly, the impact of AI-based systems must be addressed through two separate and equally rigorous analyses: one focused on the right to receive healthcare services, the other on the freedom to choose or refuse treatment – both framed by the imperative of ensuring equal access and non-discriminatory treatment across the system of care.

Secondly, an *external* tension must be acknowledged, wherein the right to health – particularly insofar as it is positively influenced by artificial intelligence – may come into conflict with the constitutional imperative to «safeguard the environment, biodiversity and ecosystems, also in the interest of future generations»⁴⁵. This tension is not

⁴⁵ Cf. Article 9, paragraph 3, of the Italian Constitution, as amended by Constitutional Law No. 1 of 11 February 2022 («Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente»). According to M. CECCHETTI, *La riforma degli articoli 9 e 41 Cost.: un'occasione mancata per il futuro delle politiche ambientali?*, in *Quaderni costituzionali*, No. 2, 2022, p. 353, the explicit invocation of future generations by Article 9, para. 3, «assumes, in every respect, the rank of a substantive parameter of constitutional legitimacy»: by virtue of it, a «juridical conformative obligation would arise for political choices», rendering them «measurable and reviewable in a judicial scrutiny of reasonableness not limited to non-manifest unreasonableness (or arbitrariness), but extended to the more stringent tests of suitability, necessity and strict proportionality». Translations from Italian are the author's own.

In F. RIMOLI, *Tutela dell'ambiente, ecologismo e interesse delle generazioni future: spunti per una lettura critica*, in *Italian Papers on Federalism*, No. 3, 2024, *passim*, esp. pp. 272 ff., the Author cautions against the potential “instrumentalisation” of concern for future generations, which he deems acceptable only as «an ethical supererogatory act by current generations»: from a legal perspective, and especially from a constitutional standpoint, «it is evident», he argues, «that environmental protection, insofar as it is posited as the foundation of potential limitations upon other liberties (freedom of movement, economic initiative etc.) or burdensome impositions relative to individual choices [...] must be considered with utmost caution, because, beyond being susceptible to instrumentalization or disguising of economic interests [...], it may directly or indirectly generate a significant increase in inequalities already present within the social fabric (in clear contradiction to the intentment of Article 3 of the Constitution)».

On intergenerational solidarity – again in the framework of the reform of Articles 9 and 41 of the Italian Constitution – see also, *inter alia*, F. CIRILLO, «Anche nell'interesse delle future generazioni? Un'indagine sul richiamo alla posterità, in

marginal: it reflects the possibility that technological gains in the enjoyment of the right to health may come at an environmental cost, thereby engaging another constitutionally protected interest. Like any antinomy between rights or interests of comparable constitutional weight, the tension in question necessitates “resolution” through a careful balancing exercise⁴⁶.

Taken together, these internal and external tensions allow for a clearer response to the research question posed at the outset. Artificial intelligence can enhance the enjoyment of the right to health, but only within a constitutional framework that safeguards three core requirements: that equality and individual autonomy remain intact; that the organisational guarantees underpinning the collective dimension of health are preserved; and that the environmental and intergenerational costs of technological innovation are kept within constitutionally acceptable limits. Where these conditions are met, AI-driven healthcare can be understood as reinforcing – rather than reshaping or eroding – the constitutional structure of the right to health.

Viewed from this angle, the constitutional meaning of sustainability extends beyond the parameters of clinical or organisational effectiveness: it captures the broader set of conditions – social and environmental alike – on which the protection of health ultimately depends, and should accordingly inform the principles governing the development of AI technologies.

Any serious reflection on what it means for artificial intelligence to

DPCE online, No. 2, 2023, pp. 641 ff.; T. GUARNIER, *La solidarietà intergenerazionale nella prospettiva costituzionale. Prime riflessioni su alcuni nodi da sciogliere*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, No. 3, 2022, pp. 1 ff.; 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*, No. 15, 2022, pp. 121 ff.; and, with particular reference to the climate crisis, R. BIFULCO, *Ambiente e cambiamento climatico nella Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, No. 3, 2023, pp. 132 ff., esp. pp. 136 ff. Translations from Italian are the author’s own.

⁴⁶ While, as T. GUARNIER cautions (*La solidarietà intergenerazionale nella prospettiva costituzionale*, cit., p. 12), the “balancing technique” may be of limited utility in addressing «the intergenerational problem», as «its grounding in the present makes it unable – at times effectively, at times meaningfully – to engage with future demands». Translations from Italian are the author’s own.

be “constitutionally oriented” must therefore address this dimension directly. An approach to AI development that attends (even aspirationally) to the rights and needs of the individual, yet neglects the broader, supra-individual perspective and forgets the «distant»⁴⁷ – those living in conditions of exclusion or vulnerability, those beyond the immediate “social gaze”, and the generations not yet present – undoubtedly falls short, at this point in time, of the demands of constitutional legitimacy.

Abstract^{*}

Ita

L'utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale in ambito medico-sanitario, tanto nel contesto clinico che a fini di programmazione sanitaria, ha potenzialità molto notevoli ma presenta altrettanto notevoli rischi. Un'indagine giuridico-costituzionale di tali rischi non può fermarsi alla persona e ai suoi diritti, ma deve interessarsi – dati i costi sociali e ambientali dell'intelligenza artificiale medesima – anche alle collettività presenti e future.

Parole chiave: intelligenza artificiale, diritto alla salute, discriminazione intersezionale, responsabilità intergenerazionale

En

The integration of artificial intelligence within healthcare systems, whether in clinical contexts or for strategic planning purposes, presents remarkable opportunities alongside considerable risks. A constitutional and legal inquiry into these risks must move beyond an exclusive focus on individual rights to encompass the broader collective dimension, particularly in light of the social

⁴⁷ See A. SPADARO, *L'amore dei lontani: universalità e intergenerazionalità dei diritti fondamentali fra ragionevolezza e globalizzazione*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (eds.), *Un diritto per il futuro. Tecniche e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Naples, 2008, pp. 71 ff.

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

and environmental costs these technologies entail; accordingly, the implications for both present and future communities warrant careful constitutional consideration.

Keywords: artificial intelligence, right to health, intersectional discrimination, intergenerational responsibility

Lorenzo Ricci

“LA STRADA IN SALITA” DELLA SOSTENIBILITÀ TRA Istanze di SEMPLIFICAZIONE E FORME DI DEREGOLAZIONE: IL *GREEN DEAL* PRESO SUL SERIO SOLO A META'

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La sostenibilità nel *Green Deal*. – 3. L'esigenza di semplificazione e alcuni recenti interventi, a partire dal c.d. pacchetto *Omnibus*. – 4. Fu vera semplificazione o semplice deregolazione? – 5. La competitività sostenibile ed il mito della *deregulation*: l'illusione che non può (più) illudere. – 6. L'UE al bivio: *Green Deal* o *Green Illusion*?

1. *Premessa*

Il presente contributo intende riflettere su alcune tendenze in atto a livello normativo in materia di sostenibilità ambientale. In particolare, l'esame si concentrerà sul c.d. “Pacchetto *Omnibus*”¹ adottato dalla Commissione europea con l'intento dichiarato di voler semplificare talune discipline scaturite dal *Green Deal*² ritenute eccessivamente gravose rispetto alle imprese, segnatamente con riferimento agli obblighi ad esse imposti (in nome di una maggiore sostenibilità).

L'ipotesi di partenza è che, in realtà, più che di semplificazione si debba parlare di deregolazione. Invero, la Commissione europea è intervenuta prevalentemente riducendo l'apparato regolatorio predisposto dal legislatore europeo negli ultimi anni mediante la rimozione di alcuni obblighi previsti per le imprese. Una tale operazione rischia seriamente di tradursi in un abbassamento complessivo del livello di tutela della sostenibilità stessa, con tutto ciò che ne consegue in punto di attuazione del processo del *Green Deal*, oltre che della transizione

¹ In particolare, quello sulla sostenibilità: COM (2025) 80 e COM (2025) 81, entrambe del 26 febbraio 2025.

² Il riferimento è alla comunicazione della Commissione europea di fine 2019: COM (2019) 640 dell'11 dicembre 2019. Sul *Green Deal*, per tutti, E. CHITI, *Managing the ecological transition of the EU: the European Green Deal as a regulatory process*, in *Common Market Law Review*, n. 1, 2022, pp. 19 ss.

ecologica più in generale. Se misurare la sostenibilità in concreto è operazione assai ardua – che appare, inoltre, sfuggire all'armamentario di cui (può) gode(re) il giurista –, si può però tentare di esaminare se alcune delle iniziative legislative assunte di recente siano coerenti con quanto definito a partire dalla comunicazione della Commissione europea del dicembre 2019. In particolare, se le (spesso reali) esigenze di semplificazione siano effettivamente realizzate dagli ultimi interventi del legislatore o se, all'opposto, come si anticipava, tale declamata esigenza non si traduca piuttosto in una “deregolazione selvaggia” che con le istanze di tutela ambientale – nel segno di una maggiore sostenibilità del modello di società – sembra avere poco a che spartire. Questo è l'obiettivo del presente lavoro e da tali ragioni di (presunta) semplificazione inizierà quindi l'indagine, non prima, però, di aver concentrato l'attenzione sul tipo di sostenibilità che emerge dallo stesso *Green Deal*, presupposto indispensabile per poter meglio comprendere la reale portata degli interventi poc'anzi ricordati.

L'analisi si svilupperà, dunque, muovendo dalla ricostruzione del quadro concettuale della sostenibilità nel contesto del *Green Deal*, al fine di verificare, in chiave critica e sistematica, la coerenza delle ultime misure adottate rispetto all'idea “originaria” di sostenibilità.

2. La sostenibilità nel Green Deal

Il *Green Deal* ha aperto la strada ad una nuova forma di sostenibilità³, diversa cioè da quella tradizionale racchiusa nella formula dello “sviluppo sostenibile” che, assieme al modello di “economia sociale di

³ E. CHITI, *Verso una sostenibilità plurale? La forza trasformatrice del Green Deal e la direzione del cambiamento giuridico*, in *RQDA*, n. 3, 2021, pp. 130 ss. Sul punto, di recente, cfr. anche M. PENNASILICO, *Sostenibilità, economia circolare e giustizia contrattuale nella filiera agroalimentare*, in *Diritto e clima*, n. 2, 2025, pp. 411 ss. Nella prospettiva di una sostenibilità quale vincolo giuridico, con una serie di rilevanti implicazioni sulla legittimità delle scelte individuali e, dunque, sull'esercizio stesso di taluni diritti di libertà, cfr. la ricostruzione avanzata da F. GIGLIONI, *La sostenibilità ambientale come vincolo giuridico per la rigenerazione urbana*, in *RQDA*, n. 1, 2020, pp. 35 ss.

mercato fortemente competitiva”, sono alla base dell’attuale costruzione giuridica dell’ordinamento europeo. Invero, fra i due appare sussistere uno stretto legame: lo sviluppo sostenibile muove dalla centralità dello sviluppo e cerca di gettare le condizioni affinché quest’ultimo sia sostenibile a livello ambientale e sociale, oltre che economico. Delle tre dimensioni è la prima (destinata) a primeggiare, anche perché nella formula “sviluppo sostenibile” la sostenibilità è anzitutto riferita allo sviluppo; è quest’ultimo il suo paradigma principale di riferimento ed il collegamento con il sistema ordoliberale di economia sociale di mercato (fortemente competitiva) è testimoniato dal dato normativo. L’art. 3 del TUE, dopo aver ricordato che l’UE instaura un mercato interno, afferma che il suo sviluppo (sostenibile) si basa – oltre che su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi – su un’economia sociale di mercato fortemente competitiva nonché su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell’ambiente. È evidente, dunque, come lo sviluppo sostenibile sia ritenuto compatibile con un sistema di economia di mercato sociale ove la concorrenza ne conforma il carattere.

Viene così “costituzionalizzato” un paradigma (lo sviluppo sostenibile) rispetto al quale la componente economica (rappresentata dal modello dell’economia sociale di mercato a trazione competitiva) riveste un ruolo centrale; verrebbe da osservare – soprattutto volgendo lo sguardo al passato ed in linea con quanto poco sopra anticipato a partire dalla formulazione letterale dello sviluppo sostenibile –, un ruolo di maggiore importanza rispetto alle altre due componenti. Di conseguenza, in questo assetto, il bilanciamento fra i diversi interessi che possono venire in contrasto nelle singole fattispecie (riconducibili alle tre dimensioni) è effettuato secondo un ordine di prevalenza – ovviamente non assoluto ma, comunque – configurato sulla base di una preferenza *ex ante* accordata agli interessi che fanno capo alla sfera economica.

Le esigenze associate alla tutela ambientale, intimamente connessa nelle disposizioni dei trattati⁴ alla dimensione dello sviluppo economico, trovano quindi una tutela che è posposta rispetto alle prerogative dell’economia, la cui crescita non può essere ostacolata da politiche di

⁴ A muovere dall’art. 3, par. 3, del TUE.

protezione dell'ambiente che non riposino sull'osservanza del dogma dello sviluppo ad ogni costo, dove i limiti sono ad esso esterni e, comunque, tali da non mettere in discussione l'idea dell'estrazione delle risorse naturali quale pacifico *modus operandi* dell'attuale modello economico, per non dire dell'intera società più in generale, dove la questione del consumismo non occupa (ancora) l'agenda politica.

Si tratta di un assetto, recepito dai trattati, che si fonda sulla convinzione della compatibilità fra (l'attuale sistema di) sviluppo economico, da un lato, e tutela dell'ambiente, dall'altro. Il primo può essere assicurato senza compromettere le istanze di salvaguardia ambientale, le quali vengono inglobate nel sistema economico mediante (anche) il ricorso al principio di integrazione, altro pilastro della tradizionale tutela giuridica dell'ambiente a livello europeo⁵. L'ambiente, in questo assetto, rileva quale limite esterno, non interno al sistema economico che è quindi configurato senza prendere direttamente in carico la sua tutela, alla quale tenta di rispondere il legislatore con alcuni principi e l'introduzione di una serie di vincoli.

Sviluppo e ambiente sembrano, dunque, "viaggiare assieme" ma, nel momento in cui si dovesse verificare un'incompatibilità fra le esigenze sottostanti ai due, il conflitto è tendenzialmente risolto a favore di quelle che fanno capo al primo. La prevalenza delle ragioni dello sviluppo economico è, poi, confermata dal dato per cui è pacificamente accettato il paradigma del "prendi-produci-usa-getta" dell'attuale sistema di sviluppo dove, conseguentemente, l'idea è quella dello sfruttamento delle risorse naturali senza un limite a tale estrazione. Sotto questo profilo, il diritto positivo non prevede, infatti, un limite in tal senso: è proprio l'assenza esplicita del limite⁶ che rende possibile un sistema di pressoché indiscriminato sfruttamento delle risorse naturali, legittimando la sua esistenza sul piano giuridico-normativo. In questo contesto, la formula dello "sviluppo sostenibile" finisce per ammantare di ambientalismo il modello di crescita ma oltre a ciò non va (e non è in grado di andare), essendo, appunto, inserita in un contesto ordinamentale dove prevale l'esigenza della crescita, coerente-

⁵ O, se si preferisce, del diritto "costituzionale" europeo dell'ambiente.

⁶ Il quale rappresenta un dato intrinseco del pianeta il cui rispetto migliorerebbe le condizioni naturali dello stesso.

mente con l'iniziale volontà della Comunità europea di creare un mercato unico (da erigere sotto l'egida concorrenziale), recepita poi dagli attuali trattati. Pertanto, in tale costruzione il modello di crescita, principale responsabile della crisi ecologica in atto, non è certo messo in discussione.

Il *Green Deal* rompe tale prevalenza e lo fa prefigurando un sistema di crescita disancorato dal consumo di risorse naturali, salutando (almeno nelle intenzioni) l'attuale modello di sviluppo di tipo lineare in favore di uno che faccia del riutilizzo e del riciclo i cardini del suo funzionamento: l'economia circolare. Il concetto stesso di “limite” è destinato ad acquisire maggiore centralità quale sintomo della consapevolezza dell'urgenza della crisi ecologica e dell'ineludibilità di talune misure da assumere, anche radicali⁷. Il mutamento operato dal *Green Deal* sembra, così, muoversi in una direzione caratterizzata da una più forte contezza dei limiti di ordine planetario e dall'esigenza di una loro osservanza in nome del futuro stesso del pianeta e, di conseguenza, della vita umana in sé, presente ma, in special modo, futura.

Il legame fra ambiente – nella sua nuova declinazione ecologica per mezzo di una diversa tipologia di sostenibilità che guarda prioritaria-

⁷ Un esempio è rappresentato dalle diverse misure per limitare e poi impedire la circolazione delle autovetture ritenute più inquinanti, a partire dal regolamento (UE) 2023/851 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 aprile 2023 che modifica il regolamento (UE) 2019/631 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2019 per quanto riguarda il rafforzamento dei livelli di prestazione in materia di emissioni di CO₂ delle autovetture nuove e dei veicoli commerciali leggeri nuovi, in linea con la maggiore ambizione dell'Unione in materia di clima, e da quello di poco successivo rappresentato dal regolamento (UE) 2024/1257 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 aprile 2024 sull'omologazione di veicoli a motore e motori, nonché di sistemi, componenti ed entità tecniche indipendenti destinati a tali veicoli, per quanto riguarda le relative emissioni e la durabilità delle batterie (Euro 7), che modifica il regolamento (UE) 2018/858 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018, e che abroga il regolamento (CE) n. 715/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2007, il regolamento (CE) n. 595/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2009, il regolamento (UE) n. 582/2011 della Commissione del 25 maggio 2011, il regolamento (UE) 2017/1151 della Commissione del 1° giugno 2017, il regolamento (UE) 2017/2400 della Commissione del 12 dicembre 2017, e, infine, il regolamento di esecuzione (UE) 2022/1362 della Commissione del 1° agosto 2022.

mente agli ecosistemi ed alla biodiversità – e attività economica rimane stretto sia perché il *Green Deal*, di per sé, non implica un mutamento dei trattati⁸, sia in quanto è in esso stesso evidente detto legame. Infatti, benché l'attenzione sia concentrata primariamente sugli ecosistemi e sulla biodiversità – secondo un approccio che, come è stato detto⁹, appare recepire, in larga parte, gli insegnamenti ed i criteri propri della scienza ecologica –, non è certo assente la dimensione economica; più volte si fa riferimento all'esigenza di assicurare la competitività dell'UE, senza però richiamare¹⁰, quantomeno espresamente, l'importanza della concorrenza quale formante del mercato unico¹¹.

Ciò osservato, la differenza rispetto al modo in cui è tutelato l'ambiente nei trattati – che spiega in cosa consista il punto di rottura rispetto al passato – è rappresentata, in ultima analisi, dal dato per cui fra le ragioni della crescita e quelle dell'ambiente¹² a prevalere sono queste ultime e, coerentemente con ciò, si mette in discussione lo stesso modello di crescita, quel modello che è da considerarsi il principale nemico dell'ambiente per la sua propensione al costante (e, di fatto, illimitato) sfruttamento di risorse naturali, con una continua pressione antropica sul pianeta. La Commissione sembra aver consapevolezza di come la sostenibilità degli ecosistemi non possa essere raggiunta

⁸ I quali, come visto, a partire dall'art. 3 del TUE legano la dimensione economica all'ambiente, pur facendo dipendere le sorti di quest'ultimo dalla prima in ragione di una tutela ambientale più di tipo rimediale che preventiva, ben sintetizzata dal principio “chi inquina paga” (e da come è stato interpretato).

⁹ Cfr. E. CHITI, *Verso una sostenibilità plurale?*, cit., pp. 130 ss.

¹⁰ O, si potrebbe dire, “stancamente ripetendo”, parafrasando un Maestro del passato quale Massimo Severo Giannini.

¹¹ Invero, si afferma che l'UE continuerà a riconoscere «la necessità di preservare la propria sicurezza di approvvigionamento e competitività» e che la risposta politica per conseguire gli obiettivi fissati dovrà «essere coraggiosa e completa», tentando «di massimizzare i benefici per la salute, la qualità della vita, la resilienza e la competitività», COM (2019), 640. Inoltre, si osserva che al fine di «garantire un ambiente privo di sostanze tossiche», ciascuna parte dovrebbe «collaborare per coniugare una migliore tutela della salute e dell'ambiente con una maggiore competitività a livello mondiale» (p. 16).

¹² Per meglio dire, le ragioni a tutela degli ecosistemi e della biodiversità in funzione di soluzione del problema legato al cambiamento climatico.

all'interno del modello di crescita sino ad ora conosciuto, ossia un sistema basato su un consumismo sfrenato ed imperante quale tratto caratterizzante il modello di “capitalismo predatorio” che non conosce limiti di alcun tipo, men che meno quelli di tipo planetario.

Ciò si traduce nella messa in discussione dell'idea della compatibilità tra sistema lineare di produzione e salvaguardia dell'ambiente dove, quindi, il rapporto fra mercato ed ambiente è visto in termini più conflittuali rispetto all'impostazione tradizionale¹³, pur non essendo ritenuto incompatibile di per sé. Tuttavia, come detto, non pare priva di significato la volontà di mutare lo stesso modello di crescita, segno dell'acquisita consapevolezza del rapporto di causa-effetto tra il modello di sviluppo sin qui adottato e la crisi ecologica che attraversa da decenni il pianeta.

Il *Green Deal* si propone come un atto – dall'alto valore sul piano politico – che indica la via all'UE da seguire al fine di conseguire un obiettivo ritenuto fondamentale per far fronte alla grave crisi ecologica in corso e assicurare così la continuità del genere umano: la neutralità climatica, da raggiungere entro il 2050¹⁴. Nel far ciò, la Commissione concentra l'attenzione, in particolare, sulla salute degli ecosistemi, ritenuti centrali per il raggiungimento del macro-obiettivo di ordine climatico. Invero, si intende anzitutto proteggere, conservare e migliorare quello che viene definito nei termini di “capitale naturale”, oltre che proteggere la salute ed il benessere dei cittadini dai rischi di natura ambientale¹⁵ che posso-

¹³ Sul tradizionale intervento pubblico a tutela dell'ambiente, anche alla luce delle criticità che presenta lo sviluppo sostenibile, cfr. A. MOLITERNI, *Transizione ecologica, ordine economico e sistema amministrativo*, in *Riv. dir. comp.*, n. 2, 2022, pp. 395 ss.

¹⁴ Sull'obiettivo della neutralità climatica cfr. il recente lavoro monografico di A. BONOMO, *Il potere del clima. Funzioni pubbliche e legalità della transizione ambientale*, Bari, 2023.

¹⁵ Tale esigenza si inserisce nell'ambito più generale dell'approccio *One Health* di cui si parla sempre più di frequente a partire dall'emergenza Sars-covid che ha segnato l'inizio del 2020 e che ha contribuito a rafforzare una riflessione già esistente in tema di stretta connessione fra salute umana e natura. Sull'approccio *One Health*, fra i tanti, cfr. almeno F. APERIO BELLA (a cura di), *One Health: la tutela della salute oltre i confini nazionali e disciplinari. Per un approccio olistico alla salute umana, animale e ambientale*, Napoli, 2022; G. RAGONE, *One health e Costituzione italiana, tra spinte eco-centriche e nuove prospettive di tutela della salute umana, ambientale e animale*, in

no derivare se non saranno assunte le misure necessarie ad arrestare la recessione ecologica¹⁶.

Il macro-obiettivo climatico è collocato all'interno di una visione che intende mutare profondamente l'attuale modello di società, a partire dal suo sistema economico. La Commissione vuole, infatti, trasformare l'odierno sistema di sviluppo in uno che sia più compatibile con le prerogative di tutela ambientale al fine di configurare l'UE del domani in termini effettivamente sostenibili¹⁷. Per realizzare questo processo di profonda nonché radicale trasformazione gli ecosistemi sono ritenuti un elemento centrale. Il *Green Deal*, più precisamente, individua nella salvaguardia di essi una delle principali direttive attraverso le quali inverare il processo transizione ecologica¹⁸, il quale passa inevitabilmente dal mutamento dall'attuale assetto socio-economico fondato su un'economia di tipo lineare verso uno che abbia nella logica delle tre "r"¹⁹ il suo paradigma di riferimento: il sistema dell'economia circolare, ritenuto compatibile con le nuove istanze di tutela dell'ambiente e rispondente alla necessità, chiaramente affermata dalla Comunicazione, di disancorare lo sviluppo dall'utilizzo delle risorse naturali.

Non è un caso, dunque, che una parte della comunicazione sia specificamente dedicata alla preservazione ed al ripristino degli ecosistemi e della biodiversità. Si ricorda, in prima battuta, un dato che co-

Cort. sup. sal., n. 2, 2023, pp. 809 ss.; F. GAMBARDELLA, *La tutela integrata della salute e dell'ambiente per l'approccio One Health. Piattaforme organizzative e soluzioni procedurali*, Napoli, 2025.

¹⁶ Sulla recessione ecologica rispetto alle implicazioni per il diritto amministrativo, cfr. M. MONTEDURO, *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, in *Riv. AIC*, n. 2, 2018, pp. 1 ss.

¹⁷ Sull'effettività della sostenibilità, in prospettiva costituzionale, cfr. T. GROPPI, *La dimensione costituzionale della sostenibilità: la sfida dell'effettività*, in *Lav. dir.*, n. 3, 2023, pp. 459 ss.

¹⁸ Sul quale, fra i tanti, cfr. almeno F. DE LEONARDIS, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema. Spunti sul ruolo delle pubbliche amministrazioni*, in *Dir. amm.*, n. 4, 2021, pp. 779 ss.; F. FRACCHIA, *Transizioni: il punto di vista del diritto amministrativo*, Napoli, 2024. Con particolare riferimento all'esigenza di una sua pianificazione, A. MOLITERNI, *Governare la transizione ecologica. Strategie, piani e programmi nel contesto del Green Deal*, Torino (in corso di stampa).

¹⁹ "Ridurre, riusare e riciclare".

stituisce il presupposto alla base dell'approccio del *Green Deal*: gli ecosistemi forniscono servizi essenziali come, ad esempio, cibo, acqua dolce e aria pulita, costituendo, quindi, il presupposto stesso per la vita umana. Si afferma, infatti, che tutte le politiche dell'UE dovrebbero contribuire in tal senso, preservando e ripristinando il capitale naturale in funzione di consentire il raggiungimento dell'obiettivo della neutralità climatica. Gli ecosistemi forestali, ad esempio, svolgono un ruolo decisivo sotto questo profilo dato che sia l'imboschimento che il rimboschimento possono aumentare l'assorbimento di anidride carbonica; inoltre, è importante assicurare il ripristino delle stesse foreste, in special modo di quelle che si trovano in uno stato di degrado. Su questa scia si collocano, ad esempio, la strategia sulla biodiversità per il 2030²⁰ e quella sulle foreste²¹.

Emerge, pertanto, una nuova dimensione della sostenibilità che, pur non facendo venire meno quella formalizzata nello sviluppo sostenibile²², ne allarga e, contestualmente, ne complica, il quadro, ponendo all'attenzione dell'osservatore una sostenibilità che guarda non alla crescita (e, poi, alla dimensione ambientale e sociale), bensì alla salute degli ecosistemi ed alla salvaguardia della biodiversità quali profili centrali per il conseguimento dell'obiettivo climatico, all'interno di una diversa cornice economica che rinviene nell'economia circolare il proprio (nuovo) modello di riferimento²³.

²⁰ COM (2020) 380 del 20 maggio 2020, poi tradotta nel regolamento sul ripristino della natura, regolamento (UE) 2024/1991 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2024, che modifica il regolamento (UE) 2022/869 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2022.

²¹ COM (2021) 572 del 16 luglio 2021.

²² Sul punto, in chiave critica, cfr. M. PENNASILICO, *Lo sviluppo sostenibile alla prova del contenzioso climatico: per una contro-narrazione “eco-antropo-centrica” dell’esperienza giuridica*, in *Ambientediritto.it*, n. 4, 2025.

²³ Da un sistema di “sviluppo sostenibile”, con un’economia sociale di mercato fortemente competitiva, si passa ad uno di “sostenibilità” che si regge su un diverso sistema economico, quello “circolare”.

3. L'esigenza di semplificazione e alcuni recenti interventi, a partire dal c.d. pacchetto Omnibus

Innanzitutto, sembra porsi la necessità, in via preliminare, di soffermarsi – sia pur rapidamente – sul concetto di semplificazione, riprendendo una distinzione derivante dall'elaborazione dottrinale²⁴ ben conosciuta ma che appare, comunque, sempre opportuno ricordare.

In dottrina si tende ad operare una distinzione in punto di semplificazione. Da una parte, esiste una semplificazione normativa, che attiene al sistema delle fonti e che, dunque, chiama in gioco direttamente e principalmente il legislatore²⁵; essa consiste, in estrema sintesi, nella razionalizzazione nonché nella riduzione degli atti normativi, tentando anzitutto di eliminare gli atti che creano ripetizioni e sovrapposizioni. Dall'altra, vi è una semplificazione che, diversamente, si muove su un piano successivo, quello dell'azione amministrativa, riguardando in prima battuta la sua attività ma potendo coinvolgere anche la dimensione propria dell'organizzazione²⁶, e che si definisce nei termini, appunto, di “semplificazione amministrativa”²⁷. Tale tipo-

²⁴ E. CASETTA, *La difficoltà di «semplicare»*, in *Dir. amm.*, n. 3-4, 1998, pp. 336 ss.

²⁵ Sul punto cfr. M. CAMELLI, *La semplificazione normativa alla prova: il Testo Unico dei beni culturali e ambientali. Introduzione e commento del d.lg. 490/1999*, in *Aedon*, n. 1, 2000, p. 1 ss. In proposito cfr. anche L. GENINATTI, *Destruzione del concetto di “semplicificazione” e usi impropri dell'abrogazione espressa*, in *Dir. pubbl.*, n. 1, 2009, pp. 201 ss. Sul punto, più di recente, cfr. anche la prospettiva di B.G. MATTARELLA, *Burocrazia «normativa»: il valore della legge e il ruolo dell'amministrazione*, in *An. giur. ec.*, n. 1, 2020, pp. 75 ss.

²⁶ In merito conservano attualità le osservazioni di L. TORCHIA, *Tendenze recenti della semplificazione amministrativa*, in *Dir. amm.*, n. 3-4, 1998, pp. 385 ss.

²⁷ La semplificazione amministrativa è stata perseguita in più modi, dalla dia-scia (su cui cfr. L. FERRARA, *DIA e silenzio assenso tra autoamministrazione e semplificazione*, in L.R. PERFETTI (a cura di), *Le riforme della L. 7 agosto 1990, n. 241 tra garanzia della legalità e amministrazione di risultato*, Padova, 2008, pp. 167 ss.), allo sportello unico (cfr. G. PIPERATA, *Lo sportello unico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1, 2002, pp. 41 ss.; M. D'ORSOGNA, *Lo sportello unico tra semplificazione e competitività*, in *Nuove Autonomie*, n. 3-4, 2008, pp. 669 ss.), passando per la Conferenza di servizi (su cui cfr. G. GARDINI, *La conferenza di servizi: la complicata esistenza di un istituto di semplificazione*, in L.R. PERFETTI (a cura di), *Le riforme della L. 7 agosto 1990, n. 241*, cit., pp. 175 ss.), a quella di tipo documentale (M. IMMORDINO, *La difficile attuazione degli istituti di semplificazione docu-*

logia di semplificazione, dunque, mira rendere più celeri e prevedibili

mentale. Il caso dell'autocertificazione, in *Nuove Autonomie*, n. 3-4, 2008, pp. 603 ss.). Non si può, inoltre, non richiamare il tema del silenzio assenso, su cui cfr., di recente, F. ORSO, *Contributo allo studio del silenzio assenso-assenso (a partire dall'inefficacia dell'atto tardivo)*, Napoli, 2024 (con recensione di A. TRAVI in *Dir. pubbl.*, n. 2, 2025, pp. 727 ss.) e, in diversa prospettiva, L. GOLISANO, *Il silenzio-assenso delle pubbliche amministrazione*, Milano, 2025, il quale offre una ricostruzione in chiave critica dell'istituto. La semplificazione amministrativa è rivolta a cittadini e imprese, talvolta più ai primi e talaltra più a queste ultime (su cui cfr. T. BONETTI, *Semplificazione amministrativa e competitività del sistema paese*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1, 2008, pp. 173 ss.; B.G. MATTARELLA, *La semplificazione amministrativa come strumento di sviluppo economico*, in *Astrid Rassegna*, n. 11, 2019, pp. 1 ss.; M. CLARICH, *Riforme amministrative e sviluppo economico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1, 2020, pp. 159 ss.). Più in generale, sulla semplificazione amministrativa, cfr. S. CASSESE, *La semplificazione amministrativa e l'orologio di Taylor*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3, 1998, pp. 699 ss.; V. CERULLI IRELLI, M. LUCIANI, *La semplificazione dell'azione amministrativa*, in *Dir. amm.*, n. 1, 2000, pp. 617 ss.; R. FERRARA, *Le complicazioni della semplificazione*, in *Scritti in onore di Elio Casetta*, vol. 2, Napoli, 2001, pp. 647 ss.; A. NATALINI, *Le semplificazioni amministrative*, Bologna, 2002; S. BATTINI, *Le politiche di semplificazione nell'esperienza italiana*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 4, 2004, pp. 450 ss.; M. CHITI, *Semplificazione delle regole e semplificazione dei procedimenti: alleati o avversari?*, in *Foro amm. CDS*, n. 3, 2006, 3, pp. 1057 ss.; A. MOLITERNI, *Semplificazione amministrativa e tutela degli interessi sensibili: alla ricerca di un equilibrio*, in *Dir. amm.*, n. 4, 2017, pp. 699 ss.; M. BOMBARDELLI, *Il nodo irrisolto della semplificazione amministrativa*, in A. BARTOLINI, T. BONETTI, B. MARCHETTI, B.G. MATTARELLA, M. RAMAJOLI (cura di), *La legge n. 241 del 1990, trent'anni dopo*, Torino, 2021, pp. 223 ss.; P. PIRAS, *Semplificazioni e buon andamento della Pubblica amministrazione. Tra Scilla e Cariddi: rispettare la complessità superando le complicazioni*, in *DPCE online*, n. 2, 2021, pp. 1923 ss. L. TORCHIA, *Riforma amministrativa* (voce), in AA.VV., *Enciclopedia del diritto-I Tematici: Funzioni amministrative*, vol. III Milano, 2022, pp. 987 ss.; A. SANDULLI, *Semplificazioni razionalizzanti, semplificazioni complicanti, semplificazioni “al buio”*, in *Riv. giur. urb.*, n. 3, 2024, pp. 660 ss. Avuto specifico riguardo all'ambiente M. RENNA, *Le semplificazioni amministrative (nel decreto legislativo n. 152 del 2006)*, in *Riv. giur. amb.*, n. 5, 2009, pp. 649 ss.; ID., *Semplificazione e ambiente*, in *Riv. giur. ed.*, n. 1, 2008, pp. 37 ss.; M. CALABRÒ, *Semplificazione procedimentale e esigenze di tutela dell'ambiente: l'autorizzazione integrata ambientale*, in *Riv. giur. ed.*, n. 5, 2010, pp. 240 ss.; V. DI CAPUA, *Ambiente, complessità sistemica e semplificazione*, in *Dir. amm.*, n. 4, 2020, pp. 965 ss.; R. LEONARDI, *La tutela dell'ambiente, il silenzio assenso e la costituzionalizzazione dell'interesse ambientale*, in G. CORSO, F.G. SCOCA, A. RUGGERI, G. VERDE (a cura di), *Scritti in onore di Maria Immordino*, vol. II, Napoli, 2022, pp. 1927 ss. Con riferimento al PNRR cfr. M. D'ANGELOSANTE, *Il PNRR e le semplificazioni in materia di valutazioni e autorizzazioni ambientali, fra sviluppo economico sostenibile e protezione ambientale sostenibile*, in *RQDA*, n. 1, 2022, pp. 253 ss.

i diversi procedimenti, riducendo gli oneri (ad esempio, quelli documentali) che gravano sui privati e sulle stesse amministrazioni.

Ai fini della presente analisi, quella che interessa maggiormente è quest'ultima. In particolare, si intende valutare se e in che misura alcune delle misure recentemente adottate – aventi ad oggetto politiche figlie del *Green Deal* e volte a sostenere il progetto di transizione ecologica – siano idonee a realizzare un'effettiva semplificazione delle procedure e degli oneri in materia ambientale. In questa prospettiva, si può parlare anche di semplificazione ambientale, intesa quale declinazione settoriale della più ampia semplificazione di carattere amministrativo.

Allo stesso modo, appare opportuna qualche coordinata su un altro concetto che alla semplificazione si contrappone: la deregolazione²⁸. Quest'ultima richiama quelle teorie economiche di stampo liberista accomunate dall'idea di ritenere che un mercato deregolato – o, comunque, caratterizzato da un numero ridotto e limitato di regole – sia la soluzione migliore per raggiungere il “mercato perfetto”. L'obiettivo è stimolare la concorrenza fra i diversi operatori, la quale è auspicata in quanto considerata strumentale all'aumento della produttività delle imprese e, al contempo, ad assicurare una diminuzione del prezzo dei beni e servizi. La deregolazione, considerata portatrice di benefici sia per le imprese che per i consumatori, implica dunque la rimozione dei vincoli (brutalmente detti “burocratici”) e, più in generale, delle disposizioni che prevedono oneri, sgravando così le imprese e rendendo la dinamica di mercato scarsamente etero-regolata. Il processo di globalizzazione che, a partire dai primi anni Settanta, ha iniziato ad imporsi a livello europeo e globale più in generale, ha reso ancora più forte tale esigenza, sostanzialmente in forza dell'assunto

²⁸ Quest'ultima, semmai, si avvicina più alla liberalizzazione poiché, pur essendo, comunque, anche da essa differente, presuppone un “arretramento” dei pubblici poteri dalla dinamica del mercato. Inoltre, entrambe mirano – almeno teoricamente – all’efficienza del mercato ed all’aumento della competitività e sono tendenzialmente ambedue utilizzate in un contesto di economia liberista (sia di tipo ordoliberale che neoliberale). Sulle politiche di liberalizzazione cfr. G. CORSO, *Liberalizzazione amministrativa ed economica (voce)*, in *Diz. dir. pubbl.*, Milano, 2006, pp. 3492 ss.; A. TRAVI, *La liberalizzazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3, 1998, pp. 652 ss.; M. RAMAJOLI, *Liberalizzazioni: una lettura giuridica*, in *Dir. ec.*, n. 3, 2012, pp. 507 ss.

per cui fosse un dato inevitabile al fine di rendere più competitive le imprese che si trovavano a “gareggiare” ora su scala globale. Una competizione di questa portata, invero, reclamava poche regole così da rendere possibile, per i diversi operatori economici, competere senza particolari vincoli ed oneri, i quali avrebbero avuto solamente l’effetto di rendere più difficile detta competizione, rappresentando un elemento ostativo alla stessa.

Se distinguere la semplificazione dalla deregolazione può spesso non essere agevole, soprattutto dal punto di vista concreto, si può però tentare di individuare alcuni criteri, sia *ex ante* che *ex post*, al fine di rendere detta distinzione più chiara, con la precisazione che si tratta di criteri che non sono comunque oggettivi. Anzitutto, muovendo da un criterio, per così dire letterale, si può osservare quale sia il contenuto dell’intervento, esaminando cioè il suo “oggetto”. La semplificazione tende ad interviene sulle *modalità* di applicazione di regole già esistenti come procedure, oneri (di diverso tipo, a partire da quelli documentali), termini di conclusione di un procedimento e coordinamento fra le diverse amministrazioni. La deregolazione, all’opposto, interviene più sul *contenuto* delle stesse regole, riducendolo o, addirittura, eliminandolo parzialmente o totalmente (in questo caso, si verifica dunque un’abrogazione della relativa disposizione). Oltre a tale criterio, si potrebbe guardare all’intenzione dichiarata dallo stesso legislatore, ricorrendo ad una sorta di criterio intenzionale. La semplificazione è mossa dall’esigenza di efficientamento dell’azione (e/o dell’organizzazione) amministrativa, riducendo ad esempio la complessità che caratterizza un determinato procedimentale ovvero gli oneri amministrativi. La deregolazione, diversamente, è giustificata dalla volontà di incrementare il livello di concorrenza in un dato mercato, aumentando così la sfera della libertà (economica) e limitando contestualmente quella dell’intervento pubblico.

Accanto a tali due criteri individuati, si può tentare di riflettere su due ulteriori profili: i presupposti e gli strumenti. Per quanto riguarda il primo, mentre la semplificazione presuppone il mantenimento dell’intervento regolatorio delle amministrazioni, pur cercando di valorizzare i principi di ragionevolezza e proporzionalità (affinché l’intervento stesso sia più ragionevole e proporzionato), oltre che di celerità dell’azione amministrativa, la deregolazione vede l’intervento

regolatorio quale ostacolo che deve essere dunque ridotto se non addirittura azzerato. Sotto il versante, invece, degli strumenti, quelli utilizzati generalmente per attuare la semplificazione sono ad esempio il silenzio-assenso, la conferenza di servizi, la riduzione dei diversi adempimenti e, più di recente, la digitalizzazione. La deregolazione, viceversa, tende ad abrogare obblighi e ad eliminare i controlli (soprattutto quelli preventivi ma anche quelli successivi), deregolando così interi settori di mercato.

Quali sono dunque gli effetti della semplificazione e della deregolazione? In altre parole, individuati alcuni dei criteri *ex ante* conviene per concludere sul punto riflettere su quelli che potrebbero essere invece i criteri *ex post*. Da questo punto di vista, si può anzitutto riflettere sull'intensità della regolazione e sullo spazio di azione delle amministrazioni. Con riferimento alla prima, ad una misura di semplificazione non si accompagna tendenzialmente una diminuzione della stessa regolazione, a differenza di quanto accade con la deregolazione, la quale determina complessivamente una diminuzione della regolazione, con meno obblighi per le imprese e meno controlli su di esse. Lo spazio di intervento delle amministrazioni si riduce marginalmente a seguito della semplificazione, essendo il suo intervento più efficiente ma comunque sempre presente; con una misura di deregolazione, all'opposto, l'intervento amministrativo diminuisce, perdendo alcune funzioni come quella di controllo e, più in generale, diminuendo il suo potere (da quello autorizzatorio a quello, appunto, di controllo).

Sotto il profilo, viceversa, degli effetti che ne conseguono avuto riguardo alla concorrenza, sembra possibile osservare che, mentre la semplificazione non ha quale scopo principale l'aumento della stessa – che semmai è un effetto indiretto –, la deregolazione mira proprio a stimolare la concorrenza al fine di aumentarla. Da questo punto di vista, l'aumento della concorrenza rileva quale interesse pubblico se si è nell'ambito della deregolazione, a differenza della semplificazione che non rinviene nella maggiore concorrenza un interesse da perseguire; al massimo, un effetto indiretto di misure che hanno altri fini.

Per terminare su tale distinzione, si può dunque affermare che la semplificazione opera all'interno dell'apparato regolatorio, tentando di renderlo più efficiente, mentre la deregolazione opera sul contenuto delle regole, riducendo la portata complessiva degli obblighi. La

distinzione – come si è cercato di evidenziare – può essere tracciata sia *ex ante* (sulla base delle finalità, degli strumenti utilizzati e dei presupposti teorico-concettuali), sia *ex post* (analizzando gli effetti che derivano rispetto alla “densità” della regolazione ed allo spazio di intervento delle stesse amministrazioni).

Ciò premesso, si può iniziare l’analisi di alcuni degli interventi che appaiono più significativi al fine di riflettere sulla semplificazione ovvero sulla deregolazione che sta interessando le diverse discipline che scaturiscono dal processo regolatorio messo in moto dalla Commissione europea con il *Green Deal*.

In particolare, preme soffermare l’attenzione sul primo dei sei pacchetti (c.d. pacchetti *Omnibus*) presentati dalla Commissione europea: quello sulla sostenibilità²⁹. Il rapporto Draghi³⁰, sottoposto il 17

²⁹ Il riferimento è a COM (2025), 80 e COM (2025), 81. Gli altri pacchetti riguardano: *i*) la direttiva del Parlamento e del Consiglio che modifica la direttiva (UE) 2022/2464 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 (che modifica: il regolamento (UE) n. 537/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014, la direttiva 2004/109/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 2004, la direttiva 2006/43/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 maggio 2006, e la direttiva 2013/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 per quanto riguarda la rendicontazione societaria di sostenibilità) e la direttiva (UE) 2024/1760 del 13 giugno 2024 del Parlamento europeo e del Consiglio (che modifica: la direttiva (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019 ed il regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2023) per quanto concerne le date a decorrere dalle quali gli Stati membri sono tenuti ad applicare alcuni obblighi in punto di rendicontazione societaria di sostenibilità e di dovere di diligenza delle imprese, sempre ai fini della sostenibilità; *ii*) la politica agricola comune, con l’obiettivo di una sua semplificazione in grado di rafforzare la competitività degli agricoltori, concentrandosi sulla revisione della legislazione con il triplice obiettivo di ridurre gli oneri amministrativi ed i controlli, semplificare i diversi regimi di pagamento per i piccoli agricoltori (comprese le norme sulla condizionalità) nonché migliorare i finanziamenti per gli agricoltori quando ricorrono momenti di crisi; *iii*) il quarto pacchetto *Omnibus*, invece, presentato nel maggio 2025, si riferisce alle piccole imprese a media capitalizzazione e digitalizzazione riducendo, ad esempio, gli obblighi di conservazione della documentazione per le PMI e le piccole imprese a media capitalizzazione, anche per quanto riguarda le norme del regolamento generale sulla protezione dei dati (GDPR) ovvero rinviando di due anni l’applicazione delle prescrizioni sul dovere di diligenza per le batterie; *iv*) il quinto, in tema di difesa, si prefigge di promuovere e agevolare gli investimenti nel

settembre all'attenzione del Parlamento europeo³¹, costituisce, in un certo qual senso, il punto di avvio delle misure di semplificazione qui in esame. Infatti – come si avrà meglio modo di sottolineare più avanti – si tratta di misure che richiamano l'esigenza di semplificazione al fine, principalmente, di aumentare la competitività o, comunque, per evitare che le attuali discipline sul punto la rendano più complicata (o, addirittura, la ostacolino).

Il pacchetto sulla sostenibilità consta di una proposta di direttiva al Parlamento europeo e al Consiglio che mira a modificare sia la direttiva (UE) 2022/2464³² che la direttiva (UE) 2024/1760³³ per quanto riguarda le date a decorrere dalle quali gli Stati membri dovranno applicare taluni obblighi relativi alla rendicontazione societaria di sostenibilità e al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità. La Commissione richiama, anzitutto, il rapporto Draghi prima ricordato, muovendo proprio da esso per sottolineare la necessità che l'UE si doti di un regime normativo che possa facilitare la competitività nonché la resilienza. In particolare, si pone l'accento sui costi di conformità e gli oneri che sono stati configurati dalla direttiva sulla rendi-

settore della difesa, semplificando, per esempio, gli appalti in tale settore; infine, ν) il sesto pacchetto *Omnibus* mira a semplificare la legislazione dell'UE in materia di sostanze chimiche, riducendo i costi di conformità e le procedure amministrative per le imprese lungo tutta la catena del valore delle sostanze chimiche, mantenendo nel contempo un elevato livello di protezione.

³⁰ Per un inquadramento del quale si rimanda a G. MOCAVINI, *I rapporti Letta e Draghi sul futuro del mercato unico e sulla competitività europea*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4, 2024, p. 1318; A. POGGI, F. FABRIZZI, *Il nuovo Whatever it takes. Il Rapporto Draghi: ambizioni e difficoltà del futuro dell'Europa*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2024, pp. iv ss.

³¹ Sulla base dell'incarico affidato a Mario Draghi circa un anno prima da parte della Presidente della Commissione europea Ursula Von der Layen.

³² Direttiva (UE) 2022/2464 che modifica il regolamento (UE) n. 537/2014, la direttiva 2004/109/CE, la direttiva 2006/43/CE e la direttiva 2013/34/UE per quanto riguarda la rendicontazione societaria di sostenibilità.

³³ Direttiva (UE) 2024/1760 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024 relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità (che modifica la direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019, e il regolamento (UE) 2023/2859 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2023).

contazione societaria di sostenibilità (da ora CSRD)³⁴ e da quella sul dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità (CSDDD)³⁵. L'esigenza di semplificazione del quadro normativo vigente a livello europeo in tema di sostenibilità è stata successivamente ribadita dalla Dichiarazione di Budapest sul nuovo patto per la competitività europea, nella quale è stata chiesta una sorta di “rivoluzione” a livello di semplificazione allo scopo di ottenere un quadro normativo chiaro, semplice e funzionale all'attività delle imprese, in grado, inoltre, di ridurre in maniera consistente gli oneri amministrativi, normativi e di informazione, avuto riguardo, in particolare, alle PMI. Ciò si è tradotto in un invito, rivolto alla Commissione stessa, a presentare, entro il primo semestre del 2025, proposte concrete per ridurre gli obblighi di informazione nella misura di almeno il 25%.

Si tratta di un'iniziativa che era stata preceduta da un'altra comunicazione della Commissione attraverso la quale si era manifestata l'intenzione di avviare un processo di semplificazione in grado di determinare miglioramenti per i cittadini e le imprese, tentando di razionalizzare e, appunto, semplificare, le disposizioni in materia, a livello sia di legislazione UE che di singole normative nazionali³⁶.

Più nel dettaglio, la direttiva CSRD ha contribuito a rafforzare e a modernizzare gli obblighi di rendicontazione societaria dal punto di vista della sostenibilità ambientale, modificando la direttiva contabile, quella sulla trasparenza e quella sulla revisione contabile, oltre al regolamento sulla revisione contabile³⁷. La direttiva sulla rendicontazione

³⁴ Direttiva (UE) 2022/2464.

³⁵ Direttiva (UE) 2024/1760.

³⁶ Il riferimento è a COM (2025) 47 dell'11 febbraio 2025.

³⁷ Un esempio è rappresentato dalla modifica all'art. 19-*bis* della direttiva (UE) 2013/34 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, in tema di obbligo di rendicontazione di sostenibilità. Infatti, si prevede che le imprese di grandi dimensioni, così come quelle medie e piccole, ad eccezione delle microimprese, debbano includere nella relazione sulla gestione una serie di informazioni necessarie alla comprensione dell'impatto della stessa impresa sulle questioni di sostenibilità, nonché alcune informazioni utili per comprendere come tali questioni di sostenibilità influiscono sull'andamento complessivo dell'impresa. Si tratta di informazioni che sono individuate in maniera puntuale dallo stesso regolamento. Il medesimo onere è previsto per le imprese madri di un gruppo di grandi dimensioni, per le quali vige l'obbligo della c.d. “rendicontazione consolidata di sostenibilità”, modificando così

societaria di sostenibilità rappresenta un tassello particolarmente importante della strategia regolatoria del *Green Deal*. Il suo scopo, invero, è quello di garantire che gli investitori dispongano delle informazioni loro necessarie per poter così comprendere e, di conseguenza, gestire, i rischi ai quali le società partecipate sono inevitabilmente esposte a causa dei sempre più frequenti cambiamenti climatici e, più in generale, in ragione di altre questioni che possono considerarsi affini al tema della sostenibilità ambientale³⁸. Tale direttiva tenta anche di mettere a disposizione degli investitori e degli altri portatori di interessi le informazioni di cui hanno bisogno sotto il profilo dell'impatto che deriva avuto riguardo alle persone nonché all'ambiente a causa dell'attività di impresa. In questo modo, la direttiva dovrebbe contribuire alla stabilità finanziaria, così come all'integrità del "sistema ambiente", condizione che appare necessaria per far confluire le risorse finanziarie verso imprese che persegono effettivamente obiettivi che vanno nella direzione di una maggiore sostenibilità del sistema economico nel suo complesso.

La Commissione, dunque, con la comunicazione in esame, intende rivedere entrambe le direttive. Con riguardo a quella di cui si sono appena ricordate le finalità, si vuole sia ridurre l'onere di rendicontazione, sia contenere le conseguenze che discendono da taluni obblighi previsti per le imprese di più piccole dimensioni. Invero, fra le diverse misure proposte si registra quella consistente nella riduzione, nella misura di circa l'80%, del numero di imprese sottoposte agli obblighi

l'art. 29-*bis* della direttiva (UE) 2013/34. Anche l'inserimento del capo 6-*bis* alla direttiva (UE) 2013/34, va nella direzione di rafforzare gli obblighi per le imprese, prevedendo infatti i c.d. "principi di rendicontazione di sostenibilità". Questi principi hanno la funzione di specificare le informazioni che le imprese sono tenute a comunicare ai sensi degli articoli 19-*bis* e 29-*bis* e, se necessario, specificano anche la struttura da utilizzare per presentare tali informazioni (art. 1). Più in generale, sull'impresa e la sostenibilità, con particolare riferimento ai c.d. "fattori ESG", cfr., di recente, B.G. MATTARELLA, *Pubblica amministrazione e fattori ESG*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 6, 2024, pp. 773 ss. Avuto specifico riguardo al profilo della responsabilità, cfr. R. NATOLI, *Impresa e responsabilità nel prisma del Green New Deal europeo*, in M. PASSALACQUA (a cura di), *Diritti e mercati nella transizione ecologica e digitale*, Padova, 2021, pp. 287 ss. Più in generale, sull'impresa al tempo della sostenibilità cfr. il n. 1 del 2022 della rivista *Analisi giuridica dell'economia*.

³⁸ Come, ad esempio, l'inquinamento ambientale o la scarsità idrica.

vincolanti di rendicontazione in tema di sostenibilità, con la conseguente esclusione delle imprese dall'elevate dimensioni ma con un numero in proporzione ridotto di dipendenti³⁹ e le PMI quotate. In questo modo, tali obblighi si applicherebbero esclusivamente alle grandi imprese che hanno, in media, più di 1000 dipendenti⁴⁰.

La Commissione, inoltre, avanza l'ipotesi di rimuovere i principi di rendicontazione settoriali, evitando così un aumento del numero di informazioni che le imprese sarebbe altrimenti tenute a comunicare. Infine, sempre sul versante della riduzione degli oneri e degli obblighi connessi, si colloca la proposta che mira a sostituire l'obbligo a carico della stessa Commissione consistente nel dover adottare principi di attestazione della conformità entro il 2026. Infatti, viene proposto di sostituire tale obbligo – sempre mantenendo ferma la data del 2026 – con la pubblicazione di orientamenti aventi ad oggetto detta attestazione. Questo, ad avviso della Commissione, le consentirebbe di affrontare in maniera più rapida le problematiche presenti nel settore dell'attestazione della sostenibilità; si tratta di un aspetto importante poiché tali criticità potrebbero comportare una serie di oneri in realtà superflui per le imprese soggette agli obblighi di rendicontazione.

La proposta, oltre ad agire sul piano degli oneri e degli obblighi di rendicontazione, intende intervenire sugli *standard* di rendicontazione della sostenibilità. L'obiettivo, anche in tal caso, è legato ad una riduzione del numero degli elementi d'informazione obbligatori relativamente agli ESRS. A questo fine, la Commissione propone di eliminare gli elementi che appaiono di minore importanza in punto di rendicontazione di sostenibilità sul piano generale. Inoltre, per far ciò, verrà riconosciuta priorità agli elementi d'informazione di carattere quantitativo a dispetto di quelli di tipo descrittivo. Anche l'operazione di distinzione fra elementi d'informazione obbligatori ed elementi d'informazione, viceversa, volontari, è ritenuta centrale in tale ottica di semplificazione degli standard.

L'intento semplificatorio si concentra, infine, sulla volontà di rinviare, di due anni, l'entrata in vigore degli obblighi di rendicontazione

³⁹ Più precisamente, quelle con meno di 1000 dipendenti.

⁴⁰ E che, contestualmente, hanno ricavi derivanti dalle vendite e dalle prestazioni superiori a 50 milioni di euro ovvero un bilancio che supera i 25 milioni di euro.

per: *i*) le grandi imprese non costituenti enti di interesse pubblico ed il cui personale superi le 500 unità, *ii*) per le grandi imprese con meno di 500 dipendenti e per le PMI quotate, *iii*) per gli enti creditizi piccoli e non complessi e, infine, *iv*) per le imprese di assicurazione captive e quelle di riassicurazione captive. L'obiettivo di tale rinvio consiste nell'evitare una situazione ove talune imprese comunichino – in quanto obbligate a legislazione vigente – le informazioni per l'esercizio 2025 o 2026 (a seconda della tipologia di impresa), salvo poi essere esentate da detto obbligo; questo, invero, comporterebbe il sostenimento di costi inutili che potrebbero essere evitati.

La direttiva CSDDD ha, invece, quale obiettivo quello di contribuire all'attuazione della transizione verso un'economia che possa dirsi sostenibile e che sia neutra a livello climatico, in linea – quantomeno nel complesso – con il *Green Deal*. Tale direttiva impone, dunque, di affrontare gli impatti negativi sull'ambiente (oltre che sui diritti umani) mediante iniziative tese a prevenire, minimizzare, attenuare e, laddove possibile, arrestare, tali impatti (siano essi effettivi ovvero potenziali) che vengono quotidianamente prodotti da parte delle diverse attività economiche sul “sistema ambiente”⁴¹.

L'idea sulla quale poggia tale direttiva è quella per cui sia compito delle società che operano sul mercato contribuire allo sviluppo soste-

⁴¹ Fra gli obblighi previsti da tale direttiva per le imprese vi è quello di adottare ed attuare un piano di transizione per la mitigazione dei cambiamenti climatici volto a garantire la compatibilità del modello e delle strategie aziendali delle stesse società con l'obiettivo della transizione verso un'economia sostenibile e che sia altresì compatibile con l'esigenza di limitare il riscaldamento globale a 1,5° in linea con quanto previsto dall'Accordo di Parigi (art. 1), così come quello di integrare il dovere di diligenza (previsto dall'art. 5) nelle loro politiche e nei relativi sistemi di gestione dei rischi (art. 7). Anche la previsione circa la necessità per cui le imprese avviano dialoghi significativi con i portatori di interesse (art. 13) si muove nella direzione di aumentare gli obblighi per le stesse nel momento tali società sono tenute a fornire, qualora necessario, ai portatori di interessi informazioni pertinenti e complete al fine di svolgere consultazioni che siano effettivamente efficaci e trasparenti. Ai portatori di interessi si riconosce la possibilità di presentare una richiesta motivata di informazioni pertinenti supplementari che la società deve fornire entro un periodo di tempo ragionevole e in un formato adeguato e comprensibile. Qualora la società intenda respingere una richiesta di questo tipo, è tenuta a fornire agli stessi portatori di interessi una motivazione scritta al riguardo (art. 13, par. 2).

nibile⁴², così come sono sempre le società chiamate a contribuire rispetto all’attuazione del processo di transizione verso un modello di società improntata alla sostenibilità. Si tratta, pertanto, di un’idea il cui fondamento è quello della compatibilità sistemica fra tutela dell’ambiente ed attività economica; di conseguenza, risulterebbe possibile salvaguardare il primo per mezzo della seconda. In altre parole, l’approccio alla base della presente direttiva non appare muovere da una lettura conflittuale del rapporto fra ambiente e mercato, bensì integrata; una lettura, appunto, nel segno di una “compatibilità sistemica”, la quale non nega in assoluto la possibilità di un loro conflitto ma tenta ad ogni modo di evitarlo⁴³. Per far ciò, si “spinge” l’attività economica verso obiettivi di protezione dell’ambiente, all’interno dell’obiettivo ampio ma, al tempo stesso, definito, della neutralità climatica.

Rispetto a questa direttiva, la Commissione propone di rinviare di un anno la sua entrata in vigore per il primo gruppo di società interessate⁴⁴. La ragione di tale rinvio consiste nel fornire più tempo a queste imprese per adeguarsi alle prescrizioni previste. Il rinvio serve, inoltre, anche allo scopo di far sì che esse possano tener conto degli orientamenti che la Commissione emanerà nel frattempo in relazione alle modalità pratiche di adempimento degli obblighi relativi al dovere di diligenza.

Oltre a ciò, alla luce della proposta legislativa⁴⁵ parallela che mira, da un lato, a semplificare il quadro in materia di sostenibilità e,

⁴² Il cui richiamo esplicito non deve stupire alla luce di quanto affermato agli inizi del contributo poiché la nuova forma di sostenibilità che emerge dal *Green Deal* non fa venire meno lo sviluppo sostenibile – anche perché esso trova il suo fondamento espresso nei trattati, a partire dall’art. 3, par. 3, del TUE – quanto, più limitatamente, complica il quadro della sostenibilità, allargandone contenuto. Inoltre, la direttiva in esame, per quanto si inserisca nel solco riformatore tracciato ed avviato dal *Green Deal*, non ha solo quest’ultimo quale referente.

⁴³ La transizione ecologica più in generale tende inevitabilmente a sollevare una serie di conflitti fra i diversi interessi che vengono in rilievo. Sul punto, di recente, cfr. A. BONOMO, *Governare la transizione ecologica: tra nuovi interessi e nuovi conflitti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3, 2024, pp. 621 ss.

⁴⁴ Sul punto si rimanda all’art. 2 della Direttiva CSDDD.

⁴⁵ Il riferimento è a COM (2025) 81.

dall'altro, a ridurre gli oneri per le imprese, il termine entro il quale recepire la presente direttiva da parte degli Stati dovrebbe essere prorogato di un anno in ragione dei possibili ritardi nei lavori di recepimento in corso dovuti ad eventuali sue modifiche.

Nell'ambito delle iniziative della Commissione in nome della semplificazione di discipline in tema di sostenibilità si colloca altresì quella amente ad oggetto la modifica del regolamento (UE) 2023/956 per quanto concerne la semplificazione nonché il rafforzamento del meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere. La Commissione con tale comunicazione⁴⁶ intende semplificare il regolamento in materia di *Carbon Border Adjustment Mechanism* (da ora CBAM) sul presupposto – come per le proposte esaminate sopra – di salvaguardare la competitività europea, richiamando anche in tal caso sia il Rapporto Draghi che la Dichiarazione di Budapest sul nuovo patto per la competitività europea.

La Commissione ricorda le altre iniziative in tema di semplificazione, sottolineando l'esigenza per cui gli obblighi amministrativi, specificamente quelli di comunicazione, non si traducano in oneri sproporzionati per le imprese, in particolare avuto riguardo a quelle di più piccole dimensioni. Si vuole evitare, invero, quanto già visto in precedenza, ossia che tali oneri e, più in generale, i recenti obblighi in tema di sostenibilità introdotti dalle diverse discipline che sono espressione dell'attuazione del *Green Deal*, abbiano effettivi negativi sulla competitività delle imprese europee e sulla loro capacità di competere a livello globale, contribuendo così ad aumentare la produttività della stessa UE.

Il regolamento (UE) 2023/956 ha istituito un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere allo scopo di affrontare, in particolare, il problema delle emissioni di gas a effetto serra derivanti da alcune tipologie di merci nel momento in cui esse vengono importate nel territorio doganale dell'UE. Ciò serve per tentare di prevenire il rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio, riducendo di conseguenza la quantità di emissioni di carbonio globali, in coerenza con gli obiettivi previsti dell'Accordo di Parigi. Tale diminuzione si prevede possa avvenire anche mediante il ricorso ad appositi incentivi

⁴⁶ COM (2025) 87 del 26 febbraio 2025.

preordinati alla riduzione stessa delle emissioni da parte degli operatori di paesi terzi.

L’intenzione della Commissione è quella di introdurre nel regolamento CBAM una serie di semplificazioni e di miglioramenti sotto il profilo dei costi, senza con ciò compromettere il conseguimento dei relativi obiettivi. Le misure proposte, infatti, non pregiudicheranno, ad avviso della Commissione, l’obiettivo ambientale del CBAM; al contrario, contribuiranno a rendere più efficiente il meccanismo previsto dal regolamento, pur non modificando i principi fondamentali che sono alla base di tale normativa. La proposta vuole facilitare l’adempimento, da parte degli importatori di merci nell’UE, degli obblighi di comunicazione connessi al CBAM, semplificando, in particolare, alcuni obblighi la cui osservanza presuppone calcoli piuttosto complessi, oltre a processi di raccolta di dati che rischiano di ostacolare in concreto l’attuazione del presente meccanismo.

La semplificazione del meccanismo in questione è ritenuta importante anche per un’altra ragione. L’intento, invero, in conformità all’art. 30 del regolamento CBAM, è altresì quello di estendere in futuro l’applicazione di questo meccanismo. Tale disposizione prevede che, prima della fine del periodo di transizione⁴⁷, la Commissione debba trasmettere al Parlamento ed al Consiglio una relazione sull’applicazione di tale regolamento, nella quale devono essere presenti una serie di valutazioni fra cui quella, giustappunto, circa la possibilità di ampliarne l’ambito di applicazione.

Si sottolinea come, a seguito dell’esperienza maturata in punto di attuazione del CBAM nella fase transitoria nonché alla luce della valutazione dei riscontri forniti dai portatori di interessi a partire dal 1º ottobre 2023, sia emersa l’esigenza di una duplice semplificazione in merito: anzitutto, una deroga più ampia degli obblighi CBAM a cui sono soggetti gli importatori di quantità molto ridotte di merci CBAM e, poi, una serie di semplificazioni per gli altri importatori di tale tipo merci al fine di agevolare così il rispetto degli obblighi amministrativi loro imposti.

L’obiettivo è ambizioso: con la semplificazione proposta si dovrebbe esentare circa il 90% degli importatori dagli obblighi CBAM,

⁴⁷ Stabilito dall’art. 32 del regolamento in questione.

continuando, però, a mantenere oltre il 99% delle emissioni nel campo di applicazione del CBAM e preservando di conseguenza il carattere ambientale di tale meccanismo. Ciò dovrebbe contribuire all'attuazione dei più generali obiettivi di sostenibilità.

Più nel dettaglio, con la prima ipotesi di semplificazione la Commissione mira ad escludere dal campo di applicazione del regolamento CBAM gli importatori di piccole quantità di merci CBAM sul presupposto che essi rappresentino quantità assai modeste del totale di emissioni importate nell'UE; nella maggior parte dei casi si tratta di PMI e di persone fisiche. Per queste categorie di importatori gli oneri amministrativi derivanti dal rispetto degli obblighi CBAM sono assai maggiori dei vantaggi che ne derivano sul piano ambientale, oltre che normativo⁴⁸.

Diversamente, la seconda proposta di semplificazione prevede una serie di agevolazioni per gli importatori di merci CBAM oltre soglia⁴⁹ con l'obiettivo di rendere più agevole l'adempimento degli obblighi di comunicazione da parte loro. La proposta, invero, intende semplificare e razionalizzare la procedura di autorizzazione rispetto sia alle autorità nazionali competenti che alla Commissione. Inoltre, essa mira a semplificare profili più tecnici quali, ad esempio, il calcolo delle emissioni incorporate per determinate tipologie di merci, le norme in materia di verifica delle emissioni e la richiesta, da parte dei dichiaranti CBAM autorizzati, di tenere conto dei prezzi del carbonio pagati nei paesi terzi ove sono state prodotte le merci.

Anche in questo caso, il Parlamento ha approvato la proposta della Commissione, modificando così il regolamento CBAM, sulla cui capacità di conseguire gli obiettivi iniziali appare ora lecito riporre qualche dubbio. In ogni caso, se questo è il quadro recente in tema di semplificazioni avuto riguardo alla sostenibilità, preme ora riflettere se effettivamente ci si trovi dinanzi ad interventi che vanno nella direzio-

⁴⁸ Questo è dovuto alla combinazione di due diversi fattori: *i*) la quota trascurabile di emissioni incorporate in tutte le merci CBAM che tali soggetti importano nell'UE e *ii*) l'impossibilità, di fatto, per le autorità nazionali, di far rispettare le norme in materia a causa del numero assai elevato di importatori di piccole quantità di merci CBAM.

⁴⁹ Sul punto si veda l'art. 2, par. 3, del regolamento CBAM.

ne di una reale semplificazione o se, al contrario, si tratti piuttosto di misure nel segno della deregolazione, avendo di mira primariamente le ragioni economiche (racchiuse nell'esigenza di competitività), con una riconsiderazione – quantomeno parziale – degli obiettivi di sostenibilità previsti in un primo momento, quando sembrava cioè “soffiare forte il vento” della centralità circa la “questione ambientale” sul presupposto dell'urgenza della crisi ecologica che segna l'epoca attuale.

4. Fu vera semplificazione o semplice deregolazione?

Esamineate alcuni dei recenti interventi in materia di semplificazione ambientale, è ora possibile tentare di capire quale sia il significato di fondo sotteso a tali interventi.

Come più volte si è detto, si tratta di interventi che nascono da proposte della Commissione sul presupposto della necessità di semplificare alcune normative figlie del *Green Deal* in quanto ritenute “pericolose” rispetto all'esigenza, anche di recente ribadita⁵⁰, di aumentare la competitività dell'UE⁵¹. Il rischio – lo si può facilmente immaginare – è quello di rimettere in discussione il processo avviato dalla Commissione europea a fine 2019, determinando un arretramento o, comunque, un rallentamento al fondo dell'attuazione della stessa transizione ecologica.

In relazione alla duplice proposta sulla semplificazione della direttiva CSRD e della direttiva CSDDD si possono effettuare una serie di considerazioni. Anzitutto, con riguardo alla prima, si è visto come essa intervenga sul complesso profilo degli oneri e dei connessi obblighi di rendicontazione (ambientale). La misura consistente nella riduzione, di circa l'80%, del numero di imprese soggette agli obblighi di rendicontazione – con la conseguenza così di determinare l'esclusione delle imprese di gradi dimensioni ma con meno di 1000 dipendenti e delle

⁵⁰ Come visto con il Rapporto Draghi e la Dichiarazione di Budapest sul nuovo patto per la competitività europea.

⁵¹ In merito, di recente, cfr. M. COCCONI, *L'Unione europea ad un bivio sul futuro del mercato unico e della competitività europea*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2025, pp. 144 ss.

PMI quotate – porta all'applicazione degli obblighi in questione solamente con riferimento alle grandi imprese che hanno, in media, più di 1000 dipendenti⁵². Ritenere che un intervento di questo tipo possa essere considerato di semplificazione risulta assai discutibile. Invero, quello che così si realizza è la sottrazione di un elevato numero di imprese, come affermato *expressis verbis* dalla stessa Commissione, dall'osservanza degli obblighi in tema di rendicontazione.

Tale intervento sembra da leggere nel senso della deregolazione in quanto, anche alla luce dei criteri individuati al paragrafo precedente, non si sta semplificando un procedimento o snellendo una determinata procedura, rimuovendo ovvero accorpando passaggi non nodali o controlli preventivi eccessivi ma, al contrario, si sottrae, in maniera integrale, l'applicazione di una serie di obblighi per un numero di imprese che, fra altro⁵³, è anche molto elevato, riguardando infatti la maggioranza di quelle che erano in un primo momento soggette al regime della direttiva in questione.

Anche in relazione all'ipotesi di rimuovere i principi di rendicontazione settoriali, l'impressione è che si tratti in realtà più di un intervento di deregolazione. Infatti, si prevede di cancellare alcune informazioni trasversali che appaiono necessarie in quanto rispondono ad esigenze di tutela ambientale che vengono in rilievo in molteplici attività di impresa e che vanno, quindi, anche nella direzione, fra l'altro, di rafforzare la disciplina in tema di *greenwashing*⁵⁴, contribuendo ad informare i consumatori su una serie di caratteristiche rilevanti per la valutazione, da parte loro, di un determinato prodotto come “ecostenibile” e che possono, dunque, orientare in un senso piuttosto che

⁵² Oltre, contestualmente, ad una serie di requisiti già ricordati in precedenza come i ricavi derivanti dalle vendite e dalle prestazioni superiori a 50 milioni di euro.

⁵³ Si utilizza l'espressione “fra l'altro” poiché non è questo l'elemento decisivo per considerarlo un intervento di deregolazione, pur influendo sicuramente non poco.

⁵⁴ Sul fenomeno del *greenwashing* cfr. la direttiva (UE) 2024/825 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 febbraio 2024 che modifica la direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2005 e la direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011 per quanto riguarda la responsabilizzazione dei consumatori per la transizione verde mediante il miglioramento della tutela dalle pratiche sleali e dell'informazione.

in un altro le scelte di coloro i quali sono più sensibili alla “causa ambientale”.

Sempre in ambito di riduzione degli obblighi, si è avuto modo di osservare la proposta che mira a sostituire l’obbligo a carico della stessa Commissione circa l’adozione di principi di attestazione della conformità entro il 2026. La sostituzione di tale obbligo con la pubblicazione, viceversa, di orientamenti aventi ad oggetto lo stesso contenuto (ossia l’attestazione di sostenibilità) risulta difficile da leggere nel senso di una semplificazione. Non è necessariamente la sussistenza di un obbligo in sé ciò che rende gravoso tale procedimento di attestazione e, pertanto, mutare quello che è un obbligo in un orientamento pare più disvelare l’intenzione di diminuire l’efficacia dell’attestazione; del resto, sul piano strettamente giuridico, l’obbligo ha un valore prescrittivo, al contrario dell’orientamento che non è, per definizione, vincolante. Anche in questo caso, come detto in precedenza, la rimozione di un obbligo sembra indice di una misura in realtà di tipo deregolatorio più che semplificatorio.

Una critica simile può essere rivolta anche rispetto alla parte in cui la Commissione propone di intervenire sugli standard di rendicontazione della sostenibilità al fine di ridurre il numero di ESRS. Analogamente, la richiesta di rinviare, di due anni, l’entrata in vigore degli obblighi di rendicontazione per le imprese che rientrano nei requisiti sopra visti non appare da leggersi nei termini di una semplificazione. Ciò detto, tale rinvio non equivarrebbe, di per sé, necessariamente ad una misura di deregolazione. Tuttavia, esso deve essere esaminato nell’ambito del disegno della Commissione volto ad esentare, in futuro, tali imprese da detti obblighi. Ecco, dunque, che quella che è una misura che potrebbe essere giustificata da altre ragioni alla base della sua previsione finisce per tramutarsi nel completamento di un più complessivo disegno di allentamento degli obblighi previsti inizialmente a carico delle imprese; pertanto, la conclusione da trarre sul punto difficilmente può discostarsi – anche alla luce di quanto già osservato – dall’idea di un tentativo in atto di deregolazione.

Con riferimento all’altra direttiva, più precisamente in relazione alla volontà di rinviare di un anno la sua entrata in vigore per le società di cui si è detto quando si è analizzato l’oggetto di tale direttiva, valgono le stesse argomentazioni svolte da ultimo. Viceversa, più com-

plesso è il discorso quando si affronta la proposta di semplificare il regolamento CBAM. Invero, la proposta di escludere da tale disciplina gli importatori di piccole quantità di merci può rappresentare, a ben vedere, una misura in grado di semplificare senza abbassare il livello di tutela ambientale. La Commissione individua soggetti importatori la cui attività determina un impatto sul “sistema ambiente” che, in realtà, è piuttosto marginale; di conseguenza, la richiesta di escludere dal campo di applicazione tali soggetti può apparire ragionevole. Soprattutto, risulta condivisibile non imporre lo stesso trattamento a questi soggetti di quello che viene riservato, invece, alle imprese che effettuano quotidianamente numerose importazioni, con un impatto sull’ambiente che è nettamente superiore a quello causato complessivamente dai piccoli importati, rappresentati prevalentemente – come già osservato – da PMI e persone fisiche. Quanto osservato non esclude che l’unica soluzione debba essere quella di una totale esclusione di tali soggetti dal campo di applicazione del regolamento in questione, ben potendo prevedere misure diverse che tengano conto dell’impatto più ridotto che essi hanno sul “sistema ambiente”, in applicazione di principi generali quali la proporzionalità e la stessa ragionevolezza. Anche l’altra misura di revisione – sempre inherente al regolamento CBAM – nel senso di prevedere talune agevolazioni per semplificare così una serie di adempimenti riconducibili a profili altamente tecnici come, ad esempio, il calcolo delle emissioni legati ad alcune tipologie di merci, può costituire una semplificazione di quanto attualmente previsto. Inoltre, si agisce, in tal caso, direttamente sul relativo procedimento di autorizzazione, sia avuto riguardo alla parte che compete alle autorità nazionali preposte che con riferimento a quella che spetta, viceversa, alla stessa Commissione.

Certo, l’obiettivo alla base del regolamento CBAM, già di per sé ambizioso, lo è ancor di più dato che la Commissione intende operare tali misure senza rivedere in alcun modo quanto fissato originariamente, ossia prevenire il rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio, riducendo in questo modo le emissioni di carbonio globali e sostenendo altresì gli obiettivi dell’accordo di Parigi. Tuttavia, per le ragioni che si è tentato di individuare, sembra in questo caso che l’intento semplificatorio non sia tradito da altre esigenze ovvero si celo dietro una diversa volontà come, ad esempio, quella di deregolare sul

presupposto di una necessaria competitività da raggiungere (o da conservare). Invero, è proprio il mantenimento dell’obiettivo fissato *ab origine*, unitamente alla scelta di intervenire sull’agevolazione di aspetti tecnici e di procedure complesse, che fanno propendere per una considerazione della proposta quale misura effettivamente preordinata a semplificare una disciplina inevitabilmente complessa. Come già osservato, sulle capacità di tale regolamento di raggiungere gli scopi prefissati è lecito riporre un certo scetticismo, ma questo prescinde dal profilo della semplificazione che, nel complesso, appare essere alla base della proposta della Commissione.

Complessivamente, ed in linea con i criteri (*ex ante* ed *ex post*) individuati in precedenza, sembra dunque possibile osservare come il pacchetto *Omnibus* vada tendenzialmente nella direzione di deregolare più che semplificare, col rischio di depotenziare la tutela dell’ambiente e quindi svalutare, almeno parzialmente, l’efficacia dello stesso processo avviato dal Commissione europea nel dicembre 2019⁵⁵. Infatti, più che sulle modalità di applicazione delle disposizioni la Commissione interviene sul loro contenuto attraverso una significativa riduzione di obblighi previsti in precedenza. La finalità poi di tali interventi, più o meno chiaramente manifestata, è quella di aumentare la concorrenza allo scopo di incrementare la competitività del sistema economico europeo. Si riduce sensibilmente l’intervento regolatorio delle amministrazioni e gli strumenti utilizzati dalla Commissione sono quelli tipici della deregolazione: rimozione di obblighi e controlli. In questo modo, si tende a diminuire l’intensità della regolazione amministrativa e, dunque, lo stesso spazio di azione delle diverse amministrazioni. È ancora presto, ovviamente, per valutare gli effetti di tali misure e, di conseguenza, per analizzare la piena sussistenza di quei requisiti *ex post* di cui si è detto in precedenza. Tuttavia, l’intervento sul contenuto stesso delle disposizioni al fine di ridurre la

⁵⁵ In merito cfr. ancora V. DE SANTIS, *La transizione ecologica “tradita”(?) Orientamenti politici dell’Unione tra competitività, semplificazione ambientale e deregolazione*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2025, p. 78, «il paradigma della competitività - concorrenza sembra tornare prevalente nelle misure in materia di semplificazione ambientale proposte dalla Commissione che evidenziano le difficoltà concrete di attuazione della transizione pulita, se non un vero e proprio intento di arretramento su tali politiche».

portata complessiva degli obblighi da esse previsti – nel tentativo così di stimolare la concorrenza ed aumentare conseguentemente la competitività – va nella direzione di ritenere che si tratti di interventi da leggere nel segno di una deregolazione. La Commissione, infatti, tenta di scardinare l'apparato regolatorio, anziché muoversi all'interno di esso allo scopo di semplificarlo. Se poi tale regolazione avrà in concreto l'effetto auspicato è un altro discorso e solo il tempo potrà offrire una risposta a questo interrogativo.

La proposta sul regolamento CBAM, che costituisce un elemento significativo nel contesto dello stesso *Green Deal* e del conseguimento della neutralità climatica, è l'unica che può essere letta nei termini di una sorta di semplificazione, quantomeno nella parte in cui l'intervento è preordinato a rendere più semplice l'espletamento di alcuni adempimenti e a velocizzare il duplice procedimento (europeo e nazionale) autorizzatorio in materia.

5. La competitività sostenibile ed il mito della deregulation: l'illusione che non può (più) illudere

La deregolazione alla quale si sta assistendo sul fronte di alcune rilevanti discipline in materia ambientale sembra avere una correlazione con la competitività sostenibile di cui si parla di recente sempre più spesso, a partire dal già più volte richiamato rapporto Draghi⁵⁶. Il riferimento a tale concetto appare legarsi all'idea tradizionale della concorrenza quale paradigma in grado di perseguire anche finalità diverse da quelle del profitto, come le finalità sociali e, ora, anche quelle ambientali. In altri termini, lo stretto legame fra competitività (sostenibile) e deregolazione non è stato messo effettivamente in discussione né, tantomeno, superato. Rimane, invero, viva l'idea tradizionale della concorrenza e la rinnovata competitività sostenibile risulta, a ben vedere, una declinazione della competitività iscritta nel contesto originario dello sviluppo sostenibile, a cui si è aggiunto un po' di *green*, il quale, però, finisce così per correre il rischio di assurgere a strumento

⁵⁶ In proposito cfr. F. COSTAMAGNA, *Il rilancio della competitività economica europea: ruolo e strumenti dell'Unione europea*, in *Riv. reg. merc.*, n. 1, 2025, pp. 14 ss.

di profitto da parte delle imprese, più che un interesse da tutelare in sé.

Il presupposto di questa visione consiste nel ritenere necessario limitare la regolazione pubblica alla creazione delle condizioni per configurare la concorrenza nei mercati e, poi, per assicurarne la sua persistenza. Una maggiore regolazione, ossia una regolazione che va oltre tale compito, finisce per essere negativa per le sorti stesse del mercato e della sua capacità di generare ricchezza, costituendo dunque un freno alla competitività. Di conseguenza, si pone l'esigenza di deregolare al fine così di rendere più libere le imprese e gli altri attori economici di operare “in libertà”, perseguiendo le ragioni del profitto e aumentando così la produttività (attraverso, giustappunto, una maggiore competitività del mercato nel suo insieme).

Questa è l'idea alla base di una certa visione della deregolazione e che pare ora tornare ad assumere vigore in nome dell'esigenza di aumentare la competitività del mercato europeo. Infatti, la competizione ormai non è tanto fra i diversi stati quanto, in special modo, fra i differenti continenti: in particolare, l'UE si trova a dover competere con gli Stati Uniti ed alcuni paesi dell'Asia e ciò, evidentemente, conduce a focalizzare l'attenzione del legislatore in questa direzione, perdendo però di vista le prerogative ambientali ovvero arretrando la propria azione sul fronte di tale tutela.

In un primo momento, al contrario, la Commissione europea sembrava voler intraprendere un'altra via, più precisamente allorquando, sul finire del 2019, illustrava un progetto, il *Green Deal*, tanto ambizioso quanto di radicale trasformazione dell'attuale assetto sociale che appariva presupporre, per essere inverato, un «maggior protagonismo dei pubblici poteri»⁵⁷ ed una regolazione più incisiva sul versante del-

⁵⁷ A. MOLITERNI, *La sfida ambientale e il ruolo dei pubblici poteri in campo economico*, in *RQDA*, n. 2, 2020, p. 56, parla di un «maggior protagonismo dei pubblici poteri per finalità ambientali» e di un diverso rapporto fra attività antropiche e tutela dell'ambiente a seguito del processo di transizione ecologica. Su tale “protagonismo” dei pubblici poteri cfr. anche F. COVINO, V. DE SANTIS, E. PAPARELLA (a cura di), *L'intervento pubblico nell'economia tra solidarietà, vincolo esterno e questione ambientale*, Napoli, 2024. Sul punto, ancor più di recente, con particolare attenzione all'intervento pubblico in favore della sostenibilità ed al ruolo che possono svolgere in tal senso le imprese, cfr. S. PELLERITI, *Il ruolo delle imprese e l'intervento pubblico a*

la tutela ambientale in grado di disciplinare aspetti prima non presi in sufficiente considerazione, a partire dalle politiche sul ripristino degli ecosistemi e sulla salvaguardia della biodiversità, come testimoniato poi dal regolamento sul ripristino della natura⁵⁸.

Il *Green Deal*, invero, tende a muoversi in una direzione dove i benefici, non solo ambientali ma anche sociali, sono l'esito di un'azione dei pubblici poteri, a differenza della visione tradizionale nella quale essi si perseguitano tramite la concorrenza, la cui supremazia sembra ora far ritorno. Ciò dà luogo ad una contraddizione che, se si ha come riferimento gli atti esaminati in precedenza, pare andarsi risolvendo in un “ritorno all'antico”; “antico” che, in realtà, non è mai stato probabilmente abbandonato del tutto, nonostante apparivano sussistere inizialmente i presupposti di un simile abbandono⁵⁹. Gli stessi atti che si inserivano nel solco tracciato dal *Green Deal* sembravano suggerire una rottura rispetto al più recente passato⁶⁰. All'opposto, gli interventi che si sono qui ricordati, compreso il Rapporto Draghi e la Dichiarazione di Budapest, paiono andare in un'altra direzione, più simile all'impostazione tradizionale di tutela ambientale, con il conseguente ridimensionamento dell'idea del ritorno dello Stato⁶¹ o, meglio, del ritorno ad una certa idea di “intervento” pubblico nell'economia⁶² che

favore della sostenibilità: alla ricerca di nuovi delicati equilibri in un mercato globale in trasformazione, in *Federalismi.it*, n. 31, 2025, pp. 142 ss.

⁵⁸ Il riferimento è al già citato regolamento (UE) 2024/1991 che modifica il regolamento (UE) 2022/869.

⁵⁹ In proposito cfr. A. LALLI, *Implicazioni istituzionali ed economiche della regolazione e dei programmi del Green Deal europeo*, in *Ambientediritto.it*, n. 2, 2024, p. 12.

⁶⁰ Come, ad esempio la strategia industriale: COM (2020) 102 del 10 marzo 2020. Anche il più recente patto sull'industria sembra andare in questa direzione: COM (2025) 85 del 26 febbraio 2025. Sulle tendenze delle recenti politiche industriali europee cfr. C. SCARPA, *Cosa c'è di nuovo nella “nuova” politica industriale europea?*, in *Riv. reg. merc.*, n. 2, 2024, pp. 389 ss.; E. BRUTI LIBERATI, *La nuova strategia industriale europea e la sua sostenibilità politica e sociale*, in *Riv. reg. merc.*, n. 2, 2024, pp. 413 ss. Sul punto cfr. anche M. COCCONI, *La nuova politica industriale europea verso un modello di crescita circolare rigenerativo*, in ID. (a cura di), *Il mosaico dell'economia circolare. Regole, principi, modelli*, Milano, 2023, pp. 25 ss.

⁶¹ Sul ritorno dello Stato cfr. G. AMATO, *Bentornato Stato, ma*, Bologna, 2022. Sul punto cfr. anche il n. 2 del 2023 della rivista *Il Mulino*.

⁶² Di recente, sull'evoluzione delle modalità di intervento pubblico in campo

non sia limitato alla (sola) regolazione dei mercati in funzione pro-concorrenziale⁶³.

Se l'impressione, dunque, è quella di un ritorno al passato, appare necessario osservare che la realtà, tuttavia, segnatamente la grave crisi ecologica in corso, ha dimostrato la fallacia della ricetta basata sulla deregolazione, la quale non ha né comportato un aumento significativo della competitività europea (anzi), né un innalzamento del livello di tutela ambientale nella direzione di una maggiore sostenibilità dell'attuale modello di società. A fronte di ciò, la conseguenza che si poteva auspicare era quella per cui le nuove sfide ambientali avrebbero dovuto, probabilmente, essere affrontate in maniera differente dal recente passato. La soluzione di esse, infatti, sembra reclamare nuove soluzioni, ossia differenti modalità di configurare l'assetto circa il rapporto tra ambiente e attività economica, ripensando il ruolo dei pubblici poteri e, con esso, quello della concorrenza, a cui si attribuiscono compiti che non sempre le sono propri o che, comunque, non è – e non si è dimostrata nei fatti, per una pluralità di ragioni – in grado di assolvere.

Rispetto alla ricetta basata sulla concorrenza quale soluzione a tutti i mali e su un mercato scarsamente regolato con ampi spazi di manovra per i relativi operatori economici, si poteva affermare che si trattava di un “illusione perduta”. Tuttavia, i più recenti avvenimenti, suggeriscono che tale illusione non sia, in realtà, effettivamente venuta meno; pertanto, con tale rinnovata impostazione – che vede ancora la concorrenza primeggiare – appare dunque necessario fare i conti. Invero, sussistono legittime perplessità che si possono riporre circa la

economico, cfr. A. MOLITERNI, *Metamorfosi dell'intervento pubblico nell'economia*, in *Riv. reg. merc.*, n. 1, 2024, pp. 63 ss.

⁶³ Ciò, di conseguenza, rischia di sconfessare l'idea per cui con il *Green Deal* si sarebbe potuti transitare da un contesto dominato dal primato concorrenziale ad uno, viceversa, conformato attorno ad un diverso primato, quello ecologico (su questa iniziale possibilità cfr. ancora A. LALLI, *Implicazioni istituzionali ed economiche*, cit., p. 14). Sui mutamenti recenti circa il modello di regolazione economica cfr. F. DONATI, *La regolazione economica nel nuovo modello europeo di disciplina dei mercati*, in *Riv. reg. merc.*, n. 2, 2024, pp. 361 ss. Sulla teoria della regolazione dei mercati cfr. M. CLARICH, *Alle radici del paradigma regolatorio dei mercati*, in *Riv. reg. merc.*, n. 2, 2020, pp. 230 ss.

capacità della concorrenza di perseguire le finalità di tutela ambientale, così come è lecito avanzare più di una preoccupazione rispetto al rischio, più in generale, di non affrontare in maniera efficace la crisi ecologica in pieno corso.

Nella competitività sostenibile si legge la difficoltà dell'UE di sganciarsi dal paradigma concorrenziale inteso quale dogma assoluto in grado di garantire l'assolvimento delle finalità sociali e ora sempre più anche quelle di tutela dell'ambiente. Attraverso la concorrenza ed un mercato deregolato si ritiene di poter assolvere alle finalità ambientali poiché la prima stimola ed aumenta la competitività delle imprese⁶⁴. In tale visione il ruolo della regolazione è limitato al mantenimento dell'ordine concorrenziale.

Viceversa, più che di una “competitività sostenibile” occorrerebbe fare riferimento ad una “sostenibilità competitiva”, posto che sganciarsi completamente dalla logica concorrenziale non sia possibile. Per quale ragione appare preferibile parlare di una “competitività ecologica” anziché “sostenibile”? La domanda potrebbe apparire superflua, conseguenza esclusiva di un orpello terminologico privo di ricadute sia sul versante teorico-concettuale che su quello pratico; diversamente, l’interrogativo non sembra irrilevante poiché si intende evidenziare il rischio, che si avverte chiaramente, per cui con il ricorso all’espressione “competitività sostenibile” si configuri un concetto ambiguo ove non è chiaro in che termini detta competitività debba essere sostenibile, con l’altrettanto forte rischio di finire per riferire la sostenibilità anzitutto alla competitività, ossia alla componente economica⁶⁵.

⁶⁴ Sul rapporto tra concorrenza e sostenibilità ambientale cfr. C. MURACA, *Tutela della concorrenza e sostenibilità ambientale: un dialogo difficile ma necessario*, in *Riv. reg. merc.*, n. 1, 2021, pp. 70 ss.; A. PEZZOLI, *Come era verde il mio cartello*, in *An. giur. ec.*, n. 1, 2022, pp. 319 ss.

⁶⁵ Quella che prima era identificata con l’espressione “sviluppo”, come nel caso, giustappunto, dello sviluppo sostenibile. In proposito cfr. V. DE SANTIS, *La transizione ecologica “tradita”?*(?), cit., p. 73, a detta della quale «rispetto al Green deal, [sia nella Bussola per la competitività che negli Orientamenti politici per il mandato della prossima Commissione europea nel periodo 2024-29,] sembra emergere una notevole distanza terminologica e concettuale nell’approccio al rapporto tra crescita economica e questione ambientale che qui viene declinata in termini di competitività sostenibile,

Nel caso della “sostenibilità competitiva” il *focus* è sulla sostenibilità (ecologica), in quello della “competitività sostenibile”, invece, il centro è rappresentato dalla competitività (e, di conseguenza, dallo sviluppo economico). Si tratta di due logiche distinte che rispondono a sensibilità differenti, fra chi ritiene che il punto di partenza non possa che essere la tutela dell’ambiente (anzitutto, *stricto sensu*)⁶⁶ e chi, diversamente, pensa che non si possa prescindere da porre al centro le prerogative della crescita economica.

Nella sostenibilità competitiva la sostenibilità è, dunque, anzitutto riferita agli ecosistemi ed alla (tutela della) biodiversità, in linea con il *Green Deal*, di cui sembra costituirne il naturale e coerente esito: il punto di partenza è la sostenibilità (degli ecosistemi), alla quale si accompagna la competitività in ragione della necessità di considerare anche le ragioni dello sviluppo e della crescita economica, senza per questo muovere da queste ultime ponendole al primo piano, occupato, appunto, dall’ambiente (in senso stretto).

Nel caso della sostenibilità competitiva quando occorre scegliere fra l’economia e l’ambiente (e, quindi, gli obiettivi sanciti anzitutto dal *Green Deal* sul fronte climatico), la scelta ricade sul secondo per le ragioni già anticipate agli inizi dello scritto: la tenuta del “sistema ambiente” rileva quale presupposto per la vita di ciascun essere umano e, di conseguenza, viene preposta nel momento in cui, dinanzi ad una crisi ecologica (caratterizzata da un pericoloso cambiamento climatico in atto), sia necessario operare una scelta fra le ragioni che attengono alla sua tutela e quelle che, diversamente, si legano agli interessi economici dello sviluppo, non sempre compatibili con le prerogative di ordine ambientale.

Quanto da ultimo osservato non deve essere letto in un’ottica di un interesse tiranno (quello ambientale-ecologico) che prevale sempre e comunque sugli interessi di diversa natura. Piuttosto, si tratta di una prevalenza tendenziale (ossia relativa, non assoluta) giustificata

ossia, riproponendo – con una leggera variante lessicale – il paradigma dello sviluppo sostenibile».

⁶⁶ Secondo la distinzione avanzata in dottrina da M. MONTEDURO, *La tutela della vita come matrice ordinamentale della tutela dell’ambiente (in senso lato e in senso stretto)*, in *RQDA*, n. 1, 2022, pp. 450 ss.

dall'esigenza di assicurare le condizioni minime del pianeta affinché sia salvaguardata così, in ultima istanza, la vita degli esseri umani. La sostenibilità competitiva tenta, invero, di tenere assieme le due componenti, ecologica ed economica, senza, però, rinnegare l'ipotesi di un conflitto fra le stesse. Il presupposto di essa è che solo una regolazione finalizzata anzitutto alla tutela ecologica possa tentare, per quanto possibile, di rendere compatibili interessi che, altrimenti, tendono a muoversi in direzioni tendenzialmente opposte. Il conflitto che ne consegue, qualora non regolato, viene verosimilmente risolto dalle imprese e dagli operatori economici a loro vantaggio, con una prevalenza degli interessi economici ed una contestuale soccombenza di quelli di ordine ecologico.

Si tratta, dunque, di una sostenibilità che si muove nella direzione di un'assiologia compositiva⁶⁷ dei due interessi che non rifiuta però, in radice, il conflitto che può scaturire fra quelli che fanno capo alla componente economica e quelli, viceversa, da ascrivere alla dimensione ambientale-ecologica. Alla base vi è una visione che, più che porsi in termini dialettici in ragione di un conflitto fra le due componenti assunto quale postulato, tenta – sin dove possibile – di leggere in termini sistemici ed integrati le due esigenze, tenendo fermo che, laddove occorra scegliere, tale scelta (tenda a) ricade(re) sulle prerogative di tutela ambientale.

Detta sostenibilità appare, poi, porsi in linea di continuità con il patto sull'industria pulita⁶⁸ di cui ne costituisce una concreta manifestazione. È una competitività che non rinuncia alla centralità dell'ambiente e che declina in senso ambientale-ecologico l'idea stessa della competitività e meglio chiarisce, oltre la centralità del primo, il disegno di un'economia verde, climaticamente neutra e improntata alla circolarità quale segno della consapevolezza che solo un'economia basata sul riutilizzo possa apportare tangibili miglioramenti sul fronte ambientale, la cui tutela rappresenta la sfida che contraddistingue

⁶⁷ Come indicato, ad esempio, da una parte della giurisprudenza amministrativa a seguito della modifica costituzionale del 2022, la quale avrebbe costituzionalizzato il principio di integrazione. Sul punto cfr. Cons. Stato, sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8167; Cons. Stato, sez. VI, 23 febbraio 2023, n. 1823.

⁶⁸ Il c.d. *Clean industrial deal*, già richiamato in precedenza.

l’epoca attuale. Questa sembra essere la “sfida esistenziale” che caratterizza l’UE, più che l’aumento della produttività in sé, come invece si legge nel Rapporto Draghi, aspetto senz’altro importante ma che non prende in carico il problema derivante dall’esistenza della crisi ecologica, col rischio di finire per sottostimare un aspetto tanto grave quanto urgente (con tutto ciò che ne consegue rispetto all’attuazione delle stesse politiche legate alla transizione ecologica)⁶⁹.

L’idea della sostenibilità competitiva – di per sé già complicata in ragione delle esigenze potenzialmente contrapposte – necessita di una regolazione a ciò finalizzata, ricorrendo ovviamente alla semplificazioni di quei procedimenti e di quelle procedure che rischiano di ostacolare o, comunque, di rendere eccessivamente gravoso il processo di transizione verso la sostenibilità (e che finiscono, quindi, per mettere essa stessa a repentaglio), senza però intraprendere la strada della deregolazione sul presupposto che il mercato meno è regolato e più è in grado di conseguire gli obiettivi di sostenibilità. Tali obiettivi “costano”, richiedono aiuti, non si può pensare che siano raggiunti dalla sola dinamica della concorrenza, come se fossero un effetto naturale del mercato deregolato. Pertanto, è necessaria una regolazione che sia pensata specificamente per tale finalità, altrimenti le imprese non sono certo spinte a convertire le loro produzioni in termini sostenibili ovvero a produrre prodotti che possano durare a lungo, sfruttando così il riciclo degli stessi ed una loro maggiore durabilità, diminuendo conseguentemente l’impatto dell’attività economica (a partire da quella estrattiva) sull’ambiente⁷⁰.

La competitività sostenibile, dunque, non si persegue attraverso la

⁶⁹ Il rischio, avuto specifico riguardo alla sostenibilità ecologica che emerge dal *Green Deal*, è quello per cui lo spazio riconosciuto dall’ordinamento europeo all’ecologia, storicamente marginale, torni presto ad esserlo. Ad avviso di E. CHITI, *Pubblica amministrazione e transizione ecologica*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 6, 2024, p. 737, tale marginalizzazione della componente ecologica, segnatamente sotto il profilo della sua «capacità di espansione», è da addebitarsi «alla logica complessiva della costituzione economica europea».

⁷⁰ Inoltre, anche la ricerca scientifica può essere particolarmente rilevante al fine di configurare una sostenibilità competitiva realmente compatibile con le istanze di salvaguardia ambientale, facendo leva, anzitutto, sul compito dell’UE di promuovere il progresso scientifico nonché tecnologico (art. 3, par. 3, TUE).

visione tradizionale della concorrenza a fondamento dell'ordinamento europeo poiché non sembra poter essere un effetto del mercato così (de)regolato, essendo, invece, il risultato di un intervento pubblico finalizzato ad una maggiore competitività in termini ecologici del sistema economico nel suo complesso, combinando elementi propri della regolazione finalistica ed elementi di tipo promozionale e simil-programmatorio, in grado di aumentare e stimolare la competitività e non lasciando che ad essa pensi la concorrenza. Ciò presuppone, evidentemente, l'idea per cui la competitività possa essere perseguita quantomeno in due differenti modi: o tramite i pubblici poteri ovvero per mezzo della concorrenza. Se nell'impostazione tradizionale (che appare alla base della "competitività sostenibile") essa è perseguita attraverso il meccanismo concorrenziale, nella differente prospettiva che muove dal *Green Deal* (compendiata nella "sostenibilità competitiva") la competitività è un obiettivo politico che i pubblici poteri si prefiggono e che tentano di perseguire e raggiungere in maniera, per così dire, attiva, ricorrendo a differenti strumenti e a diverse modalità di azione, sulla base di un loro maggior protagonismo, come già osservato. Del resto, si è avuto modo di osservare agli inizi del presente scritto che il *Green Deal* richiama espressamente la competitività, e non la concorrenza; pertanto, ciò legittima l'idea per cui esso si basa sull'idea che detta competitività possa essere raggiunta anche in altro modo rispetto al ricorso alla logica concorrenziale come, appunto, attraverso una "rivitalizzazione" dell'intervento pubblico in campo economico.

6. L'UE al bivio: Green Deal o Green Illusion?

Più che *della* sostenibilità configurata dal *Green Deal* la Commissione europea sembra essersi concentrata, nel periodo più recente, *sulla* sua stessa sostenibilità, ossia sulla relativa "sostenibilità" economica e, forse, anche sociale. Ciò in maniera comprensibile ed in larga parte anche auspicabile. Tuttavia, le soluzioni adottate lasciano più di qualche dubbio in quanto, appunto, appaiono mettere in discussione il progetto di radicale conversione dell'attuale sistema di crescita immaginato dal *Green Deal* per risolvere la crisi ecologica in atto attra-

verso, anzitutto, la soluzione del grave problema climatico, gravità che spiega – ed in larga parte legittima – la drasticità di talune misure e normative assunte sulla base di esso⁷¹. Le presunte semplificazioni paiono da leggersi in questo senso: non tanto per far fronte effettivamente alla semplificazione ecologica del progetto alla base del *Green Deal*, quanto per attuare una deregolazione delle normative che di tale progetto sono figlie. Il proposito di questi interventi, quindi, non è rendere più agevole ciò che in un primo momento non lo era (o che, comunque, ha dato prova di presentare talune criticità sotto il profilo applicativo) al fine così di attuare il disegno originario dello stesso *Green Deal*, quanto depotenziarne la portata – potenzialmente dirompente – di fondo, con un *revirement* che rischia di tradursi in un ritorno al passato. Tale ritorno si tradurrebbe – per quanto qui più di interesse – nella riaffermazione dello sviluppo sostenibile quale unica declinazione possibile della sostenibilità, rinnegando con ciò (o, quantomeno, relegando ai margini) forme di sostenibilità come quella avente ad oggetto gli ecosistemi, ossia una sostenibilità di tipo ecologico.

L'impressione che emerge è che si voglia tentare di conciliare l'inconciliabile, ossia, per il tramite del riferimento costante alla competitività, una crescita economica potenzialmente illimitata – che non conosce, di fatto, confini rispetto all'ambiente – e le politiche di risoluzione dei problemi che affliggono il pianeta, pensando, forse, di poter attuare la transizione ecologica e raggiungere, anzitutto, l'ambizioso obiettivo climatico senza passare per una profonda riflessione tesa a mettere realmente in discussione l'attuale modello di crescita, a partire dalle sua fondamenta, come sembrava, invece, voler fare in un primo momento la Commissione europea.

A fronte di obiettivi assai ambiziosi posti sin dall'origine (su tutti, quello di ordine climatico da ultimo ricordato) verrebbe da interrogarsi su come la Commissione ritenga di poterli conseguire ugualmente nonostante alcuni interventi di deregolazione che, verosimilmente, rallenteranno il già complicato processo di conversione in senso eco-

⁷¹ Come, ad esempio, la disciplina sul ripristino della natura che, se presa alla lettera, è destinata ad impattare profondamente su molteplici attività economiche fino a mettere in discussione, in taluni casi, la loro stessa legittimità.

logico dell'attuale modello sociale nel suo complesso, sino a metterlo in discussione. Del resto, se in una prima fase vi è stata un'effettiva implementazione del *Green Deal*⁷², più di recente, a partire dagli interventi di cui si è dato conto in precedenza, si registra un arretramento circa la volontà di proseguirne il percorso di trasformazione che, in taluni casi – in parte qui analizzati –, appare tradursi in un ripensamento di quello stesso progetto che doveva trasformare l'attuale società in una società “più giusta e prospera”, connotata dalla neutralità climatica e da un più equilibrato rapporto fra uomo e natura.

La ricetta proposta dalla Commissione non convince, trattandosi, fra l'altro, di una ricetta già conosciuta in passato che, a guardare i dati circa lo stato di salute del pianeta, non ha dato prova di buon funzionamento sotto questo profilo. Le recenti misure avanzate dalla Commissione evidenziano una tensione di fondo tra l'obiettivo “originario” di trasformazione ecologica e le esigenze dello sviluppo economico, le quali sembrano tornare ora a “primeggiare”, col forte e concreto rischio di ridurre in maniera significativa la portata innovativa dello stesso *Green Deal*, determinando correttivi marginali che non risolvono la crisi ecologica in pieno corso. Invero, l'attuale modello di (de)regolazione del mercato appare il principale responsabile delle gravi condizioni in cui versa il pianeta e la sua salvaguardia passa da una soluzione opposta a quella che si sta invece (nuovamente) adottando. Ciò che appare necessario è, al contrario, il superamento dell'attuale modello di regolazione del mercato (che è quello tipico del paradigma neoliberista basato sul “prendi-produci-usa-getta”)⁷³. Si tratta, in altre parole, di mettere in discussione l'odierno assetto della globalizzazione economica al fine di convertire il sistema economico in quello “circolare”.

Un conto è semplificare e rivedere talune discipline probabilmente

⁷² Su questo aspetto riflette, di recente, L. CASSETTI, *L'effettiva implementazione del Green Deal europeo e le aspettative sulla protezione della natura e degli ecosistemi al cospetto delle sfide globali su competitività e sicurezza*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2025, pp. 191 ss.

⁷³ Sull'esigenza di “rompere” l'attuale “paradigma neoliberista sotteso alla globalizzazione dei mercati” per poter così risolvere anzitutto il problema climatico, cfr. G. DI GASPARÉ, *Genesi, metodo e prassi del neo-liberismo*, in *Amm. camm.*, 2021, pp. 21 ss.

caratterizzate da un rigore normativo eccessivo (ossia non del tutto proporzionato agli obiettivi da raggiungere) o, comunque, connotate da un'elevata rigidità regolamentare ovvero adottate in maniera affrettata, senza cioè prevedere per i soggetti destinatari dei relativi obblighi e prescrizioni il tempo necessario per adeguarsi. Altro è depotenziare l'efficacia di tali misure riproponendo, in maniera più o meno esplicita, una ricetta già conosciuta in passato e che non sembra aver dato prova di particolare efficacia sotto il profilo della tutela ambientale e della riduzione dell'impatto delle attività antropiche su di esso. Affinché il *Green Deal* conservi la sua portata di fondo, e quindi la sua forza trasformatrice (dell'attuale assetto sociale), è necessario che le misure di aggiustamento delle discipline più rigide e radicali da esso originate siano di effettiva semplificazione, senza cioè che si traducano in un arretramento complessivo degli obblighi che, in special modo le imprese, sono tenute ad osservare per limitare il loro impatto sul "sistema ambiente" e concorrere così all'attuazione dell'obiettivo climatico (e, più complessivamente, alla buona riuscita del processo di transizione ecologica).

Al momento, dunque, appare potersi osservare che il *Green Deal* non sia stato "preso del tutto sul serio", finendo per porre la stessa UE dinanzi ad un bivio: scegliere di perseguire la strada tracciata con la comunicazione di fine 2019 ovvero rinnegarla e tornare al passato, disinteressandosi, di fatto, della crisi ecologica e perpetrando un modello economico di sviluppo che, a fronte di indiscutibili ed oggettivi benefici sotto il profilo della ricchezza complessiva prodotta, ha, allo stesso tempo, causato danni all'ambiente che hanno condotto a quella stessa crisi che, se non affrontata, determinerà nel prossimo futuro verosimilmente il collasso dell'intero pianeta.

Green Deal o *Green Illusion* quindi? A pensar bene, non sembra esservi poi una distanza così netta fra le due "formule": sogni e illusioni, allorché non sorretti da scelte concrete ovvero da scelte tra loro contraddittorie, tendono a confondersi. Tuttavia, anche quando la linea di demarcazione tra due "percorsi" – quello della semplificazione necessaria e quello della deregolazione – appare labile, il bivio rimane tale: da un lato il *Green Deal*, con le sue strategie di riconversione e di sostenibilità ecologica nel solco di un processo di profonda trasformazione; dall'altro, il rischio – nient'affatto remoto – che tutto ciò si rive-

li un'affascinante illusione, un'operazione simbolica anziché effettivamente trasformativa dell'attuale assetto sociale.

Solamente il futuro potrà offrire la risposta a tale interrogativo. Al momento, i segnali non sembrano affatto incoraggianti ed il rischio di mettere tutto in discussione è particolarmente elevato. La speranza, per quanto limitata, è che, alla fine, la strada tracciata dal *Green Deal* – nel segno di una rinnovata declinazione della sostenibilità in chiave ecologica – non vada smarrita.

Abstract^{*}

Ita

Il contributo intende riflettere sull'evoluzione del concetto di sostenibilità alla luce del *Green Deal* europeo, interrogandosi sulla reale portata di alcuni recenti interventi adottati in nome della semplificazione, come il c.d. *Pacchetto Omnibus*. L'analisi tenta di comprendere se tali misure rappresentino effettivamente un'operazione di semplificazione o se, al contrario, preludano a una forma di deregolazione che rischia di compromettere gli obiettivi alla base del *Green Deal*. In questo contesto, si riflette criticamente sul concetto di "competitività sostenibile" e sul rischio di non perseguire in maniera efficace l'idea stessa di sostenibilità configurata dal *Green Deal*, finendo per pregiudicare il processo di transizione ecologica nel suo complesso.

Parole chiave: sostenibilità, semplificazione, deregolazione

En

This contribution aims to reflect on the evolution of the concept of sustainability in light of the European Green Deal, questioning the real scope of some recent measures adopted in the name of simplification, such as the so-called *Omnibus* package. The analysis attempts to understand whether these measures actually represent an operation of simplification or whether, on the contrary, they prelude a form of deregulation that risks compromising the

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

objectives underlying the Green Deal. In this context, the analysis offers a critical reflection on the notion of “sustainable competitiveness” and highlights the risk that the failure to fully implement the underlying principles of sustainability, as outlined in the Green Deal, may ultimately compromise the ecological transition in its entirety.

Keywords: sustainability, simplification, deregulation

Kateryna Shapovalova

CLIMATE MIGRANTS: LABOUR RIGHTS WITHIN BHR AND DIGITALIZATION FRAMEWORKS*

SUMMARY: 1. Introduction to the issue of labour rights of climate migrants and digitalization. – 2. Interconnection between digitalization, climate and migration laws. – 3 the role of digital platforms in climate migration: BHR toolkit. – 4. AI and partial automation as a pathway for OHS rights of climate-dependent workers under BHR. – 5. Concluding remarks.

1. Introduction to the issue of labour rights of climate migrants and digitalization

Climate change – including rising temperatures, sea-level rise, and desertification – is severely impacting various sectors of the economy, particularly agriculture, forestry, and fisheries¹. These sectors are especially vulnerable due to their dependence on environmental conditions². This environmental pressure is accompanied by increased mobility among people, including labour-related mobility. However, labour mobility in the context of climate change remains understudied as a distinct phenomenon in today's realities. Exemplary in this scenario is the use of digital platforms, which are generally of a broad na-

* This research was supported by the Digital Society Initiative at the University of Zurich. I express my gratitude to the DSI Excellence Program for their inspiring courses. The publication contains the personal opinion of the author, which may not coincide with the opinion of the editorial board or the university.

Special thanks to Prof. Dr. O. Uvarova for her support within the framework of the BHR4Ukraine programme and Prof. A. Bonfanti for her mentorship in the same project.

¹ D. IONESCO, D. MOKHNACHEVA, F. GEMENNE, *The Atlas of Environmental Migration*, Routledge, 2017, pp. 2-30. See also Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), AR6 Synthesis Report: Climate Change 2023, Interlaken, 2023, available at www.ipcc.ch.

² Ivi, pp. 2-30.

ture³, and not tailored to the specific needs and vulnerabilities of climate-displaced workers. The convergence of climate change, labour mobility, i.e. migration, and digitalization reveals the inherently interdisciplinary nature of the issue, necessitating comprehensive legal responses that span multiple domains⁴ and aim to create mechanisms that mitigate the impact of climate change on individuals and help societies adapt to new conditions, while balancing economic development with environmental protection⁵. As these issues concern the global common good, national efforts alone are insufficient⁶. Thus, we must primarily rely on international law and global governance.

(A) Legal problem. The scale of mentioned issues is vast: climate change affects more than one billion workers across a minimum of 91 countries⁷, and the growing scale of these changes is leading to significant consequences in labour law⁸: temporary incapacity to work, destruction of production infrastructure, or more specifically, jobs, risks to workers' health and reduced working capacity or destruction of productive infrastructure⁹, as a result of such climate change. This is accompanied by changes in the labour market: internal¹⁰ and exter-

³ P. CONNOR, *The Digital Footprint of Europe's Refugees*, 2017, available at www.pewresearch.org.

⁴ S. MASIERO, M. VON DEDEN, *ICTs and Forced Migration: A Critical Discourse Review*, in [www.arxiv.org](https://arxiv.org/), 20th March 2022.

⁵ *Ibidem*.

⁶ A. YUENGERT, *The Right to Migrate and the Universal Common Good*, in *Journal for Peace and Justice Studies*, n. 14, 2004, pp. 43-64, p. 44. M. CURAJAR, *The Environment and the Common Good*, in *Online Law Journal*, 2024, pp. 1-5, p. 2.

⁷ International Organization for Migration, *Climate change and migration in vulnerable countries: A snapshot of least developed countries, landlocked developing countries, and small island developing states*, 2019, p. 4.

⁸ International Organization for Migration (IOM), *World Migration Report 2024: Chapter 8 – Towards a Global Governance of Migration? From the 2005 Global Commission on International Migration to the 2022*, (ed. M. McAULIFFE, L.A. OUCHO), *International Migration Review Forum and beyond*, Geneva, 2024.

⁹ International Labour Organisation, *Ensuring safety and health at work in a changing climate. Global Report*, 2024, pp. 1-124, pp. 1-3.

¹⁰ 143 million people in three regions of the world (sub-Saharan Africa, South Asia and Latin America) could be forced to migrate within their own countries due to the worsening effects of climate change by 2050, such as decreasing crop productivity, shortage of water and sea-level rise. See International Organization for Migration, *Pol-*

nal¹¹ climate human mobility, as well as growing interest from digital platforms in their recruitment and employment¹². Despite numerous debates on labour rights, existing international legal regulations on migrants' rights and climate legislation, migrant workers continue to remain unfairly vulnerable and unprotected¹³. The number of violations, as well as their nature, raises questions about the reasons behind this negative situation in the labour area. Achieving this target has proved challenging at the interface of multiple legal jurisdictions and branches of law. For example, climate policies inevitably intersect with migration law, human rights law, labour law and domestic legislation. This complexity of target suggests a need for specialized legal regimes that bridge climate commitments with these other fields.

However, to date, the international instruments specifically addressing climate-induced migration or climate mobility remain fragmented and largely of soft law or *sui generis* nature¹⁴. While states have yet to decide whether to grant such climate-displaced persons a special status and corresponding rights – whether as migrants, as refugees, or as people under other protection regimes (such as humanitarian visas)

icy brief: the interaction between climate change, labour markets and migration in the IGAD region, 2022, pp. 1-17, p. 2.

¹¹ See Human Rights Watch, *UAE: Migrant Worker Abuses Linked to Broader Climate Harms. Upholding Migrant Rights Critical to Address Climate Crisis at COP28*, 2023, available at www.hrw.org.

¹² Big tech firms are racing to track climate refugees; Facebook, Palantir, Microsoft, and more see big money in migration caused by global warming – and they're betting on everything from biometrics to blockchain. See more L. KINSTLER, *Big tech firms are racing to track climate refugees*, in *MIT Technology Review*, 2019, par. 2-4.

¹³ Human Rights Watch has reported that a number of migrant fishers of different Asian nationalities have fallen victim to modern slavery. See T. MUHAMAD, *Migrant fishers prone to modern slavery*, 2021, available at www.ilo.org. See International Labour Organization, *Global Action Programme against forced labour and trafficking of fishers at sea (GAPfish)*, 2015.

¹⁴ See S. JOLLY, N. AHMAD, M. SCOTT, *Conclusion*, in *Climate-Related Human Mobility in Asia and the Pacific. Sustainable Development Goals Series*, (eds. S. JOLLY, N. AHMAD, M. SCOTT), Singapore, 2024, p. 261-267. See M. MCADAM, *The International Law of Climate Migration: Challenges and Responses*, in *Research Handbook on Climate Change, Migration and the Law*, (ed. F. MICHELETTI, D. SALCITO), Cheltenham, 2021.

– or as individuals entitled to freedom of movement under the multi-lateral agreements between countries, e.g. on climate-labour matter¹⁵, private digital labour platforms continue to track such persons, not always for legitimate purposes¹⁶.

Pursuant to the Business and Human Rights (hereinafter BHR) legal framework, and especially under the umbrella of the Guiding Principles on Business and Human Rights (hereinafter UNGPs)¹⁷, as a soft law instrument, and the hopeful future adoption of a UN Treaty on business and human rights¹⁸, states and private companies must be held accountable for respecting labour rights. So far, there has been very limited success in this regard for climate-induced mobility or climate migration. As a matter of fact, agreements between countries on support during climate disasters are insufficient to serve the purpose of enabling people to seek refuge in other countries¹⁹, find work there and provide for themselves to some extent. These agreements do not impose any obligations on companies to respect the labour rights of climate labour migrants as a vulnerable group, nor do they impose clear obligations on states to promote their fair employment. There are rare exceptions such as the Economic Community of West African

¹⁵ V. MANGIN, *Climate refugees left in legal limbo*, 2025, available at www.swissinfo.ch.

¹⁶ M. MAZZOLI, B. DIECHTIAREFF, A. TUGORES, W. WIVES, N. ADLER, P. COLET, J. J. RAMASCO, *Migrant mobility flows characterized with digital data*, in *PLoS ONE*, n. 15, 2020. LinkedIn, *Targeting Options for LinkedIn Advertisements*, available at www.linkedin.com.

¹⁷ UN, Office of the High Commissioner for Human Rights, *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations «Protect, Respect and Remedy» Framework*. New York-Geneva, 2011.

¹⁸ UN, *Open-ended intergovernmental working group on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights*. Updated draft legally binding instrument to regulate, in international human rights law, the activities of transnational corporations and other business enterprises by 20th December 2024, available at www.ohchr.org.

¹⁹ See OECD, *What role for migration and migrants in climate adaptation?*, in *Migration Policy Debate*, n. 32, 2023, pp. 1-8.

States²⁰, where a range of government-led initiatives have successfully promoted the inclusion of climate migrants in the labour market, leading to a notable narrowing of the gender gap in labour force participation among this population²¹. In the Horn of Africa, a Protocol on the Free Movement of Persons has been finalised, formalising in Article 16 the possibility of free movement in anticipation of, during and after a climate disaster²². Few countries have implemented specific programmes to facilitate the temporary stay or settlement of people fleeing natural disasters²³. Nevertheless, the lack of a precise definition of disaster and the absence of specific criteria may lead to inconsistent treatment of similar cases²⁴. The Sydney Declaration of Principles on the Protection of Persons Displaced in the context of Sea Level Rise emphasizes the importance of conducting evacuations with utmost regard for the life, dignity, liberty, and security of the evacuees²⁵, but it does not address labour rights matters. Case law, such as *Ioane Teitiota v. New Zealand*²⁶, emphasizes that countries have a legal responsibility

²⁰ W. KÄLIN, *Locating International Law on Human Mobility in the Context of Climate Change*, in *Proceedings of the ASIL Annual Meeting*, n. 116, 2022, pp. 160-162.

²¹ N. ELMALLAKH, Q. WODON, *Climate Shocks, Migration, and Labor Markets: A Gender Analysis from West Africa*, in *The Journal of Development Studies*, 2025, pp. 1-35, p. 1.

²² Ivi, pp. 160-162.

²³ E.g. Argentina (humanitarian visa), see *ibidem*, pp. 160-162. E.g. in Europe-Sweden, Finland, Italy, Switzerland, France – (temporary protection). See Article 20 of Legislative Decree 286/1998 which recognizes the obligation to offer protection where returning to and staying in the home country is unsafe due to serious calamities. See H. DEMPSTER, A. DAL PRA, M. TRAORE CHAZALNOËL, *Facilitating Environmental Migration through Humanitarian and Labour Pathways: Recommendations for the UK Government*, in *Policy Papers*, n. 245, 2021, pp. 1-46, pp. 28-29. See European Migration Network, *Displacement and migration related to disasters, climate change and environmental degradation*, available at www.home-affairs.ec.europa.eu.

²⁴ See V. MENCE, A. PARRINDER, *Environmentally related international migration: Policy challenges*, in *A Long Way to Go: Irregular Migration Patterns, Processes, Drivers and Decision-Making*, (eds. M. McAULIFFE, K. KOSER), Canberra, 2017, pp. 317-342, p. 327.

²⁵ White House, *Report on the Impact of Climate Change on Migration*, 2021, available at www.whitehouse.gov.

²⁶ UNHRC, *Ioane Teitiota v. New Zealand*, CCPR/C/127/D/2728/2016.

to protect people whose lives are threatened by the climate change crisis. However, now there are hardly binding and universally self-executing legal norms regarding the protection of this category of migrant workers.

Workers in climate mobility context remain susceptible to hazardous work environments that pose a threat to their physical and/or mental well-being. Furthermore, workers are vulnerable to exploitation through unduly low wages or unfair selection processes and susceptible to trafficking and smuggling²⁷, which are serious violations of their human rights and fundamental labour rights²⁸. Some of these serious violations may fall within the scope of criminal liability²⁹; however, this dimension lies beyond the scope of the present study. Instead, this paper aims at revisiting and rethinking existing legislation in the field of climate labour mobility.

Digitalization highlights the gaps in the legal framework. While some digital labour platforms (DLPs) worsen the plight of migrant workers – for instance, by exploiting location data to target vulnerable individuals – others contribute positively. This goes hand in hand and highlights the importance of a balanced approach to legal regulation, as well as the creation of reliable mechanisms for the implementation of guaranteed rights. Some workers are subject to various violation factors, including but not limited to unfair practices on the part of digital platforms due to climate conditions' (e.g. by tracking their geographical location to find vulnerable group of people), often with the objective of increasing and creating their own profits³⁰. Other plat-

²⁷ Human Rights Watch has reported that a number of migrant fishers of different Asian nationalities have fallen victim to modern slavery. See T. MUHAMAD, *Migrant fishers prone to modern slavery*, 2021, available at www.ilo.org. See International Labour Organization, *Global Action Programme against forced labour and trafficking of fishers at sea (GAPfish)*, 2015.

²⁸ A. GISEBURT, *Wage-related abuses in fishing industry exacerbated by pandemic response*, in www.news.mongabay.com, 12th May 2022. Business and Human Rights Resource Centre, *Migrant workers in global supply chains*, 2024, available at www.business-humanrights.org.

²⁹ International Labour Organisation, *Global Report, Ensuring safety and health at work in a changing climate*, Geneva, 2024, pp. 1-113, p. 17, p. 35, p. 47, p. 61, p. 73.

³⁰ See more L. KINSTLER, *op. cit.*, par. 3-5.

forms, such as the Platform on Disaster Displacement³¹, serve as a positive example by filling gaps in international cooperation between states, supporting regional efforts, and collecting and processing data related to climate migrant workers. Being however unable to find a significant number of positive examples from private digital labour platforms that provide right to work guarantees to climate migrants, we highlight the importance of a balanced approach to legal regulation without overregulation, as well as the creation of reliable mechanisms for the implementation of guaranteed rights.

(B) Research question. What are the legal gaps and challenges in protecting the labour rights of climate migrants in the context of the digitalization of labour, and how can international law and digital solutions contribute to or hinder the protection of their decent work?

(C) Methodology. This study employs a legal-analytical methodology, combining doctrinal legal research with contextual interdisciplinary analysis. The primary objective is to examine the normative gaps and operational shortcomings in international legal frameworks related to labour rights, climate-induced mobility, digital labour platforms, and AI, particularly under the lens of the BHR approach. The research draws on primary sources of international law – including binding treaties (e.g. ILO Conventions) and soft law instruments (e.g. the UNGPs). These are interpreted using the positivist legal method, with an emphasis on normative content, structural consistency, and enforceability. The application of the BHR framework to climate migrants in platform work is justified by the fact that international migration law acknowledges mobility but does not provide sufficient detail regarding labour rights and corporate obligations. This approach operates along two complementary dimensions: firstly, it supplies a normative assessment and expected standards for business due diligence, grounded in the UNGPs' three pillars – state duty to protect, corporate responsibility to respect, and access to remedy; and secondly, it

³¹ E.g. «It offers States a toolbox to better prevent and prepare for displacement before a disaster strikes, or it helps States improve their responses to situations when people are forced to find refuge, either within their own country or across an international border». See Displacement Solutions, available at www.disasterdisplacement.org.

offers a pathway for subsequent consolidation of these issues in upcoming hard-law instruments³². The core instrument employed in BHR is Human Rights Due Diligence (hereinafter HRDD), which encompasses the identification and evaluation of risks (e.g., proxy discrimination associated with migration status), the prevention and mitigation of these risks (e.g., authoritative verification of employment contracts), ongoing monitoring and adjustment, transparent reporting, and effective grievance mechanisms with stakeholder participation. Digitalization has been identified as a key factor in the transfer of risk from states and traditional employers to platforms³³. This transfer occurs via pervasive tracking, opaque contracting, and downward pressure on pay and conditions. Addressing these risks falls squarely within business responsibilities under the UNGPs and should be tackled through HRDD.

In line with the interdisciplinary nature of the subject, the study integrates perspectives from labour law, climate governance, digital regulation, and human rights theory. This approach allows for the identification of intersections and regulatory blind spots that would be obscured in a purely doctrinal analysis. The methodological framework is structured around a three-tiered inquiry “what, why, how”: e.g. 1) What is the legal status of climate-induced labour migrants in international law, and how is it shaped by digitalization and platform-based employment models? 2) How are states and non-state actors (particularly digital labour platforms) obligated or incentivised to uphold labour rights under existing BHR frameworks? 3) Why do regulatory gaps persist, and what normative recommendations can be developed for future legal and policy reform?

To ground the analysis, the research includes case-specific assessments in regions particularly affected by climate change and labour migration, such as the UAE. These case studies are used not only illustratively but analytically, to test the coherence of legal norms against empirical realities.

³² See *Business and Human Rights in Europe: International Law Challenges* (ed. A. BONFANTI), Routledge, 2019, p. 264.

³³ *Ibidem*.

The study remains normatively driven, applying legal reasoning to propose reforms aligned with human rights due diligence, state obligations, and corporate accountability. The overarching method reflects a problem-oriented, governance-focused approach to international law, aiming to translate fragmented legal frameworks into actionable protection for vulnerable workers.

(D) Structure. In light of these challenges, this paper proceeds as follows: Part 2 explores the key legal shortcomings in current international regulatory frameworks under selected ILO Conventions, Convention Relating to the Status of Refugees (hereinafter, Geneva Convention), Paris Agreement to the United Nations Framework Convention on Climate Change (hereinafter Paris Agreement). The structure is followed by the *sui generis* nature of climate mobility, i.e. between migrants, refugees and impact of climate into forced and voluntary labour mobility. Part 3 examines the role of digital platforms in climate migration, focusing on the risks of unfair treatment and rights violations faced by climate migrants, with the UAE as a case study – a country selected for its climate vulnerability, large migrant population, and prevalence of platform-based labour in sectors such as renewable energy, transport, and cleaning. Part 4 assesses the outlook in future on environmental implications of expanding automation and AI, particularly regarding energy use and resource consumption.

2. Interconnection between digitalization, climate and migration laws

Current shortcomings in the right to work of climate migrants have legal implications (relevant under general legal provisions, such as Article 8 (1) of the International Covenant on Civil and Political Rights³⁴ on slavery or the ILO toolkit), social (e.g. lack of livelihoods, which drives the hardly decent working terms and conditions) and many others. We will focus on the legal aspects of the situation, acknowledging that companies are not inherently malevolent entities seeking to hire workers under disadvantageous conditions, but rather often lack a

³⁴ UNHRC, *Ioane Teitiota v. New Zealand*, CCPR/C/127/D/2728/2016 (2016).

clear understanding of the legal protections and regulations that apply to this particular category of workers.

In order to address issues in the field of labour climate mobility (i.e. migration), it is necessary to analyse the current regulatory framework: international and regional instruments governing migration and labour rights in the private sector of the economy, which is often the only option available to migrants. We will examine how the application of existing legal acts to climate migrants remains fragmented and insufficient. This is due to the complexity of classifying this type of migrant, which creates problems. In particular, legal norms often do not take into account the specific nature of climate migration and do not provide effective protection in the context of digitalization and the changing nature of the labour market. Below, we examine the key legal instruments and their limitations that affect the climate migrant workers' rights.

(A) Categories of climate mobility and scale of the phenomenon. Climate change is only one of many factors driving migration, which leads to sectoral complexity in the areas of law involved, as well as multiple grey areas for unscrupulous companies in the private sector. Climate mobility covers a wide range of movements, from voluntary migration in search of work or services to forced displacement and planned resettlement of communities from risk areas, which collectively covers both forced and involuntary migration. Most of this migration is internal³⁵, which contributes to the issues addressed in the legal instruments discussed below.

(B) The specific features of international law in the context of climate migrants can be examined in the context of: 1) general provisions relating to labour and social rights, in particular those of the ILO, including the migration labour rights, 2) provisions in the field of refugees, as a smaller category of migration and 3) provisions of climate legislation and mitigating the consequences of climate mobility³⁶.

³⁵ M. BURZYŃSKIA, C. DEUSTER, F. DOCQUIER, J. DE MELO, *Climate Change, Inequality, and Human Migration*, in *IZA DP*, n. 12623, pp. 1-62, p. 3.

³⁶ F. MARTINES, *Diritti e tutela dei migranti climatici*, in *Diritto e clima*, n. 1, 2025, pp. 161-190.

In the context of climate mobility more broadly, and particularly in relation to migrants, the following legal provisions are of particular significance. The ILO is the central and primary organisation that is theoretically capable of filling the gaps in the field of climate migrants at international level which are applicable for both groups of climate migrants³⁷. However, in reality, this is not happening to a sufficient extent, either for internal migrants who have ratified its legal instruments or for transnational migrants, due to structural shortcomings within the organisation itself³⁸. For instance, sectoral specificity of labour rights is mainly regulated by technical ILO Conventions. These conventions almost always exclude the private sector of the economy and are often not precise and clear enough to invoke individual rights in court³⁹. Therefore, they cannot serve as a reliable basis for the protection of labour rights, at least until their structural shortcomings are remedied. Namely, such ILO Convention (hereinafter ILO C) as ILO Convention No. 188 on Work in Fishing (Article 8), which imposes liability primarily on the fishing vessel owner, have been ratified only by 22 countries, which are not the key representatives of the industry⁴⁰. Moreover, this ILO Convention No. 188 does not apply to digital labour platforms (DLPs) that facilitate networking, proactive human resources strategies, and support for intra-industry digitalization (data collection and processing, AI) as such platforms are of non-state nature. Notwithstanding its application in conjunction with UNGPs, the norms of this convention are of progressive (quasi-recom-

³⁷ S. BRUPPACHER, *Fundamentale Arbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation*, diss. Bern 2002, pp. 1-46.

³⁸ J. E. SAMWER, *The effect of ILO conventions on labor standards. The structural change*, Hamburg, 2017, pp. 1-24. P. ALSTON, *Facing Up to the Complexities of the ILO's Core Labour Standards Agenda*, in *The European Journal of International Law*, n. 16, 2005, pp. 467-480.

³⁹ R. RUDOLPH, *Richterliche Rechtsfindung im Arbeitsrecht*, Zürich, 2021, pp. 201-204.

⁴⁰ International Labour Organisation, *Work in Fishing Convention (No. 188)*, adopted June 14, 2007, entered into force November 16, 2017. World Population Review, *Fishing industry by country*, 2024, available at www.worldpopulationreview.com. ILO, *Normlex*, available at www.normlex.ilo.org.

mendable) nature with regard to the actionability of individual labour rights⁴¹.

This issue is fair for most of the ILO Conventions, which are crucial for climate mobility and migrants. For transnational migrants, two are the main ILO Conventions: No. 97 on Migration for Employment and No. 143 on Migrant Workers⁴². They are also insufficient instruments for the protection of labour rights for reasons similar to ILO No. 188⁴³. Being treaty law, the scope of these obligations is typically ascribed to member states rather than to companies or the private sector⁴⁴. Consequently, their application to private companies and platforms can be complex and inefficient⁴⁵. Furthermore, ILO Convention No. 181 on Private Employment Agencies⁴⁶ is not relevant in the context of digitalization and platform employment, as the countries that have ratified it and the companies under their jurisdiction are not major players in this market but by the Member-States which are typical victims of violations⁴⁷. It is overly optimistic to expect that, after several decades, a significantly higher level of ratification will be achieved that could meaningfully impact our research question.

These shortcomings mean that the ILO Conventions should not be considered in the context of protecting the rights of climate migrants as a main regulation until the current shortcomings of the ILO have been addressed. The lack of specificity on climate issues in these instruments may lead to an unjustified narrow interpretation and leave this group of workers unprotected, which also requires clarification at

⁴¹ L. I. SCHNEIDER, *The Regulatory Landscape of Transnational Corporations Embracing its Complexity by Adopting a Transnational Perspective*, Zürich, 2024, p. 70.

⁴² International Labour Organization, *Migration for Employment Convention (Revised)*, 1949 (No. 97), adopted July 1, 1949, entered into force August 22, 1952. International Labour Organization, *Migrant Workers (Supplementary Provisions) Convention*, 1975 (No. 143), adopted June 24, 1975, entered into force December 9, 1978. See ILO, *Normlex*, available at www.normlex.ilo.org.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ RUDOLPH, *Richterliche*, cit., pp. 201-204.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ International Labour Organization, *Private Employment Agencies Convention*, 1997 (No. 181), adopted June 19, 1997, entered into force May 10, 2000.

⁴⁷ D. ECKSTEIN, V. KÜNZEL, L. SCHÄFER, *Global Climate Risk Index 2021*, 2021, available at www.germanwatch.org.

the ILO level. Due to the lack of clear climate references, government and judicial authorities, as well as businesses, may interpret ILO standards instrumentally, limiting their application to traditional sectors and excluding climate vulnerability. Similarly, businesses may fail to include this in their human rights due diligence. As a result, even formally ratified instruments are practically inapplicable to climate-related labour mobility.

(C) The consideration of climate migrants' rights from the perspective of refugee law is also not straightforward. While individuals displaced purely on the basis of climate-related impacts typically do not fulfil the criteria outlined in Article 1A(2) of the Geneva Convention (Refugee Convention), which stipulates the requirement of being subjected to persecution on the grounds set out in the Convention, Article 33 (non-refoulement), when interpreted in conjunction with broader human rights norms, can preclude a state from returning an individual to a situation where their life or liberty would be subjected to grave risk⁴⁸. Nevertheless, it should be noted that this provision does not inherently confer the status of a "refugee" and remains subject to the stipulated narrow exceptions⁴⁹. This Convention has little bearing on labour rights. Thus, it is a weak tool both for determining the status of a "climate refugee" and for protecting labour rights.

Due to comparable definitions in the other international legal acts, the terms such as climate-induced migrants or mobility in the context of climate change, transnational climate labour migrant are way more common than climate refugee. We believe that none of the terms currently in use fully captures the multifaceted nature of the phenomenon, which means we need to clarify each one when we adopt labour rights under them. Some clarifications of this nature typically arise when comprehensive climate legislation – e.g. those targeting the reduction of carbon dioxide emissions – intersects with the increasingly urgent issue of climate-induced mobility. This phenomenon manifests particularly in contexts where the international community has exhibited a marked deficiency in addressing climate-related events in a time-

⁴⁸ See MARTINES, *Diritti e tutela*, cit., pp. 161-190.

⁴⁹ F. PERRINI, *Cambiamenti climatici e migrazioni forzate. Verso una tutela internazionale dei migranti ambientali*, Napoli, 2018, p. 94.

ly and adequate manner. Such inaction typically precipitates crises in mobility.

(D) Climate and migration. The tension between climate mobility and the immediate labour needs of internal and transnational migrants revealed a critical policy gap that demands coordinated responses⁵⁰. In this regard, the following interrelated acts of hard and soft law, e.g. Paris Agreement or the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction, are worthy of consideration. Together, these legal frameworks set ambitious mitigation targets, but they also create new legal questions at the intersection of climate policy and other fields, particularly regarding the protection and integration of climate-displaced workers.

The Paris Agreement (2015) emerged as the first major global hard-law treaty on climate change⁵¹. It obliges Parties to limit global warming (e.g. well below 2°C) through nationally determined contributions as well as addressed human rights matters⁵². As part of its implementation process, COP21 (the session of the Conference of the Parties as the annual United Nations Climate Change Conference) launched the Warsaw Mechanism's Task Force on Displacement to develop comprehensive strategies on climate displacement and few year after COP29 obliged all member states to include displacement in their National Adaptation Plans and Nationally Determined Contributions. In other words, Paris created an institutional mechanism under the loss-and-damage regime to address «*effective approaches [...] to address displacement*» linked to climate change⁵³. Although labour and social rights are essential, the Paris Agreement and its associated initiatives (COP21, COP29) provide minimal cover-

⁵⁰ F. UPADHYAY, *Migration as good, bad and necessary: examining impacts of migration on staying Himalayan communities affected by climate change*, in *Humanities and Social Sciences Communications*, n. 11, 2024, pp. 1-14.

⁵¹ L.E. ERICKSON, G.K. BRASE, *Paris Agreement on Climate Change*, in *Reducing Greenhouse Gas Emissions and Improving Air Quality*, London, 2019, pp. 11-22.

⁵² J.H. KNOX, *The Paris Agreement as a Human Rights Treaty*, in *Human Rights and 21st Century Challenges: Poverty, Conflict, and the Environment*, (ed. D. AKANDE et al), Oxford, 2018.

⁵³ See *How COP29 can address displacement*, 2024, available at www.internal-displacement.org.

age of these issues⁵⁴. There is no clarification of labour rights for this vulnerable group.

A later initiative has partly reinforced this trend. The Sendai Framework for Disaster Risk Reduction (2015) – a global soft law nature agreement on disaster management – explicitly addresses human mobility and well-managed migration as a form of disaster resilience through employment and decent work (Paragraph 36)⁵⁵. This provision appears in Chapter V of the Framework, which outlines the role of stakeholders, and it addressed mostly for state's duties in a vague way. Courts may struggle to assess the legality of corporate measures taken in the wake of state action affecting protected groups. Meanwhile, companies, particularly those without extensive legal resources, are unlikely to conduct a detailed, monograph-style analysis of the Framework's provisions (including Para. 36 and others) to determine their obligations under HRDD.⁵⁶ Thus, even being of a soft law nature, this Framework has not provided any detailed implementation solutions⁵⁷. This is explained by the fact that there is a difference in countries' economic and social development⁵⁸. However, such approach also has obvious negative consequences for the topic we are investigating. The Sendai Framework refers to the private sector only briefly, and with limited relevance to workers themselves. Namely, this only adds to the legal ambiguity that already exists within this Framework. Preamble (4) mentions the private sector only in terms of impacts on SMEs, with no reference to employees or labour rights. Preamble (6) calls the need for businesses to take climate into account in risk assessment, but again without any emphasis on employees or their

⁵⁴ See Letter from J.H. KNOX to Ambassador Carlos Fuller, Chair of the Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice by 3rd of May 2016.

⁵⁵ See International Labour Organisation, *Disaster risk reduction for resilience through employment and decent work*, in ILO Guide, pp. 1-58, p. 15.

⁵⁶ It is the case with the ILO Conventions.

⁵⁷ R. MENA, *Humanitarianism and the Sendai Framework: A 10-Year Review of Converging and Diverging Paths*, in *International Journal of Disaster Risk Science*, n. 16, 2025, pp. 1-13.

⁵⁸ R.M. NEKOEI-MOGHADAM, S.M. MORADI, A. TAVAN, *How can the Sendai framework be implemented for disaster risk reduction and sustainable development? A qualitative study in Iran*, in *Global Health*, n. 20, 2024, pp. 1-16.

rights. Similarly, Sendai Framework's references i.e. Guiding Principle (19e)⁵⁹ and across various operational Priorities, including Priorities 1 (27a, 27d, 27j), and Priority 3 (29, 30 b, 30c, 30m, 30o, 30q, 31c, 31d, 31i)⁶⁰ focus on business roles but fail to address fundamental labour rights. This makes the Framework's coverage and impact very limited. Only Priority 4 mentions the need for workforce training in the context of climate challenges, but it is only so much serves as a solution. It is promising that the Sendai Framework thus includes migrants and displaced persons in its disaster planning, viewing migration not only as a risk but also as a potential adaptive response. However, it neither provides enforceable rights that can be invoked in domestic courts, nor does it offer a clear set of labour-related risk indicators to support risk assessment for labour rights under the HRDD.

Both discussed above documents are interrelated and aim to address certain issues arising at the intersection of climate and labour migration. However, neither document provides solutions for climate labour migrants, labour market resilience to crises, or a clear action plan. To this extent the UN drafted the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (hereinafter GCM, 2018) that can be seen as a step forward⁶¹. The GCM covers migration caused by disasters, climate change and environmental degradation (para. 18(h))⁶². Despite not legally binding, it is the first international framework to systematically address migration and, what is more important, recognise climate change among the adverse drivers of it. This legal instrument mainly requires countries to respond to climate change in a context that goes

⁵⁹ «Disaster risk reduction and management depends on coordination mechanisms within and across sectors and with relevant stakeholders at all levels, and it requires the full engagement of all State institutions of an executive and legislative nature at national and local levels and a clear articulation of responsibilities across public and private stakeholders, including business and academia, to ensure mutual outreach, partnership, complementarity in roles and accountability and follow-up».

⁶⁰ Y. ABE, I. ZODROW, D.A.K. JOHNSON, L. SILERIO, *Risk informed and resilient development: Engaging the private sector in the era of the Sendai Framework*, in *Progress in Disaster Science*, n. 2, 2019, pp. 1-5, p. 2.

⁶¹ UNGA, *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, 19 December 2018, UN DOC A/RES/73/195.

⁶² W. KÄLIN, *Locating International Law*, cit., pp. 160-162.

beyond labour law, such as strengthening early warning and monitoring systems for climate threats, including migration and population displacement in disaster preparedness measures, and developing adaptation and resilience strategies⁶³.

In calling on states to combat the effects of climate change in accordance with the GCM, it should be recognised that digital labour platforms could provide invaluable assistance and cooperation in labour law matters. Our opinion is based on the fact that the results and experience gained over the years could form the basis for intergovernmental cooperation on these matters: for example, countries could exchange data on the number of available jobs and the recognition of workers' qualifications for these positions. The establishment of a clearly articulated framework outlining state obligations would facilitate the effective integration of climate-displaced migrants and would also make them less vulnerable to digital platforms that track their vulnerable status (i.e. subsequently exploit them for very low pay, slave labour, work under very unfavourable conditions, and other examples from the introduction). This is also consistent with the overall objective of the Paris Agreement and the Sendai Framework, filling gaps in the area of labour law.

Despite all legal instruments not referring explicitly to climate refugees or climate migrants, they focus on different groups of people in vulnerable situations due to climate changes. In our opinion, the multifaceted nature of this phenomenon does not allow them to be classified as either refugees or migrants in strict sense. This further emphasizes the need for a special legal regime for this category of vulnerable workers which will allow to stay in between migrants and refugees by having features of both which are depending on the situation and each individual case.

3. The Role of Digital Platforms in Climate Migration: BHR toolkit

The socio-economic factor of migration is characterised by the fact that many people change their place of residence due to unfavourable

⁶³ *Ibidem.*

climatic conditions in their regions. This data is often analysed by platforms such as Facebook or LinkedIn,⁶⁴ as well as digital labour platforms.

However, it is digital labour platforms that help climate migrants, who represent the majority of workers in this and other industries, to get these jobs⁶⁵. In some instances, migrant workers are compelled to rely on digital labour platforms of non-state nature as their sole source of income⁶⁶. While this provides a viable alternative to the traditional labour market, it can also be exploitative⁶⁷. Shortcomings in international legal regulation of the obligations of states and, to an even greater extent, companies in respecting fundamental labour rights result in inconsistent and uncertain working conditions for climate migrant workers.

(A) One of the typical violations is that individuals who immigrate to a new place but do not hold the nationality from that country can face risks such as social exclusion, i.e. restricted or lack of access to work⁶⁸, often due to tracking this migration status by such platforms and proxy discrimination of them. It is necessary to recognise the need

⁶⁴ Platforms like LinkedIn are used widely in research to trace skilled migration (e.g. Ukraine), but this raises ethical questions around consent and surveillance as this is hardly regulated from legal perspective (more positive side of proxy discrimination). M. BERTÈ, D. PAOLOTTI, K. KALIMERI, *From Ukraine to the World: Using LinkedIn Data to Monitor Professional Migration from Ukraine*, in Conference: GoodIT '23: ACM International Conference on Information Technology for Social Good, 6-8 Sept. 2023, pp. 213-222.

⁶⁵ O. ALYANAK, C. CANT, T. LÓPEZ AYALA, A. BADGER, M. GRAHAM, *Platform work, exploitation, and migrant worker resistance: Evidence from Berlin and London*, in *The Economic and Labour Relations Review*, n. 34, 2023, pp. 667–688, p. 668. See Business and Human Rights Resource Centre, *UAE climate migrants and exploitation* Business and Human Rights Resource Centre. UAE: *Catalysed by climate crises, migrants face rights abuse building renewable energy projects, working for digital platforms, labouring in Expo city, finds Equidem report*, in Equidem 2024, Submission to UN Special Rapporteur consultation on access to information on climate change and human rights: Delivery service.

⁶⁶ Ivi, p. 668.

⁶⁷ Ivi, p. 667.

⁶⁸ J. MAHONEY, K. LE LOUVIER, S. LAWSONPP, *The Ethics of Social Media Analytics in Migration Studies*, (ed. B. AKHGAR, K.L. HOUGH, Y.A. SAMAD, P.S. BAYERL, A. KARAKOSTAS), Cham, 2022, pp. 1-20, p. 3.

for a thorough re-examination of issues of discrimination and proxy discrimination by such platforms in order to prevent this phenomenon.

The flip side of the coin is the deliberate inclusion of workers arriving from climate change-affected areas for work at negligible pay or slave labour. This should also be considered by digital labour platforms, which should develop minimum standards below which certain services or goods cannot be provided – naturally taking into account the location and minimum typical standards both for the place where the service is provided and for the country of origin of the worker.

Digital platforms, including DLPs, should be prohibited to facilitate the labour of climate migrants (especially internal migrants) for hardly decent wages or working conditions.

The example of climate migrant workers in the UAE demonstrates some typical violations of the right to work (RTW) at DLPs in the sectors of 1) renewable energy, 2) transport, 3) cleaning, and 4) delivery sectors⁶⁹. Thus, there is a need to consider some sectors as potentially risky for workers and to request a higher standards of labour HRDD for them.

(B) A critical evaluation of the classification of climate migrants based on relocation (internal or external), sectoral activity, and engagement with DLPs and the potential for integrating digital tools to enhance working conditions. This study sets out a comprehensive framework of legal measures that the ILO could adopt in order to address the identified gaps from the perspective of business and human rights (BHR). Non-exhaustive examples include State obligations to promote non-discriminatory integration of climate migrants, including by granting equal rights to work with domestic workers. The obligations of companies can be illustrated by the following: a wage area not lower than the minimum wage, taking into account national and international standards and coefficients, if the DLP is targeting climate migrant workers for employment; the obligations of DLPs to verify the

⁶⁹ Climate Change News, *Rights group alleges abusive conditions for migrant workers at UAE renewable projects*, 2024, available at www.climatechangenews.com. Mar more Mena, *The Rising Popularity of Online Food Delivery Platforms and Cloud Kitchens in the UAE*, Report, 2024.

employment contract by having such contract approved by the competent authorities both of the climate migrant's home jurisdiction and the place of work performance delivery. At present, no binding international legal instrument consolidates such initiatives. However, the combined analysis of the instruments discussed above supports the conclusion that these recommendations are necessary, developed in line with internationally recognised norms and principles (e.g. UNGPs) in the area of climate-related labour migration.

From the perspective of global governance and international law, it is advisable to develop a comprehensive and ethically oriented plan for coordinating labour migration, based on existing international mechanisms and multilateral agreements. Such a plan should include: 1) an analysis of country pairs with the highest degree of comparability of worker qualifications (using international classifiers such as ISCO⁷⁰ or the European Qualifications Framework⁷¹); 2) the identification of countries and occupations where structural labour shortages are projected, as well as potential reserves of skilled professionals – with a view to optimising the mutual recognition of diplomas and licences; 3) prioritising those areas and professions where language and cultural barriers have the least impact on professional adaptation and the quality of services, and ensuring that such relocation is proportionate to the number of workers whose integration will take longer⁷²; 4) taking into account not only economic efficiency but also the prevention of

⁷⁰ International Standard Classification of Occupations (ISCO): Developed by the International Labour Organization (ILO), ISCO provides a system for classifying and aggregating occupational information internationally. It is widely used for matching labour market data, analyzing skill levels, and facilitating international comparison of job qualifications. See International Labour Organization, *ISCO-08: International Standard Classification of Occupations*.

⁷¹ European Qualifications Framework (EQF): The EQF is a common European reference framework that helps compare qualifications across different education and training systems in Europe. It covers all types and levels of qualifications, promoting lifelong learning and mobility. See European Commission, *The European Qualifications Framework for Lifelong Learning (EQF)*, 2008. See Directive 2005/36/EC of the European Parliament and of the Council of 7th September 2005 on the recognition of professional qualifications, OJ L 255, 30.9.2005, pp. 22–142.

⁷² K. SHAPOVALOVA, *The Role of Labour Law in Enabling Mechanisms for Mitigating Military Conflicts: A Legal Model of Peace*, in *Conexus*, n. 7, 2024, pp. 213–235.

brain drain through the use of digital forms of employment that reduce the need for physical relocation when working from home is possible (e.g. IT) or when not all of the country's territory has been affected by climate change⁷³. The proposed framework underscores the intersection of human rights, corporate accountability, and climate justice to safeguard the dignity and rights of this growing vulnerable group of the workforce.

4. AI and partial automation as a pathway for OHS rights of climate-dependent workers under BHR

AI and automation can help create better working conditions in Occupational Health and Safety (hereinafter OHS) for climate migrants and refugees, whether they are internal or transnational. Individual employees affected by the implementation of automation have a high level of job satisfaction and automation can reshape the labor environment and shorten employees' stay in an enterprise in favor of autonomous and flexible jobs⁷⁴.

Taking into consideration the case-study on UAE, migrant workers form 88% of the UAE population often come from climate-vulnerable countries and often are exposed to escalating climate risks⁷⁵. Delivery service workers in the UAE risk their safety and their lives to deliver food fast, in extreme heat, under relentless pressure – these employment practices are acts that inflict physical harm – a recognized form of violence under many other ILO Conventions. These risks associated with heat stress interact with and compound other serious human and

⁷³ See ILO Convention No. 97; International Organization for Migration, *Migration Governance Framework (MiGOF)*, IOM Council Doc C/106/40 (26 November 2015).

⁷⁴ F. CHEN, R. LI, *Improvement and Replacement: The Dual Impact of Automation on Employees' Job Satisfaction*, in *Systems Practice in Social Science*, n. 12, 2024, pp. 1-13.

⁷⁵ Human Rights Watch, *UAE: Migrant Worker Abuses Linked to Broader Climate Harms. Upholding Migrant Rights Critical to Address Climate Crisis at COP28*, 2023, available at www.hrw.org.

labour rights abuses, including forced labour conditions⁷⁶. The situation is similar for workers in the construction industry. The positive side of automation and AI in this context could be the following.

It is advisable for companies to focus on developing automated technologies aimed at improving working conditions for workers in the construction and delivery sectors, which would minimise their direct involvement in tasks that are hazardous to health and occupational hygiene, and instead shift the focus towards AI control. For instance, a 30% increase in labour efficiency in construction when AI technology is involved would help keep workers paid but not working during the hottest hours of the day⁷⁷.

Positive examples include FANUC robots with Robosuit protection and heating/insulation, complemented by heat-resistant sensors, reducing the need for human intervention in hazardous temperature conditions⁷⁸. Companies such as “Built Robotics” are developing autonomous equipment for earthworks: humans only control the AI remotely and are not present at the site, where risks can be exacerbated by weather conditions (rain, heat, dust), which reduces the negative impact on workers⁷⁹. The Australian delivery robot Ari travels around the city in hot and cold weather and has temperature control systems in its cargo compartment, with humans only monitoring deliveries from their phones⁸⁰.

Drawing inspiration from the UNGPs pillars, the company’s obligation can be outlined as following: 1) to prioritise the sale of AI technologies aimed directly or indirectly at improving working conditions to countries with poor climate conditions and where such technologies can be useful for labour law matters; 2) improve the development of AI technologies aimed at improving working conditions for workers in

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ L. BUTINA, *Transforming the construction and real estate sectors; How is AI making an impact, in these industries?*, 2025, available at www.easy.bi.

⁷⁸ R. KASSON, *Robotics in Extreme Environments: Designing for Environmental Adaptation*, 2025, available at www.blog.boston-engineering.com.

⁷⁹ K. JOHNSON, *Robots, AI, and the road to a fully autonomous construction industry*, 2020, available at www.entrepreneur.com.

⁸⁰ B. CORNWELL, *Food delivery just got smarter with temperature-controlled robots*, 2025, available at www.newfoodmagazine.com/news/.

sectors with particularly high climate risks (e.g. a shop worker is less exposed to the climate than a construction worker). The percentage of such AI developments that are done responsibly should be shown in companies' HRDDs, and this should be tracked in the supply chains of companies involved in both developing AI and AI components.

From the point of view of global governance, it is recommended that countries with favourable climatic conditions and unfavourable labour market attitudes towards migrants (including climate migrants) should consider increasing their involvement in the introduction of such technologies to countries with significant numbers of climate migrants⁸¹.

States are encouraged to intensify the exchange of information on the needs and possibilities for introducing such AI technologies, as well as to take additional measures to protect the wages of such workers: it is unacceptable to have a sharp reduction in jobs in these sectors, as well as a significant reduction in the wages of climate migrants and refugees (their wages are already often significantly lower than those of domestic workers).

It is recommended that the ILO and other international organization advocate for measures that encourage businesses to proactively develop and implement solutions for the automation of roles with climate-related health risks and the optimization of the mobility of remote and platform workers who are driven by climate changes. This encompasses an investigation into the potential of HRDD initiatives and sustainable business practices to encourage organisations to implement responsible automation strategies in regions where climatic conditions present a significant risk to labour safety.

5. Concluding remarks

There are legal gaps in the area of interaction between climate change and the resulting labour mobility. Digital platforms in this regard create both new employment opportunities and innovative ave-

⁸¹ E.g. Xylem Inc. (NYSE:XYL), Archer-Daniels-Midland (NYSE:ADM). See also Fn. 70-76.

nues for the exploitation and discrimination of such “climate labour migrants”. However, under conditions of legal uncertainty, the trend tends to increase the risks faced by these migrants. Thus, workers are vulnerable to incomplete compliance with HRDD by businesses, which has a detrimental effect on individual labour rights. Firstly, this matter is a case due to the complexity of defining the status of these workers under climate and migration (including refugee status) laws, which often exclude them from their scope. Secondly, numerous instruments, including the Paris Agreement, do not address labour law issues at all. In this regard, the present study posits that BHR, and HRDD in particular, provides a suitable framework for the distribution of responsibilities between the state and business. However, it is argued that this framework must be supplemented with sector-specific risk indicators to ensure the optimal functioning of digital labour platforms⁸².

The introduction of measures by actors at the international and national levels, in line with this concept, will allow for the clarification of fundamental labour rights (e.g. non-discrimination) and the application of geographic tracking of such migrants using digital platforms. This will promote human rights in development in the form of decent work, instead of the current exploitation of such workers and other violations. To this aim some developments are key: the introduction of state responsibility (e.g. to ensure equal access to employment for those displaced by climate change and to incorporate labour risk indicators into national adaptation plans); companies (e.g. to incorporate anti-discrimination wage checks and external verification of contract terms into HRDD), and global governance strategies (e.g. develop sectoral risk indicators for climate mobility in digital employment).

Furthermore, in regions characterised by unfavourable working environments, OHS may propose a transition from individual performance of work to AI monitoring of such work by the employee. The paper considers the feasibility of replacing workers exposed to climate change threats through automation. This is achieved by taking into account industry employment patterns and the availability of technologi-

⁸² Using technology to eliminate forced labour at sea. See World Economic Forum, *How AI can help us better prepare for climate migration*, 2022.

cal solutions. Positive practices are presented for improving the working conditions of workers engaged in delivery or construction in adverse climatic conditions through the introduction of full or partial automation. In this article, a call is made to companies and governments to promote efforts in this direction.

Consequently, this study provides a framework for future research, which is pertinent to both domestic and transnational workers affected by climate change. The strategic focus on HRDD has the potential to transform digital tools from a source of risk into a mechanism for ensuring decent work for people. The implementation of our recommendations by states and companies has the potential to enhance the protection of the rights of these categories of workers⁸³ and to mitigate the phenomenon of socio-economic crises in the field of climate mobility.

*Abstract**

Ita

Lo status giuridico dei lavoratori migranti colpiti dai cambiamenti climatici è incerto. La protezione di questi individui risente inoltre della crescente digitalizzazione, dell'uso di piattaforme di lavoro digitali e della parziale automazione delle prestazioni lavorative. Tuttavia, la questione non è sempre adeguatamente disciplinata dal diritto internazionale. Il presente studio esamina il quadro giuridico di riferimento e propone strategie e raccomandazioni agli Stati e alle imprese per migliorare il rispetto dei diritti fondamentali di questi lavoratori.

Parole chiave: diritti fondamentali dei lavoratori, giustizia climatica e migrazione, piattaforme digitali, governance responsabile dell'AI

⁸³ International Labour Organization, *Mapping organizations, institutions, and companies developing digital solutions for decent work*, 2022.

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

En

The legal status of migrant workers affected by climate change is uncertain. The protection of these individuals is affected by increasing digitalization, the use of digital labor platforms, and the partial automation of work performance. However, the issue is not always adequately regulated by international law. This study examines the legal framework and proposes strategies and recommendations for states and companies to improve compliance with fundamental rights of these workers.

Keywords: fundamental labour rights, climate justice and human mobility, digital platforms, responsible AI governance

Raffaele Bifulco

IL NUOVO ‘NOMOS DELLA TERRA’ EUROPEO. UNO SGUARDO AL REGOLAMENTO UE SUL RIPRISTINO DELLA NATURA

SOMMARIO: 1. Un prima e un dopo. – 2. Gli obiettivi del ripristino. – 3. Le misure di ripristino relative agli ecosistemi terrestri e marini. – 3.1. Gli ecosistemi terrestri, costieri e di acqua dolce. – 3.2. Le ipotesi di deroghe ed esenzioni. – 4. Le misure di ripristino riguardanti altri ecosistemi. – 5. I piani nazionali di ripristino. – 6. Rifondazione piuttosto che razionalizzazione.

1. *Un prima e un dopo*

Il regolamento europeo sul ripristino della natura rappresenta un punto di svolta nella disciplina dell’ambiente¹. Lo è fin dal titolo, in cui significativamente appare il termine ‘natura’ e non quello, molto più frequente, di ambiente². E indubbiamente quella che potrebbe essere una fugace suggestione riceve poi una significativa conferma dalla lettura del complesso atto normativo, che prende in considerazione tutte le principali zone terrestri e marine del territorio europeo. È forse proprio questo sforzo prometeico di guardare alla natura nel suo com-

¹ Regolamento (UE) 2024/1991 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2024 sul ripristino della natura e che modifica il regolamento (UE) 2022/869, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea del 29 luglio 2024.

² E. LEES, O.W. PEDERSEN, *Restoring the Regulated: The EU’s Nature Restoration Law*, in *Journal of Environmental Law*, n. 37, 2025, p. 75, intendono il regolamento in esame come «*the most ambitious attempt to legislate for nature restoration to date*». Su questa linea si posiziona la riflessione di E. CHITI, *Ecosystem restoration and EU Law: an introduction to the symposium*, in *European Law Open*, n. 3, 2024, p. 176, il quale, chiedendosi se il regolamento esprima un intento di razionalizzazione o di rifondazione, riconosce la difficoltà di un suo inquadramento rispetto alle tradizionali categorie della sostenibilità e della protezione ambientale, anche in ragione del fatto che il regolamento include una serie di ‘*ecological propositions*’ che abbandonano la logica della tutela ambientale come strumento per correggere le esternalità del mercato (178).

plesso, nelle sue molteplici manifestazioni, e non per suoi singoli aspetti, ciò che maggiormente caratterizza l'atto normativo in esame.

L'ampiezza degli oggetti disciplinati (e tra questi l'inclusione anche degli spazi urbani) e l'intreccio implementativo creato tra Commissione e Stati membri al fine di permettere alla prima un costante monitoraggio sull'attività ripristinatoria dei secondi fanno pensare, per un verso, ad un approccio olistico³ e, per l'altro, ad un cambio di paradigma culturale che, abbandonando l'eccessivo antropocentrismo, si dimostri capace di guardare con maggiore rispetto alla natura. In questa prospettiva il regolamento può ben dirsi uno dei frutti più rappresentativi di quel manifesto ideologico che è stato il *Green Deal* europeo adottato cinque anni prima⁴.

Il rilievo e l'impatto ordinamentale del provvedimento sono testimoniati anche dalle resistenze che esso ha incontrato in fase di approvazione⁵. Senza entrare nei dettagli, basti ricordare che il Consiglio ha assunto su di esso una decisione a maggioranza qualificata con la contrarietà di sette Stati membri (Austria, Belgio, Italia, Finlandia, Malta, Olanda, Polonia). Gli interessi economici che il regolamento ha toccato, in particolare quelli legati all'economia agricola, hanno fatto muro trovando sponda all'interno del Parlamento europeo. Già in sede di esame in commissione il progetto ha trovato forti difficoltà: hanno votato a favore 20 Stati su 27 (con una soglia minima di 15) per una complessiva popolazione rappresentata di 66,7% (con una soglia minima al 65%). Esso è stato dunque il frutto di un faticoso compromes-

³ In questo senso N. HOEK, *Have the Problems Been Solved? A Critical Analysis of the Proposed EU Regulation on Nature Restoration: Have the Problems Been Resolved?*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 2022, p. 323: «EU Nature Conservation Law needs to introduce a holistic approach and broaden the natural world beyond the limited Annexes of the Wild Birds and Habitats Directives, in line with the principle of adaptive management».

⁴ Comunicazione della Commissione europea, COM(2019) 640 final; N. HOEK, *Have the Problems Been Solved?*, cit. p. 321.

⁵ Su ciò ampiamente A. CLIQUET, A. ARAGAO, M. MERTENS, H. SCHOUKENS, K. DECLEER, *The negotiation process of the EU Nature Restoration Law Proposal: bringing nature back in Europe against the backdrop of political turmoil?*, in *Restoration Ecology*, 32, n. 5, 2024, p. 1 ss.

so in cui la procedura del trilogo ha svolto un ruolo rilevante per giungere ad un esito positivo⁶.

Il regolamento intesse un complesso rapporto con la precedente normazione unionale in materia ambientale⁷. Discontinuità e continuità sono due caratteristiche che, senza contrapporsi, connotano l'atto in esame.

Quanto alla discontinuità, la presa di distanza è soprattutto nei confronti delle direttive 92/43/CE (cd. direttiva ‘habitat’) e 2009/147/CE (cd. direttiva ‘uccelli’) rispetto alle quali il nuovo atto normativo segna un passo diverso⁸. Ad esse il regolamento fa continuo riferimento, le presuppone ma se ne allontana anche e volutamente: sia nella forma (passando dalla veste della direttiva a quella regolamentare)⁹, sia nella scelta di indicare agli Stati membri termini precisi entro i quali realizzare gli interventi di ripristino previsti¹⁰, sia, infine, per le dimensioni territoriali, decisamente più ampie, dell'intervento regolamentare¹¹.

⁶ Per maggiori dettagli sul procedimento di approvazione cfr. M. FERRARA, *A prima lettura del regolamento UE sul ripristino della natura* (reg.UE 2024/1991), in *Federalismi.it*, n. 24, 2024, p. 120; U. SALANITRO, *La tutela preventiva della biodiversità nel regolamento europeo sul ripristino della natura* (*Nature Restoration Law*), in *Ambiente-diritto.it*, n. 1, 2025, p. 3.

⁷ Cfr. B.J. DE LEEUW, C.W. BACKES, *The Non-Deterioration Obligation in the Nature Restoration Regulation – a Necessary and Proportionate Addition to the Habitats Directive or a Monstruosity with Disastrous Consequences for Society?*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, n. 21, 2024, pp. 22-26; E. LEES, O.W. PEDERSEN, *Restoring the Regulated*, cit., pp. 79-80.

⁸ Ma per un giudizio differente, nel senso della continuità, B.J. DE LEEUW, C.W. BACKES, *The Non-Deterioration Obligation in the Nature Restoration Regulation*, cit., p. 30.

⁹ Un punto sottolineato praticamente da tutti i commentatori. A tale proposito, con attenzione al livello ordinamentale italiano, M. FERRARA, *A prima lettura del regolamento UE sul ripristino della natura* (reg.UE 2024/1991), cit., p. 125, osserva che il carattere *self-executing* del regolamento comporterà la disapplicazione delle norme statali e regionali con esso in contrasto; anche eventuali leggi regionali finalizzate a riperimetrare in senso riduttivo l'area delle riserve andranno incontro a disapplicazione per contrasto con i vincoli europei ex art. 117, primo comma 1, Cost.

¹⁰ N. HOEK, *Have the Problems Been Solved?*, cit., p. 328, osserva che con l'apposizione di termini e scadenze temporali (*deadlines*) da parte del Regolamento è stata superata una carenza delle direttive, che di quei termini erano prive.

¹¹ Le due direttive ‘habitat’ e ‘uccelli’ si concentrano notoriamente sui siti Natura

Tuttavia, come è riconosciuto dalla stessa Commissione nella relazione che accompagna la proposta di regolamento¹², gli obiettivi di tutela delle due direttive non sono stati raggiunti visto lo stato carente della biodiversità in Europa e nel mondo. Anche per questo l'Unione ha cercato di invertire la rotta innanzitutto con quel manifesto, non solo ambientale, che è il *Green Deal* e poi con le sue concrete applicazioni, tra cui la Strategia sulla biodiversità per il 2030¹³. Per un effettivo e più incisivo intervento normativo a favore della biodiversità si sono espresi sia la Commissione europea (in particolare attraverso la Strategia appena menzionata) sia il Parlamento europeo attraverso due risoluzioni: con la prima, del 16 gennaio 2020, il Parlamento ha spinto la Commissione ad abbandonare il modello degli impegni volontari degli Stati e a proporre obiettivi giuridicamente vincolanti, mentre con la seconda, del 9 giugno 2021, ha espresso un evidente favore per l'impegno della Commissione ad adottare obiettivi di ripristino vincolanti attraverso la proposta di un regolamento sul ripristino¹⁴.

Venendo al versante della continuità, esso emerge dalla lettura dei primi 15 Considerando, dove gli agganci con il diritto internazionale sono indubbi¹⁵. Ma il punto di riferimento è soprattutto la menzionata

(la rete ecologica diffusa su tutto il territorio dell'Unione), mentre il regolamento impone obblighi di miglioramento ambientale che riguardano habitat posti al di fuori di tali siti. A dire il vero, l'idea di ripristino è già presente nella direttiva 'habitat', dove all'art. 3, par. 1, si dice: «È costituita una rete ecologica europea coerente di zone speciali di conservazione, denominata Natura 2000. Questa rete – formata dai siti in cui si trovano tipi di habitat naturali elencati nell'allegato I e habitat delle specie di cui all'allegato II – deve garantire il mantenimento ovvero, all'occorrenza, il *ripristino*, in uno stato di conservazione soddisfacente, dei tipi di habitat naturali e degli habitat delle specie interessati nella loro area di ripartizione naturale».

¹² COM (2022) 304 final, p. 9.

¹³ Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2023, *Riportare la natura nella nostra vita* (COM(2020) 380 final). Sulla portata del GDE cfr. D. BEVILACQUA, E. CHITI, *Green Deal. Come costruire una nuova Europa*, Bologna, 2024.

¹⁴ La prima è la Risoluzione del Parlamento europeo, del 16 gennaio 2020, sulla 15^a riunione della conferenza delle parti della convenzione sulla diversità biologica (COP15) (2019/2824 (RSP); la seconda è Risoluzione del Parlamento europeo, del 9 giugno 2021, sulla strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030 – *Riportare la natura nella nostra vita* (2020/2273(INI).

¹⁵ Cfr. M. FERRARA, *A prima lettura del regolamento UE sul ripristino della natura*

Strategia sulla biodiversità, presentata dalla Commissione europea il 20 maggio 2020. È in questo documento che il lettore trova già annunciato il piano di ripristino della natura, con le sue concrete articolazioni¹⁶. Peraltro il regolamento rappresenta anche il primo provvedimento di rilevanza ultrastatale che si pone come attuativo del *Global Biodiversity Framework*¹⁷.

2. Gli obiettivi del ripristino

Prima di esaminare i principali contenuti del regolamento, torna utile soffermarsi sugli obiettivi dello stesso per come definiti all’art. 1¹⁸. Non può passare sotto silenzio, innanzitutto, l’aspirazione ad una sorta di nuovo ‘nomos della terra’ europeo: recupero della biodiversità e resilienza degli ecosistemi riguardano il globo terracqueo europeo (dove ‘europeo’ sta per Stati membri dell’UE). Lo afferma chiaramente la lett. a) dell’art. 1. L’ambito territoriale viene poi ulteriormente precisato dall’art. 2, che delimita l’ambito di applicazione del regolamento agli ecosistemi (per come specificati ulteriormente dagli artt. 4-12) presenti sul territorio, nelle acque costiere e fino alla zona economica esclusiva e alle piattaforme continentali. È espressamente precisato che il regolamento trova applicazione ai soli ecosistemi del territorio europeo degli Stati membri, rimanendo così esclusi i territori delle regioni ultraperiferiche (all’art. 2, par. 2).

(reg.UE 2024/1991), cit., p. 126, che evidenzia il legame tra il regolamento e alcuni dossier internazionali, peraltro messo nero su bianco dall’art. 1, par. 1, lett. d).

¹⁶ COM(2020) 380 final, p. 6 ss. Un altro importante documento tenuto presente dalla Commissione è stato il report del 2019 dell’IPBES, *The Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services, Summary for Policymakers*.

¹⁷ Come è noto, alla 15^a Conferenza delle Parti, a dicembre 2022, è stato adottato il piano strategico denominato ‘*Global Biodiversity Framework*’, dove si dichiara di voler arrestare la perdita di biodiversità e di ripristinare almeno il 30% dei territori degradati, delle acque interne e degli ecosistemi costieri e marini (cfr. il target 2 all’interno della sezione F).

¹⁸ Si vedano i Considerando 16-18 e, per una sintesi, il Considerando 37. Per una puntualizzazione sugli obiettivi G. PROVVISIERO, *Il regolamento sul ripristino della natura e i suoi effetti sugli ordinamenti degli Stati membri*, in *Italian papers on federalism*, n. 1, 2025, p. 71.

Viene poi istituito un nesso, peraltro evidente, tra l'atto normativo in esame e gli «obiettivi generali dell'Unione» in materia di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici¹⁹. Un terzo obiettivo è la «maggiore sicurezza alimentare»²⁰. Il regolamento viene infine inteso come uno strumento ulteriore per l'adempimento degli impegni internazionali dell'Unione²¹.

L'obiettivo finale, indicato dal par. 2 dell'art. 1, è quello di offrire un quadro agli Stati membri affinché essi attuino misure di ripristino efficaci in modo da coprire almeno il 20% delle zone terrestri e il 20% delle zone marine entro il 2030 per arrivare alla copertura completa di tutti gli ecosistemi che necessitano di ripristino entro il 2050. Infine, per quanto non espressamente menzionato nell'articolato del regolamento, va fatta menzione del nesso che il ripristino degli ecosistemi intesse con la salute umana. Il riconoscimento del legame tra salute umana, salute animale e una natura integra e resiliente permette di dire che il regolamento rappresenta un tassello importante dell'approccio *One Health*²².

3. Le misure di ripristino relative agli ecosistemi terrestri e marini

Il regolamento interviene su sei specifici ecosistemi: terrestri, costieri, di acqua dolce (art. 4), marini (art. 5), urbani (art. 8), fiumi e pianure alluvionali (art. 9), agricoli (art. 11) e forestali (art. 12), con un intermezzo dedicato agli impollinatori (art. 10). L'intero intervento normativo, da un punto di vista materiale, è poi costruito su due oggetti: gli spazi disciplinati già dalle direttive 'habitat' e 'uccelli' e gli spazi non rientranti in queste ultime. La complessità della disciplina, l'ampiezza degli oggetti regolati, il gioco di rinvii alle direttive 'habitat'

¹⁹ Art. 1, lett. b), del Regolamento. Sul rapporto tra regolamento e cambiamento climatico cfr. E. LEES, O. W. PEDERSEN, *Restoring the Regulated*, cit. pp. 93-94; N. HOEK, *Have the Problems Been Solved?*, cit., p. 329; U. SALANITRO, *La tutela preventiva della biodiversità nel regolamento europeo sul ripristino della natura (Nature Restoration Law)*, cit., p. 3.

²⁰ Art. 1, lett. c), del Regolamento.

²¹ Art. 1, lett. d), del Regolamento.

²² Un cenno all'approccio *One Health* è nel Considerando 22.

e ‘uccelli’ e ad altre discipline unionali rende le pagine che seguono estremamente analitiche, obbligando a continui riferimenti all’articolato. Ce ne scusiamo in anticipo.

3.1 *Gli ecosistemi terrestri, costieri e di acqua dolce*

Gli artt. 4 e 5 riguardano rispettivamente gli ecosistemi terrestri, costieri e di acqua dolce e gli ecosistemi marini. Di questi due articoli va menzionata una caratteristica, che ne rappresenta bene il carattere compromissorio: alla posizione della regola segue poi la possibilità di sua deroga. Per qualche verso l’uso di una tale tecnica finisce per avvicinare il regolamento in esame alla struttura di una direttiva²³. Scorrendo i due articoli è possibile individuare almeno sei tipologie di interventi.

La *prima* tipologia di obblighi riguarda le zone contenute negli allegati della direttiva ‘habitat’. Più precisamente, il primo paragrafo dei due articoli dispone, in maniera identica, che gli Stati membri mettono in atto «le misure di ripristino necessarie per riportare in buono stato le zone dei tipi di habitat» di cui all’allegato I (nel caso dell’art. 4) e all’allegato II (nel caso dell’art. 5) che in tale stato non sono. I due allegati dichiarano di contenere gli habitat elencati nella direttiva 92/43/CE. Con la locuzione ‘buono stato’ si intende, in estrema sintesi, lo stato in cui «le caratteristiche fondamentali del tipo di habitat, in particolare la sua struttura, le sue funzioni e le sue specie tipiche o la sua composizione di specie tipiche, riflettono l’elevato livello di integrità, stabilità e resilienza ecologica necessario per garantirne il mantenimento a lungo termine» (art. 3, par. 1, n. 4).

I compiti degli Stati vengono graduati nel tempo: gli interventi dovranno svolgersi entro il 2030 su almeno il 30% della superficie totale di tutti i tipi di habitat che non si trovi in buono stato, entro il 2040 su

²³ L. BODENBERGER, *Die EU-Verordnung über die Wiederherstellung der Natur – Ein Überblick*, in *Natur und Recht*, 46, 2024, p. 533. Sul regime delle deroghe cfr. le osservazioni di G. PROVVISIERO, *Il regolamento sul ripristino della natura e i suoi effetti sugli ordinamenti degli Stati membri*, cit., pp. 79-81.

almeno il 60% ed entro il 2050 su almeno il 90% della superficie di ciascun gruppo di tipi di habitat di entrambi gli allegati²⁴.

Non sfugga la diversa dizione utilizzata per la prima cadenza temporale del 2030 e per quelle successive²⁵. In entrambi gli articoli si prevede, infatti, il ripristino sul 30% «della superficie totale di tutti i tipi di habitat» entro il 2030, mentre per le due successive scadenze del 2040 e del 2050 il parametro è «la superficie di ciascun gruppo di habitat» di cui ai due allegati. Evidente è la *ratio* della differenza: in relazione alla prima e più ravvicinata scadenza del 2030 è più comodo per gli Stati membri procedere a seconda delle misure che saranno più agevoli da adottare. Ciascuno Stato potrà quindi diversificare i propri ambiti di intervento in relazione alla propria specifica situazione. In questa prima fase le misure assunte dagli Stati membri potranno essere assai diversificate tra loro e potrà anche accadere che alcuni habitat restino ‘scoperti’, privi cioè di effettivo ripristino.

Nel primo arco temporale (2030) gli Stati, con riguardo agli ecosistemi terrestri, potranno dare priorità alle misure di ripristino delle zone dei siti Natura 2000²⁶ (art. 4, par. 1, c. 2). Ciò può spiegarsi con la circostanza che gli Stati membri dovrebbero avere una conoscenza più approfondita di tali zone e che quindi risulterà più agevole avviare il ripristino proprio con riguardo a tali zone.

L'art. 4, par. 2, stabilisce che gli Stati possono derogare, sulla base di debita giustificazione, alle regole appena riassunte, escludendo dagli obblighi di ripristino quei «tipi di habitat molto comuni e diffusi che coprono più del 3% del loro territorio europeo». In caso di deroga gli obblighi si riducono rispetto a quanto stabilito nel primo paragrafo, per quanto la deroga non possa comunque mettere in discussione il raggiungimento o il mantenimento «a livello biogeografico nazionale di uno stato soddisfacente» per ciascuno degli habitat sottoposti a de-

²⁴ Artt. 4, par. 1, lett. a) e b) e 5, par. 1, lett. a) e b). Sussiste una sola differenza in questa mappatura temporale, contenuta nell'art. 5, par. 1, lett. b) e c), riguardante l'habitat marino dei sedimenti morbidi. La ragione è l'ampiezza di questa zona di tipo di habitat che ha fatto ritenere evidentemente improbabile il rispetto dei tempi stabilito per tutti gli altri habitat.

²⁵ E. LEES, O. W. PEDERSEN, *Restoring the Regulated*, cit., p. 84.

²⁶ Cfr. *supra*, nt. 11.

roga²⁷. Anche per gli ecosistemi marini è prevista una deroga molto simile, disciplinata dai parr. 3 e 4 dell'art. 5.

Una seconda tipologia di misure riguarda ancora gli habitat di cui ai due allegati ma con lo scopo di estenderne la presenza. Per entrambi i tipi di ecosistemi (terrestri e marini), infatti, il regolamento prevede misure di ripristino per ristabilire i tipi di habitat di cui agli allegati I e II nelle zone che ne sono privi, al fine di raggiungere la «superficie di riferimento favorevole» per tali tipi di habitat (artt. 4, par. 4 e 5, par. 2). La «superficie di riferimento favorevole» è l'estensione minima necessaria per garantire la sostenibilità a lungo termine del tipo di habitat (art. 3, par. 1, n. 8)²⁸. L'obiettivo è da raggiungere entro il 2050 attuando le misure sul 100% delle superfici individuate nel piano nazionale di ripristino, con tappe intermedie al 2030 e 2040. Si tratta di misure che servono a reintrodurre tipi di habitat che sono stati intensamente compromessi. Anche con riguardo a tale fattispecie è possibile derogare (art. 4, parr. 5 e 6, e art. 5, parr. 3 e 4).

Una terza tipologia riguarda poi gli interventi degli Stati che vanno al di là degli habitat indicati nei due allegati. Difatti, gli artt. 4, par. 7, e 5, par. 5, stabiliscono misure di ripristino per migliorare la qualità, la quantità e la connettività degli habitat marini di cui all'allegato III al regolamento nonché degli allegati I, II, IV e V della direttiva 'habitat' e della direttiva 'uccelli', finché raggiungano una qualità e una quantità sufficienti. È prevista espressamente anche la possibilità di ristabilire tali habitat, senza limiti temporali²⁹.

Questi primi tre ordini di misure sono poi sottoposti ad un dovere di «costante miglioramento», previsto al par. 11 dell'art. 4 e al par. 9 dell'art. 5, che deve portare al «raggiungimento di un buono stato» per

²⁷ Si è notato che l'opzione rappresenta una occasione per gli Stati che potranno impiegare risorse per gli habitat più stressati: L. BODENBERGER, *Die EU-Verordnung über die Wiederherstellung der Natur*, cit., p. 528.

²⁸ La disposizione usa clausole molto generali, come quella di area di ripartizione naturale, che non appare di facile delimitazione. Sul punto E. LEES, O. W. PEDERSEN, *Restoring the Regulated*, cit., pp. 90-92.

²⁹ L. BODENBERGER, *Die EU-Verordnung über die Wiederherstellung der Natur*, cit., p. 528, osserva che, poiché gli habitat di questo tipo non sono limitati alle zone situate nei siti Natura 2000, gli obiettivi previsti da tale disposizione richiederanno misure di ripristino diffuse in tutto il territorio nazionale.

i tipi di habitat previsti negli allegati e al raggiungimento di una qualità sufficiente per quelli appena esaminati di cui al par. 7. Si tratta dunque di una *quarta* tipologia di misure, che trova applicazione nelle aree dove già sono state adottate misure di ripristino di altro tipo.

Esiste poi una *quinta* tipologia di misure, definibile come di non deterioramento (tale è l'espressione usata al par. 13 dell'art. 4), per cui gli Stati membri devono mettere in atto misure – previste rispettivamente all'art. 4, par. 11, c. 2 e, per gli ecosistemi marini, all'art. 5, par. 9, c. 2 – dirette ad assicurare che le zone in cui è stato raggiunto un buono stato e una qualità sufficiente degli habitat «non si deteriorino in misura rilevante». La differenza tra questa tipologia di misure e quelle esaminate precedentemente non è scontata. Da un punto di vista cronologico, sono misure che interverranno dopo l'adozione della quarta tipologia di interventi. Saranno i piani nazionali, la Commissione e la Corte di giustizia a fornire elementi di ragguaglio³⁰.

I successivi paragrafi dei due articoli stabiliscono infine una *sesta* tipologia – una sorta di misura di salvaguardia – da adottarsi nelle more dell'adozione dei piani nazionali (art. 4, par. 12 e art. 5, par. 10). In questo periodo gli Stati si adoperano per la messa in atto di misure che prevengano il «deterioramento significativo» delle zone di ripristino³¹. Con questa ultima tipologia sono tutelate solo le zone che ospitano tipi di habitat di cui all'allegato I o II e che sono in buono stato ovvero quei tipi di habitat di cui agli allegati I e II fino al raggiungimento della superficie di riferimento favorevole per ciascun tipo di habitat in ciascuna regione biogeografica dello Stato membro (parr. 17 per gli ecosistemi terrestri e 14 per gli ecosistemi marini). Queste ultime previsioni – come tutte quelle contenute nei parr. 11-16 dell'art. 4 e 9-13

³⁰ E. LEES, O. W. PEDERSEN, *Restoring the Regulated*, cit., pp. 92-93.

³¹ A. CLIQUET, A. ARAGAO, M. MERTENS, H. SCHOUKENS, K. DECLEER, *The negotiation process of the EU Nature Restoration Law Proposal*, cit., p. 4, osservano che l'uso dell'aggettivo 'significativo' produce un annacquamento, trasformando l'obbligo degli Stati da obbligazione di risultato a obbligazione di mezzo. Negli stessi termini U. SALANITRO, *La tutela preventiva della biodiversità nel regolamento europeo sul ripristino della natura*, cit., p. 9, osserva che la diversa formula testuale implica un cambiamento di regime: non più un obbligo di risultato (per cui il deterioramento non sarebbe permesso) ma un obbligo di mezzi o di comportamento (gli Stati potrebbero limitarsi a dimostrare di aver provato con diligenza e perizia a fermare il deterioramento).

dell'art. 5 – sono state oggetto di particolari resistenze nel corso del procedimento legislativo e risultano piuttosto edulcorate rispetto al progetto originario della Commissione.

Agli Stati viene data un'ulteriore opzione (par. 13 dell'art. 4). Con riguardo proprio agli obblighi contenuti nei parr. 11 e 12 dell'art. 4, e comunque al fuori dei siti Natura 2000, essi possono applicare gli obblighi di non deterioramento «a livello di ciascuna regione biogeografica del loro territorio per ciascun tipo di habitat e ciascun habitat di specie», a condizione di notificare tale intenzione alla Commissione entro il 19 febbraio 2025 (e fermi restando altri obblighi, tra cui quello di descrivere le modalità di applicazione di tale opzione all'interno del piano nazionale). Nel regolamento non si rinviene una definizione di «regione biogeografica», rintracciabile invece nella direttiva ‘habitat’³². In questo caso il regolamento non subordina l'esperibilità dell'opzione ad una motivazione, per quanto il Considerando 37 pare precisare le condizioni di ricorribilità.

3.2 Le ipotesi di deroghe ed esenzioni

In relazione alle due ultime tipologie di misure sono ammesse *ipotesi di non applicazione* (e quindi deterioramenti inevitabili) nelle seguenti ipotesi: a) casi di forza maggiore, comprese le catastrofi naturali; b) trasformazioni inevitabili degli habitat causate direttamente dai cambiamenti climatici; c) un piano o progetto di interesse pubblico prevalente per il quale non sono disponibili soluzioni alternative meno dannose, da determinarsi caso per caso; o d) un'azione o inerzia di Paesi terzi di cui lo Stato membro interessato non è responsabile (all'interno degli artt. 4 e 5 sono rispettivamente i parr. 14-15 e 11-12 a prevedere la non applicazione di quanto disposto in via generale dal par. 11 e dal par. 9).

La non applicazione può riguardare sia l'obbligo previsto dal par. 11 che quello previsto dal par. 12. Inoltre il mancato rispetto di queste due tipologie di obblighi può essere giustificato anche in relazione ai siti Natura 2000 (par. 16 dell'art. 4 e par. 13 dell'art. 5). In tale ipotesi,

³² Cfr. art. 1, par. 1, c. iii: tra di esse sono menzionate la zona alpina o la zona mediterranea, quindi zone che sono condivise da più Stati.

tuttavia, le prime due cause di giustificazione rimangono identiche. Più ristretta è invece la terza ipotesi perché il piano o il progetto deve essere autorizzato a norma dell'art. 6, par. 4, della direttiva 'habitat'. Manca inoltre la causa di giustificazione riferita all'azione o all'inerzia di Paesi terzi.

Rimane non chiara la diversità di scrittura per le ipotesi riguardanti i siti Natura e quelle riguardanti altri siti. Nel primo caso l'art. 16 recita: «il mancato rispetto degli obblighi di cui ai paragrafi 11 e 12 è giustificato se è dovuto a...»; nel secondo caso gli artt. 14 e 15 recitano: «l'obbligo di cui al paragrafo 11 non si applica al deterioramento dovuto a...»³³.

L'interpretazione delle cause di non applicazione potrà porre problemi interpretativi. Si pensi all'ampiezza dell'ambito normativo del concetto di forza maggiore (vi rientranno gli incendi boschivi?). La terza causa di non applicazione riguarda i piani o progetti di interesse pubblico prevalente, privi di soluzioni alternative meno dannose. A proposito di tale causa giustificativa vanno annotate alcune piccole differenze. Nel caso dei parr. 14 (art. 4) e 11 (art. 5) la valutazione andrà fatta «caso per caso»; una simile specificazione non ricorre nel caso del 5 (art. 4) e 12 (art. 5); infine nei parr. 16 (art. 4) e 13 (art. 5), che riguardano i siti Natura 2000, si applica, come detto, l'art. 6, par. 4, della direttiva 'habitat', che prevede misure compensative. Misure compensate che quindi non sono necessarie per le prime due ipotesi³⁴.

Sull'applicazione di queste deroghe la Commissione conserva diversi poteri di controllo (enumerati agli artt. 15, par. 3; 20, par. 1; 21, par. 1, lett. b) 21, par. 2, lett. b).

Si viene ora all'art. 6 che si occupa dell'*energia da fonti rinnovabili*, oggetto di una disciplina di indubbio favore³⁵. Secondo l'art. 6, par. 1, la pianificazione, la costruzione e l'esercizio degli impianti di produ-

³³ Come osservano E. LEES, O.W. PEDERSEN, *Restoring the Regulated*, cit., p. 88, la diversa tecnica redazionale si ritrova almeno nelle versioni inglese, francese, italiana e danese.

³⁴ Secondo L. BODENBERGER, *Die EU-Verordnung über die Wiederherstellung der Natur*, cit., p. 530, le eccezioni sono giustificate dalla necessità di conferire flessibilità all'azione amministrativa e di adeguare gli obiettivi alla realtà.

³⁵ Sul punto le osservazioni critiche di U. SALANITRO, *La tutela preventiva della biodiversità nel regolamento europeo sul ripristino della natura*, cit., p. 10.

zione di energia da fonti rinnovabili, la connessione alla rete, la rete stessa e gli impianti di stoccaggio sono infatti presunti di interesse pubblico prevalente, con la conseguenza che a tali attività si applicano le previsioni di non applicabilità contenute nell'art. 4, parr. 14 e 15, e nell'art. 5, parr. 11 e 12 (rimane quindi esclusa la possibilità di collocare tali impianti all'interno dei siti Natura). Gli Stati possono esentare tali impianti dal requisito che non siano disponibili soluzioni alternative meno dannose, tutte le volte in cui i piani e i progetti siano stati soggetti a valutazione ambientale strategica o di impatto ambientale.

Gli Stati possono anche decidere di limitare l'applicazione di tale previsione a determinate parti del territorio oppure a determinati tipi di tecnologie o a progetti con determinate caratteristiche (si v. il par. 2 dell'art. 6, una disposizione simmetrica all'art. 3 del regolamento UE 2022/2057, che istituisce il quadro per accelerare la diffusione delle energie rinnovabili).

Misure di esenzione sono adottate dal regolamento, all'art. 7, anche per le attività destinate esclusivamente alla *difesa nazionale*, qualora le misure di ripristino sopra esaminate (art. 4, parr. 1, 4, 7 e art. 5, parr. 1, 2, 5) siano ritenute incompatibili con un continuo uso militare delle zone in questione.

Inoltre gli Stati membri possono prevedere, ai fini delle ipotesi di non applicazione delle misure previste nell'art. 4, parr. 14 e 15, e nell'art. 5, parr. 11 e 12, che i piani e i progetti destinati esclusivamente alla difesa nazionale siano presunti di interesse pubblico nazionale (art. 7, par. 2) oppure possono esentarli dal requisito che richiede che non siano possibili soluzioni alternative (ancora previsto nell'art. 4, parr. 14 e 15, e nell'art. 5, parr. 11 e 12). In tale ultima ipotesi gli Stati mettono in atto misure dirette a mitigare l'impatto di tali piani e progetti, per quanto ragionevole e fattibile.

4. Le misure di ripristino riguardanti altri ecosistemi

Con riguardo agli *ecosistemi urbani*, l'art. 8 prevede, in maniera molto generale, che entro il 31 dicembre 2030 gli Stati provvedano affinché non si registri alcuna perdita netta della superficie nazionale totale di spazi verdi urbani né di copertura della volta arborea urbana

nelle zone di ecosistemi urbani per come determinate dall'art. 14, par. 4, rispetto al 2024 (nel testo della Commissione l'anno di riferimento era il 2021). Possono rimanere fuori dal calcolo della superficie nazionale quelle zone di ecosistemi urbani in cui la quota di copertura della volta arborea superi il 10% (art. 8, par. 1). Nella versione iniziale della Commissione, la percentuale del 10% era indicata come superficie sufficiente in relazione alla volta arborea urbana. Ciò spiega, in qualche maniera, come mai essa sia rimasta quale parametro per l'esclusione.

Apparentemente più stringente appare il secondo paragrafo giacché stabilisce che a partire dal 1° gennaio 2031 sia messa in atto una tendenza all'aumento della superficie nazionale totale degli spazi verdi urbani, senza prevedere alcuna possibilità di sottrazione a tale obbligo generale. L'obiettivo deve essere il raggiungimento di un livello soddisfacente. Da registrare è però l'assenza di qualsiasi indicazione relativa all'ampiezza di tale tendenza all'aumento.

È questo dunque un settore in cui ampio margine è lasciato agli Stati membri, come è dimostrato dai rinvii ai piani nazionali contenuti nei parr. 2 e 3 dell'art. 8. Fa da *pendant* la previsione dell'art. 20, par. 10, che impegna la Commissione a istituire un quadro di riferimento per la fissazione dei livelli soddisfacenti previsti dall'articolo in esame.

Anche l'art. 9 mette il lettore di fronte a una previsione che offre agli Stati margini di azione graduati nel tempo. Il primo paragrafo obbliga gli Stati a compilare un inventario delle *barriere artificiali alla connettività delle acque superficiali* (tenendo conto delle funzioni socio-economiche di tali barriere), al fine di individuare quelle da rimuovere. Il fine dichiarato è quello di ripristinare almeno 25.000 km di fiumi a scorrimento libero entro il 2030³⁶.

Dopo la redazione dell'inventario, gli Stati procedono innanzitutto alla rimozione delle barriere artificiali obsolete; in via esemplificativa il par. 2 indica «quelle che non sono più necessarie per la produzione di

³⁶ Come già richiedeva la Strategia per la biodiversità per il 2030 al punto 2.2.7. A proposito del rilievo della connettività per la tutela della biodiversità, A. CLIQUET, K. DECLEER, *Linking restoration science and law*, in A. AKHTAR-KHAVARI, B.J. RICHARDSON, *Ecological Restoration Law. Concepts and Case Studies*, London, 2019, p. 131, osservano: «connectivity is recognized as an important measure in nature conservation and restoration. Restoring connectivity can allow movement of species for genetic interchange and help species adapt to climate change».

energia rinnovabile, la navigazione interna, l’approvvigionamento idrico, la protezione dalle inondazione o altri usi». La disposizione non esclude che possano essere eliminate anche strutture ancora in funzione. Vengono poi previste, al procedere dell’eliminazione delle barriere artificiali, misure integrative delle funzioni naturali delle pianure alluvionali (par. 3)³⁷.

Con riguardo agli *impollinatori*, entro il primo orizzonte temporale del 2030 gli Stati membri devono migliorare la diversità degli impollinatori e invertire la diminuzione delle relative popolazioni, conseguendo successivamente una tendenza all’aumento delle relative popolazioni. Gli Stati devono agire «mettendo in atto tempestivamente misure efficaci e appropriate». La diffusa preoccupazione per la sorte degli impollinatori, le cui popolazioni si sono drasticamente ridotte negli ultimi anni, porta appunto a interpretare l’avverbio ‘tempestivamente’ nel senso di misure improcrastinabili. Anche in questo caso è demandata alla Commissione – non oltre il 19 agosto 2025 – l’adozione di atti delegati con i quali stabilire un metodo scientifico di monitoraggio della diversità degli impollinatori³⁸.

Gli *ecosistemi agricoli*, disciplinati all’art. 11, sono stati al centro delle più accese polemiche e resistenze nel corso del lungo procedimento di approvazione del regolamento. Il Parlamento aveva richiesto addirittura lo stralcio dell’articolo³⁹. Il compromesso legislativo ha portato ad una disposizione che, con riguardo in particolare alle torbiere, pone obiettivi quantitativi limitati. Difatti il par. 5 dell’art. 11 prevede la possibilità di limitare ulteriormente la riumidificazione delle torbiere se essa abbia impatti negativi significativi su infrastrutture, edifici, adattamento ai cambiamenti climatici o altri interessi pubblici e se tale riumidificazione non possa avvenire su terreni diversi dai terreni agricoli. È inoltre specificato che gli obblighi di riumidificazione posti in

³⁷ A proposito dell’abbattimento delle barriere artificiali N. HOEK, *Have the Problems Been Solved?*, cit., p. 329, pone la più ampia questione riguardante l’atteggiamento del regolamento verso le ‘*wilderness values*’, vale a dire quelle aree completamente prive della presenza umana. E prende queste norme come un esempio per fare ulteriori passi in tale direzione.

³⁸ Sull’esercizio della delega si v. art. 23.

³⁹ L. BODENBERGER, *Die EU-Verordnung über die Wiederherstellung der Natur*, cit., p. 532.

capo agli Stati non implicano l'obbligo di riumidificare anche in capo agli agricoltori e ai proprietari terrieri privati, per i quali la riumidificazione rimane volontaria.

Con riguardo alle *foreste*, l'art. 12 chiede agli Stati membri di mettere in atto «le misure di ripristino necessarie per rafforzare la biodiversità degli ecosistemi forestali». L'efficacia di tali misure viene misurata sulla base dell'indice contenuto nell'allegato VI. Inoltre, nel par. 3, sono predisposti sette indicatori: in relazione ad almeno sei di questi gli Stati devono mostrare di aver conseguito miglioramenti. Il par. 4 prevede due cause di giustificazione per il mancato rispetto degli obblighi (tra cui rientrano anche gli incendi boschivi)⁴⁰.

Infine, riprendendo quanto già annunciato dalla Strategia per la biodiversità al par. 2.2.4., l'art. 13 coinvolge gli Stati membri – senza una precisa quantificazione – nell'obiettivo dell'Unione di piantare almeno *tre miliardi di nuovi alberi* entro il 2030, dando priorità alle specie arboree autoctone.

5. I piani nazionali di ripristino

Il regolamento, in più disposizioni, rinvia ai piani nazionali di ripristino, che sono quindi lo strumento principale per la realizzazione degli obiettivi dell'Unione entro il 2050⁴¹. L'Italia, come è ben noto, dovrebbe mostrare una particolare sensibilità nei confronti del regolamento visto che con la l. cost. 1/2022 la biodiversità è entrata tra i principi fondamentali della Costituzione⁴².

⁴⁰ Più ampiamente N. FERRUCCI, *Il regolamento UE del Parlamento europeo e del Consiglio sul ripristino della natura: una prima overview*, in *Diritto agroalimentare*, n. 3, 2024, p. 477 ss.; sul rapporto contraddittorio tra spinta verso le energie rinnovabili e tutela delle foreste, con alcuni riferimenti al regolamento in esame, cfr. J. STUFEN-RAUCH, B. GARSKE, *Forest protection in the EU's renewable energy directive and nature conservation legislation in light of the climate and biodiversity crisis – Identifying legal shortcomings and solutions*, in *Forest Policy and Economics*, n. 153, 2023, pp. 1 ss.

⁴¹ Con riguardo all'Italia si v. art. 18 l. 91/2025 (legge di delegazione europea) in cui vi è una scarna delega al Governo ai fini dell'adozione di un decreto legislativo per l'adeguamento della normativa nazionale al regolamento in esame.

⁴² Sul punto cfr. L. DEL CORONA, *La tutela della biodiversità: dal diritto interna-*

Attraverso scadenze intermedie, che coprono il periodo fino al 2050, i piani devono contenere l'indicazione degli obiettivi, la quantificazione delle zone da ripristinare, la previsione delle misure e le ipotesi di non applicazione degli obblighi (laddove consentite dal regolamento). Questa previsione, contenuta nell'art. 15, par. 1, è suscettibile di deroga, in base al paragrafo immediatamente successivo, per il periodo successivo al 1° luglio 2032, potendosi limitare il piano ad un «panoramica strategica» degli elementi che in esso devono essere analiticamente contenuti (e che sono indicati nei tre paragrafi successivi).

Colpisce l'attenzione del lettore l'analitica disciplina dei contenuti. Per potere inserire i molti elementi sintetizzati in particolare nel par. 3 dell'art. 15, gli Stati avranno bisogno di mettere in atto un'attività di preparazione, di ricerca e di monitoraggio descritta dettagliatamente nell'art. 14. Anche in questo caso va segnalata l'attenzione dedicata allo sviluppo delle energie rinnovabili: i piani nazionali andranno sviluppati in coordinamento con i contributi nazionali per il conseguimento dell'obiettivo per il 2030 in materia di rinnovabili e con la designazione, se del caso, delle zone di accelerazione per le energie rinnovabili.

Ciascun piano va presentato alla Commissione entro il 1° settembre 2026 (art. 16). La Commissione lo valuta entro sei mesi dal ricevimento, agendo in stretta collaborazione con lo Stato (art. 17, par. 1). Sono indicati i principali parametri di valutazione al par. 2. Entro sei mesi dal ricevimento delle osservazioni della Commissione, lo Stato mette a punto, pubblica e presenta alla Commissione il piano nazionale di ripristino (par. 6 dell'art. 17).

La redazione del piano nazionale si ispira, in particolare, al principio della massima partecipazione (art. 14, par. 20). L'art. 19, inoltre, prevede un aggiornamento decennale del piano. Se il monitoraggio sul piano dovesse indicare insufficienze, lo Stato lo rivede includendovi misure aggiuntive (art. 19, par. 2). Tali misure possono essere chieste dalla Commissione (art. 19, par. 3).

Molto articolata è la disciplina dell'attività di monitoraggio. Gli Stati hanno una serie di obblighi di monitoraggio e di comunicazioni minutamente disciplinata negli artt. 20 e 21. In tale fase entra in gioco

anche l’Agenzia europea dell’ambiente con compiti informativi nei confronti della Commissione sulla base dei dati che all’Agenzia devono essere forniti dagli Stati membri. A sua volta la Commissione informa il Parlamento e il Consiglio sull’applicazione del regolamento (art. 26). Può quindi notarsi, anche in questa fase, una differenza sostanziale rispetto alla disciplina contenuta nella direttiva ‘habitat’, limitata alle sole zone espressamente protette e rimessa interamente agli Stati membri⁴³.

Il ruolo dei piani nazionali di ripristino è evidentemente centrale per una molteplicità di ragioni. In primo luogo, come già molti autori hanno sottolineato, il successo del regolamento dipenderà in gran parte dalla sua effettiva implementazione, che prenderà forma soprattutto attraverso i piani nazionali di ripristino⁴⁴. Saranno proprio i piani nazionali a dover risolvere alcune tensioni tra le misure del regolamento (si pensi al ripristino di habitat di cui all’allegato I quali brughiere o zone umide, comportante la rimozione di foreste, un caso espressamente valutato al Considerando 31), tranne che la Commissione non decida di sciogliere dall’alto tali possibili frizioni⁴⁵. Inoltre, da un punto di vista più tecnico, i piani nazionali, anche in ragione della loro ampiezza, dovranno coordinarsi con altri piani di livello nazionale⁴⁶. In alcuni casi, come per la disciplina sul consumo di suolo, le norme interne andranno riviste per adeguarle alle esigenze del regolamento⁴⁷.

⁴³ Sul punto cfr. A. CLIQUET, K. DECLEER, *Linking restoration science and law*, cit., p. 129.

⁴⁴ Si v., ad esempio, D. BEVILACQUA, *Regolamento sul ripristino della natura*, in *RGA online*, n. 56, 2024, p. 2; G. PROVVISIERO, *Il regolamento sul ripristino della natura e i suoi effetti sugli ordinamenti degli Stati membri*, cit., p. 76.

⁴⁵ E. LEES, O.W. PEDERSEN, *Restoring the Regulated*, cit., p. 89.

⁴⁶ Con riguardo all’Italia si pensi, solo per esemplificare e senza esaustività, a: il Piano Nazionale Integrato per l’Energia e il Clima (PNIEC); le misure di conservazione previste per i siti Natura 2000 e i quadri di azioni prioritarie in base alla direttiva 92/43/CEE; le misure per i bacini idrografici adottate conformemente alla direttiva 2000/60/CE; i piani di gestione del rischio da alluvioni istituiti conformemente alla direttiva 2008/56/CE; i programmi nazionali di controllo dell’inquinamento atmosferico previsti dalla direttiva UE 2016/2284; il Piano d’azione in materia di biodiversità in attuazione dell’art. 6 della Convenzione sulla diversità biologica; i piani strategici PAC adottati in conformità al regolamento UE 2021/2115.

⁴⁷ M. FERRARA, *A prima lettura del regolamento UE sul ripristino della natura*

Una seconda ragione riguarda la sfera dei destinatari del regolamento, che sono facilmente individuabili negli Stati membri. Il regolamento, in altri termini, non pare applicabile direttamente nei confronti dei privati⁴⁸. È solo con l'entrata in vigore dei piani nazionali che le norme del regolamento potranno avere efficacia anche nei rapporti tra privati e nei confronti dei privati⁴⁹.

Infine un altro motivo di rilievo dei piani nazionali è legato al profilo dei costi delle misure di ripristino, sul quale poco o niente dice il regolamento, limitandosi a rinviare alla relazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio, di cui all'art. 21, par. 7. È allora probabile che i nodi verranno al pettine attraverso i piani nazionali e le leggi di bilancio, all'interno delle quali dovrà prevedersi una voce per le misure di ripristino⁵⁰.

6. *Rifondazione piuttosto che razionalizzazione*

Un nuovo ‘nomos della terra’ (europeo) sembra avviato con il regolamento sul ripristino, per quanto non risulti affatto facile immaginare il suo concreto impatto. Molto dipenderà dalla capacità di mediazione delle istituzioni sovranazionali, nazionali e infranazionali con quegli interessi che hanno fino all'ultimo ostacolato l'adozione del regolamento. Ciò si potrà constatare non solo al momento della redazione dei piani nazionali ma anche allorquando sarà necessario procedere a un aggiornamento degli allegati⁵¹. E ancora molto dipenderà da eventi difficilmente prevedibili. In vista di ciò, anche in considerazione dell'ampio spettro temporale preso in considerazione dal regolamento,

(reg.UE 2024/1991), cit., p. 126.

⁴⁸ In questo senso D. BEVILACQUA, *Regolamento sul ripristino della natura*, cit., p. 3.

⁴⁹ U. SALANITRO, *La tutela preventiva della biodiversità nel regolamento europeo sul ripristino della natura*, cit., p. 8 auspica che in sede di pianificazione le misure, in quanto prevalenti sugli strumenti urbanistici e territoriali, siano rese immediatamente rilevanti nei confronti anche dei privati.

⁵⁰ Cfr. Considerando 78; M. FERRARA, *A prima lettura del regolamento UE sul ripristino della natura* (reg.UE 2024/1991), cit., p. 120.

⁵¹ N. HOEK, *Have the Problems Been Solved?*, cit., p. 332.

si spiegano alcune previsioni, come quella contenuta nell'art. 26, che rende possibile un riesame della Commissione sull'efficienza delle misure adottate, e nell'art. 27, che si spinge a regolare l'ipotesi di una sospensione in caso di evento imprevedibile, eccezionale e non provocato⁵².

Ma al di là degli esiti, il regolamento pare segnare un cambio di rotta da parte della Commissione, in linea peraltro con il *Green Deal* europeo. Non si tratta di una visione palingenetica quanto di una visione del rapporto uomo-natura che esprime la piena consapevolezza della dipendenza del primo dalla seconda sotto innumerevoli punti di vista⁵³. Soprattutto il regolamento esprime l'idea che l'uomo deve riconoscere l'importanza dei legami esistenti tra i vari ecosistemi, la cui interruzione si traduce in un danno netto per la natura e per l'uomo. La spinta verso il riconoscimento dell'importanza della connettività tra i vari fattori naturali e i differenti ecosistemi traspare nettamente, ad esempio, nella esaminata disciplina dell'art. 9 riguardante i fiumi e i corsi d'acqua. E, in misura minore, nella previsione di misure specifiche di ripristino anche per i siti naturali (a differenza della direttiva 'habitat' che prevede solo misure di conservazione all'art. 6). Questa maggiore consapevolezza potrebbe anche essere legata all'oggetto del regolamento giacché la tutela degli ecosistemi, come è stato osservato,

⁵² A proposito di tale previsione, A. CLIQUET, A. ARAGAO, M. MERTENS, H. SCHOUKENS, K. DECLEER, *The negotiation process of the EU Nature Restoration Law Proposal*, cit., p. 5, commentano: «*It is the world turned upside down*». Secondo gli Autori, invece di un «*emergency brake*», bisognerebbe introdurre – ma l'affermazione appare controtuitiva – un «*emergency accelerator*», vale a dire che al ricorrere delle condizioni dell'art. 27 la Commissione dovrebbe poter adottare gli atti necessari per abbreviare le scadenze temporali e ampliare gli obiettivi di ripristino del Regolamento.

⁵³ Osserva condivisibilmente L. CASSETTI, *L'effettiva implementazione del Green Deal europeo e le aspettative sulla protezione della natura e degli ecosistemi al cospetto delle sfide globali su competitività e sicurezza*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2025, p. 205: «appare ben difficile leggere tra le norme sul ripristino della natura e degli ecosistemi una qualche forma di assolutizzazione del valore della natura: piuttosto emerge con una certa chiarezza il collegamento tra questa politica e una vera e propria 'polizza assicurativa' per garantire la sostenibilità e la resilienza a lungo termine dell'Unione europea come anche l'obiettivo prioritario di salvaguardare gli equilibri ambientali ripristinandoli se alterati al fine di evitare altre pandemie ed epidemie».

si fonda inevitabilmente su un approccio più radicale di quanto non accada con altri settori della politica unionale⁵⁴.

Ma forse la caratteristica principale di questo regolamento è la sua natura di manifesto (al di là del tecnicismo di cui pure è inevitabilmente pervaso), con il quale l'Unione dichiara di non arrendersi di fronte alle attuali condizioni della natura e di voler procedere verso un ripristino che, di per sé, rappresenta una sfida all'idea della crescita a tutti i costi⁵⁵.

Emerge, insomma, piuttosto una volontà di rifondazione che di razionalizzazione dell'esistente⁵⁶. Starà alla società europea e alle sue istituzioni consolidare e garantire questa spinta innovativa.

*Abstract***Ita*

L'articolo si propone di evidenziare le principali caratteristiche del regolamento sul ripristino della natura.

Parole chiave: ripristino, natura

⁵⁴ Cfr. D. BEVILACQUA, *Regolamento sul ripristino della natura*, cit., p. 3.

⁵⁵ Ed anche alle tendenze scientifiche che cercano di adeguarsi allo stato di cose attuali. Sul punto cfr. le pagine di A. CLIQUET, K. DECLEER, *Linking restoration science and law*, cit., pp. 121-123, dedicate al concetto di ‘nuovi ecosistemi’ (*novel ecosystems*) come strumento scientifico per descrivere i cambi intervenuti negli ecosistemi a seguito dell'intervento umano (come il cambiamento climatico, l'invasione di nuove specie, il forte degrado ambientale). Nel saggio viene osservato che il dubbio principale che tale approccio scientifico solleva è «*its basic assumption that restoration towards historical conditions (i.e. with less or no ecosystem degradation) is difficult, if not impossible*». Il regolamento pare reagire a questi recenti orientamenti scientifici, eccessivamente ossequiosi nei confronti dello *status quo*.

⁵⁶ Cfr., in questa prospettiva, G. FIFI, X. GAO, *From the Green to the Just Transition: The Emergence of the Compensatory State in the EU's Approach to Climate Change*, in *Journal of Common Market Studies*, 2025, p. 1 ss.

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

En

The essay aims at analysing the main features of the European Nature Restoration Law.

Keywords: restoration, nature

Valentina Capasso

BURDENS AND MEANS OF PROOF IN CLIMATE CHANGE LITIGATION: DOES THE PROBLEM LIE UPSTREAM?

SUMMARY: 1. Introduction. – 2. The reasons for the difficulty: multiple, alternative, general, and specific causation. – 3. From international to national law: damage resulting from loss of *chances*: a) as a normative test for internalizing the theory of contribution as causation. – 4. Following: b) as an adjudication rule equivalent to market share liability.

1. *Introduction*

It was 2013 when an article appeared in the Mississippi College Law Review predicting the end of climate change litigation¹: not because of the usual issues around standing, but because it argued that the burden of proof couldn't be met due to the inadmissibility of expert evidence on the subject, especially climate models, which do not meet the Daubert criteria. In particular, according to Hasani, climate models are useful in the adoption of policies inspired by the precautionary principle, but they would be inadmissible in civil liability proceedings: on the one hand, because their predictive nature prevents both their testability and the determination of the error rate; on the other hand, because they do not meet the requirement of 'general acceptance', both due to the disagreement among experts on the phenomenon of 'global warming' itself and to their complexity, which results in a lack of transparency and would therefore make their assessment based on objective standards either impossible or useless.

Actually, and beyond the fact that only shortly before the scientific validity of the arguments of climate change skeptics had been subject-

¹ A. HASANI, *Forecasting the End of Climate Change Litigation: Why Expert Testimony Based on Climate Models Should Not Be Admissible*, in *Mississippi College Law Review*, n. 1, 2013, pp. 83 ff.

ed to similar criticism², it is the very validity of the Daubert test which appears questionable, as, upstream, the claim of the lawyer-judge to act as a gatekeeper of scientific knowledge in the trial, in the absence of proven epistemic competence to justify such a role: as already argued³, in line with established US epistemological studies⁴, recently adopted by Italian doctrine too⁵, the relationship between judge and expert must be based on the model of ‘epistemic deference’, according to which the court is not required – nor could it be required – to understand the *reasons* behind the expert’s conclusions; and this deference, given the absence of absolutely valid criteria for determining *once and for all* the requirements on the basis of which a person can be recognized as an expert (and, thus, the justified belief in the correctness of their conclusions), inevitably ends up resting on the *general acceptance* already underlying the *Frye test*, which is therefore found to have been badly superseded by the *Daubert* case law.

If what has just been observed undermines Hasani’s criticism at its root and in general, it must also be noted – specifically addressing the issue of evidence in climate change cases – that there is now *general acceptance* by the international scientific community on a number of issues relating to climate change – both in terms of (measurable and measured) data and (defined) objectives⁶; and that even in terms of

² R. HACKNEY, *Flipping Daubert: Putting Climate Change Defendants in The Hot Seat*, in *Environmental Law*, vol. 40, n. 1, 2010, pp. 255 ff.

³ V. CAPASSO, Tractent fabrilia fabri. *Contributo all'affermazione del «diritto al consulente tecnico» nel processo civile*, Torino, 2025.

⁴ J. HARDWIG, *Epistemic Dependence*, in *J. Phil.*, vol. 82, n. 7, 1985, pp. 335 ff.; ID., *The Role of Trust in Knowledge*, in *J. Phil.*, vol. 88, n. 12, 1991, pp. 693 ff.

⁵ M. UBERTONE, *Il giudice e l'esperto: deferenza epistemica e deferenza semantica nel processo*, Torino, 2022, *passim*.

⁶ As M.F. CAVALCANTI, *Fonti del diritto e cambiamento climatico: il ruolo dei dati tecnico-scientifici nella giustizia climatica in Europa*, in DPCE online, speciale n. 2, 2023, p. 331, effectively summarizes, «[t]here is, in fact, a series of elements on which the international scientific community has reached a consensus: 1) the exceeding of 350ppm of CO₂ in the atmosphere, which constitutes the safety threshold for avoiding irreversible risks to humankind; 2) the ecological deficit of the entire planet; 3) the exceeding of three of the nine *Planetary Boundaries* scientifically identified as conditions for the stability of the Earth system; 4) the *Climate Breakdown*, i.e., the impact of extreme atmospheric phenomena on the stability of economic, social, and political sys-

causality, some correlations now seem, if not undisputed – due to the persistence of denialist attitudes – certainly authoritatively supported: thus, the IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*) has been able to state that «observed increases in well-mixed GHG concentrations since around 1750 are unequivocally caused by GHG emissions from human activities»⁷, and that «[c]limate change has caused substantial damages, and increasingly irreversible losses, in terrestrial, freshwater, cryospheric and coastal and open ocean ecosystems»⁸.

However, while this observation, together with the continuing (and, in fact, increasing) occurrence of climate litigation, seems to definitively disprove Hasani's prediction, it must be acknowledged that evidence issues still remain, and this also applies to civil law systems,

tems; 5) the imminent exhaustion of the available *Carbon Budget*; 6) the achievement of nine of the eleven Tipping Points identified by the UN, which constitute an existential threat to human civilization, against which the only possible precautionary measure is to keep the temperature within 1.5°C of pre-industrial levels, with a simultaneous reduction in fossil fuel emissions; 7) the emergence of risks whose severity is incalculable, known as the Green Swan hypothesis; 8) [the need to] achieve temperature stabilization at 1.5°C by 2030 at the latest in order to achieve *carbon neutrality* by 2050 at the latest, as indicated in the IPCC reports» (free translation).

⁷ *IPCC Climate Change 2023: Synthesis Report*, p. 6.

⁸ Ivi, p. 15. It is worth noting that the privileged value accorded to IPCC reports is not at all comparable to the situation in Italy with regard to measures taken by independent administrative authorities [on this subject, see, most recently, P. MAZZA, *Sulla qualificazione dei provvedimenti delle autorità amministrative indipendenti nei processi civili* follow-on. *Il valore della decisione tra il giudicato e la prova (forse privilegiata)*, in *Nuove leggi civ. comm.*, n. 1, 2025, pp. 136 ff.], but, at least in the context of the United Nations and the EU countries, a natural consequence of the scientific reservation laid down in Article 3 of the UNFCCC. Indeed, the relevance and legitimacy of the scientific data disseminated by the IPCC through its reports derives from the authority the Panel has been recognized by the States that have ratified the United Nations Agreements on climate change. «This legitimacy has also been recognized by the European Union, which has identified the IPCC as the official scientific body on climate change data, incorporating the content of its reports into the definition of its policies»: cf. M.F. CAVALCANTI, *Fonti del diritto*, cit., p. 334. Consequently, «States that have signed international conventions and agreements cannot justify their negligence in combating climate change or contest the IPCC's conclusions on attribution science, having accepted the existence of a direct link between greenhouse gas emissions and global temperature rise, as well as between the latter and extreme weather events», Ivi, p. 341 (free translation).

notwithstanding the fact that, given the diversity of procedural models, the difficulty lies not so much in the *admission* of evidence as in its *assessment*. The impression, however, is that the underlying problem is shared and not new: the expectation that science will provide answers that it cannot give, forgetting that legal constructs, however elegant and well-established they may be, are not immutable, nor can they shape reality, but must instead adapt to it.

2. *The reasons for the difficulty: multiple, alternative, general and specific causation*

In establishing the causal link, at least three critical issues arise⁹.

First of all, the multifactorial nature of the phenomenon¹⁰ poses a problem of *multiple causation*, making it difficult to attribute exclu-

⁹ The question is here addressed from the perspective of the claimant bearing the burden of proving causality, according to the traditional rule that *ei qui affirmat, non ei qui negat, incumbit probatio*. However, the problem also arises in cases where a reversal of the burden of proof can be predicated, possibly by express provision of law: this, as reported in the Global Toolbox on Corporate Climate Litigation published by the British Institute of International and Comparative Law (www.biicl.org/global-toolbox-corporate-climate-litigation), is the case in China, where «*Article 1230 of China's Civil Code and Article 8 of its newly-issued Several Provisions of the Supreme People's Court* on Evidence in Civil Litigation for Ecological and Environmental Infringement allow for a reverse burden of proof in environmental pollution or damage cases, placing the *onus* on defendants to prove their actions did not cause harm. Specifically, defendants should prove that the pollutants discharged and the ecological impacts produced did not reach the place where the damage occurred or the action was imposed after damage and without aggravation to damage, or other scenarios made the action impossible to cause the damage», *Ibidem*.

The uncertainty regarding the causal link, just as it seems to prevent the demonstration of a direct correlation between the defendant's (in)action and the damage, also seems to prevent the defendant from ruling it out with certainty; with the consequence that the rule governing the burden of proof, when related to traditional theories of causality, essentially ends up prejudging the outcome of the case.

¹⁰ R. LANDI, *La causalità nella responsabilità civile per danno da cambiamento climatico*, in P. PERLINGIERI, S. GIOVA, I. PRISCO, *Cambiamento climatico, sostenibilità e rapporti civili. Atti del 17° Convegno Nazionale 11-12-13 gennaio 2024, Università di Roma La Sapienza*, Napoli, 2024, p. 480.

sively, or at least predominantly, to human factors the occurrence of those events that are already likely to arise from natural causes. Such a problem, however, is not new, as it has already arisen in toxic torts (where the problem of multiple causation translates into proving «that a particular injury was the result of one substance rather than another or a combination of substances. For example, while asbestos is known to cause lung cancer, so are the various toxins found in cigarettes and cigarette smoke»)¹¹, nor is it always insurmountable. For example, a study published on Nature states that the *chances* of the heat waves recorded in Europe in 2003 occurring would have been more than doubled by human contribution to global warming¹²; furthermore, the collapse of fishing activity in the south of Cape Cod in 2010 has been deemed to be a direct consequence of rising ocean temperatures¹³.

However, what prevents specific liability from being attributed (and, therefore, the application of counterfactual reasoning underlying the *condicio sine qua non* rule, possibly also according to the corrective measure of adequate causality)¹⁴ even in cases such as those mentioned above, and also in cases where, due to the peculiarities of the claimed damage (comparable to the *signature disease* claimed in the context of *toxic torts*)¹⁵, it can be stated with relative certainty that, in the absence of climate change, a given event would not have occurred at all¹⁶, is the

¹¹ K.E. SCHLEITER, *Proving Causation in Environmental Litigation*, in *AMA Journal of Ethics*, vol. 11, n. 6, 2009, p. 456; but also see D.L. FAIGMAN, D.H. KAYE, M.J. SAKS, J. SANDERS, *Specific and general causation*, in *Modern Scientific Evidence.*, n. 3, 2005, pp. 21 ff.

¹² D. STONE, P. STOTT, M. ALLEN, M. HAWKINS, *Human Contribution to European Heatwave of 2003*, in *Nature*, n. 432, 2004, pp. 610 ff.

¹³ D. FRASER, *Cape Lobster Industry Faces Crisis*, in *Cape Cod Times*, 13 giugno 2010.

¹⁴ M. ZARRO, *Danno da cambiamento climatico e funzione sociale della responsabilità civile*, Napoli, 2022, pp. 196-203.

¹⁵ See, among others, P. MONACO, *La toxic tort litigation. Analisi e comparazione dell'esperienza giuridica statunitense*, Napoli, 2016.

¹⁶ L. SERAFINELLI, *Responsabilità extracontrattuale e cambiamento climatico*, Torino, 2024, pp. 194 ff., refers to the example of the population of Kivalina's village: «in a world without man-made global warming (i.e., the counterfactual scenario required for an assessment based on an orthodox approach to civil liability), the village residents could have continued to live there for centuries without fear of rising water lev-

second problematic aspect concerning the determination of the causal-
ity of climate change, *i.e.* the distinction between *general* and *specific
causation*: the first one «addresses whether a substance is capable of
causing a particular injury or condition», while the latter «addresses
whether a particular substance caused a specific individual's injury»¹⁷.

Indeed, both the abovementioned studies and IPCC findings appear certainly capable of demonstrating the existence of a *general causation*; but both «may not solve specific causation problems that arise [...] in proceedings against particular states or companies that (allegedly) have contributed to harmful effects of climate change on people, property, and ecosystems»¹⁸. Of course, neither this problem is new, nor is it inherently unsolvable: in fact, the same problem arises whenever there is a need to move from a scientific law of general application (whether expressed in absolute or statistical terms) to the assessment of its applicability in a particular case. But this issue too is not new, since it has already been addressed in both criminal and civil law (in the latter, for example, in the field of medical liability).

Finally, and turning to the third problematic aspect, the demon-

els, increased storms, melting permafrost, or other threats related to climate change. The problems associated with the compromise of the cryosphere underlying the village of Kivalina would therefore give rise to other phenomena that could be classified as ‘signature impacts’ of climate change; However, the author continues, «this does not eliminate the fundamental drawback of the conditionalist approach applied to climate change damage: the inability [...] to link, retrospectively, a given event to a certain author, given the very high number of participants contributing to the phenomenon in various productive (and non-productive) sectors» (free translation).

¹⁷ K.E. SCHLEITER, *Proving Causation*, cit., p. 456.

¹⁸ A. NOLLKAEMPER, *Causation Puzzles in International Climate Litigation*, in *Italian Yearbook Int'l Law*, vol. 33, 2023, p. 26. As L. SERAFINELLI, *Responsabilità extracontrattuale*, cit., pp. 195 and 202, underlines, indeed, due to «the inability [...] to link, in retrospect, a certain event to a certain subject, given the very high number of participants contributing to the phenomenon in various productive (and non-productive) sectors» – which excludes the possibility of applying the theory of *condicio sine qua non* – «strictly speaking, a link should be ruled out, [even if one] appl[ies] adequate causality, since climate science itself, in terms of attribution, admits that the emissions of a single multinational company are not capable, on their own, of causing the rise in temperatures and the other reported consequences. Hence, it is impossible to assert that the emissions of a single entity are the cause of the damage caused by climate change» (free translation).

stration of *specific causation* in relation to climate change is hindered by the awareness that the anthropogenic contribution to climate change is general, fragmented and cumulative, so that everyone – States, businesses, but also individuals – contributes to it, albeit to a different extent. This raises the issue of *alternative causation*. And yet, this issue too has already been analyzed and resolved by the courts: in *common law*, for example, based on the *doctrine of alternative liability* (that is, by reversing the burden of proof, and so placing the *onus* on the defendant to prove that s/he did not cause the damage)¹⁹ or the *Fairchild Exception*²⁰ (which recognizes the liability of all those who contributed to the determination of the damage or to the increase in risk, in proportion to their individual contribution) or, again, *market share liability* (which, inspired by Guido Calabresi's economic analysis of law²¹, in the presence of a series of requirements – starting with the fungibility of the product – allows the attribution of *pro rata* liability to economic operators engaged in the production of the damage)²².

¹⁹ *Summers v. Tice*, 33 Cal.2d 80, 199 P.2d 1 (1948); but also see, with reference to European countries, article 6:166 of the Dutch Civil Code, article 3:102(1) PETL (*Principles of European Tort Law*) and article 4:101(2) PEL (*Principles of European Law*). In domestic literature, R. FORNASARI, *Il problema del nesso di causalità nelle controversie climatiche contro le imprese inquinanti*, in A.M. TANZI, L. CHIUSSI CURZI, G.M. FARINELLI, A. MENSİ (eds.), *La transizione ecologica nel commercio internazionale. Tra aspetti di riforma procedurali, istituzionali e diritto sostanziale*, Bologna, 2022, pp. 99 ff., claims for the applicability of this doctrine to damage caused by climate change. *Contra*, L. SERAFINELLI, *Responsabilità extracontrattuale*, cit., pp. 204 ff.

²⁰ *Fairchild v. Glenhaven Funeral Services Ltd* [2002] UKHL 22, [2003] 1 AC 32; more recently, for an application, see *Heneghan v. Manchester Dry Dock & Others* [2016] EWCA Civ 86, commented on, from a comparative perspective, by F. G'SELL, *Alternative Causation Under French Law*, in *European Rev. Private Law*, vol. 25, n. 6, 2017, pp. 1109 ff.

²¹ As noted by L. SERAFINELLI, *Responsabilità extracontrattuale*, cit., p. 212.

²² Actually, the technique is closely linked to the case that gave rise to its development [*Sindell v. Abbott Laboratories*, 26 Cal. 3d 588 (1980)], originating from a lawsuit brought by a large group of women for damages suffered from the use of the drug diethylstilbestrol], and for a long time remained almost exclusively confined to US case law (but see Hoge Raad, 9 ottobre 1992, *DES-Daughters*, on which, among others, Hondius, *A Dutch DES Case: Pharmaceutical Producers Jointly and Severally Liable*, in *Eur. Rev. Private Law*, 1994, pp. 409 ff.); interest in market share liability in European

As should be apparent at this point, each of the abovementioned three profiles is already known and governed (or, at least, governable) in other fields of litigation; thus, the overall impression is that it is rather the sum of the critical issues that (at least apparently) prevents any attempt at an analogical solution²³.

This, on the one hand, explains the reasons why the *drop-in-the-ocean argument*²⁴ is frequently invoked by defendants (and often upheld by Courts); on the other hand, helps understanding jurisprudential's attempts to circumvent the obstacle. Attempts which result, in turn, in granting of injunctive relief only²⁵ (since, as it has been noted – both with reference to collective injunctions *tout court*²⁶ and, more specifically, to the use of this instrument in climate change litigation²⁷

continental legal doctrine has, in fact, only developed recently, in parallel with interest in climate change litigation.

For a comprehensive overview, see L. SERAFINELLI, *Responsabilità extracontrattuale*, cit., pp. 211 ff., who concludes that, at least according to current scientific knowledge, this technique is the most suitable for resolving the issue of causality in climate change litigation; in this sense, see M. ZARRO, *Danno da cambiamento climatico*, cit., pp. 206 ff., who also finds a possible normative basis for such a technique in article 311, paragraph 3, of Legislative Decree 152/2006, according to which, in matters of environmental liability (which the author considers to include climate liability), «in cases of concurrent liability for the same damage, each party shall be liable within the limits of their personal liability».

²³ This would appear to be the conclusion reached by G. PULEIO, *Rimedi civilistici e cambiamento climatico antropogenico*, in *Pers. e merc.*, n. 3, 2021, pp. 481-482.

²⁴ J. PEEL, *Issues in Climate Change Litigation*, in *Carbon and Climate Law Review*, vol. 5, n. 1, 2011, pp. 15 ff.

²⁵ For S. VINCRE, A. HENKE, *Il contenzioso "climatico": problemi e prospettive*, in *Rivista di BioDiritto*, n. 2, 2023, p. 153, the difficulty of establishing a causal link explains why, «despite the plaintiffs' express requests for monetary compensation, national courts have so far limited themselves to ordering concrete actions (in some cases even very 'aggressive') to limit polluting emissions (e.g. *facere* or *non facere*), without ever going so far as to order compensation for damages (and their quantification)».

²⁶ With reference to Article 840 *sexiesdecies* c.p.c., see M. STELLA, *La nuova azione inibitoria collettiva ex art. 840 sexiesdecies c.p.c. tra tradizione e promesse di deterrenza*, in *Corr. giur.*, n. 12, 2019, p. 1454, and A.M. TEDOLDI, G.M. SACCHETTO, *La nuova azione inibitoria collettiva ex art. 840 sexiesdecies c.p.c.*, in *Riv. dir. proc.*, n. 1, 2021, pp. 241 ff.

²⁷ R. TISCINI, *Tutela inibitoria e cambiamento climatico*, in *Riv. dir. proc.*, n. 2, 2024, pp. 331 ff. See also R. FORNASARI, *La struttura della tutela inibitoria e i suoi pos-*

– the granting of preliminary relief largely disregard the existence of both an actual damage and, more importantly, a causal link) and/or in the use of less stringent causality tests, such as to allow the causal link to be established on the basis of the mere proof of general causation²⁸.

3. From international to national law: damage resulting from loss of chances: a) as a normative test for internalizing the theory of contribution as causation

It is precisely from the observation of this latter trend that a recent contribution has attempted to provide an answer to the causation puzzle: the reference is to Nollkaemper's thesis on contribution as causation; a thesis that is, however, explicitly limited – both in its scope and, consequently, in its conclusions – to those cases where the dispute can be resolved in accordance with the rules and principles of international law, and whose transferability and/or adaptability to the domestic context could therefore be questioned.

Indeed, although the decisive role of case law in climate change litigation would seem to suggest to start the investigation by analyzing (mainly foreign and/or supranational) precedents and scientific literature, it must certainly be acknowledged that, from an Italian lawyer perspective, the attempt to conduct a unified discourse which also takes into account such legal formants is complicated for a number of reasons: contingent ones — such as those obviously deriving from the heterogeneity of the requested *petita* (and, therefore, remedies) and of the defendants, for each of whom a different title of liability must be identified, where appropriate, with possible different implications from the point of view of the burden of proof –, but also, and above all, systematic ones, since account must be taken of differences in the rules governing causation in at least three respects.

First of all, as mentioned above, the relevant principles and case law seem to have to be assessed differently depending on whether or

sibili utilizzati nel contrasto al cambiamento climatico, in *Resp. civ. e prev.*, n. 6, 2021, pp. 2061 ff.

²⁸ A. NOLLKAEMPER, *Causation Puzzles*, cit., p. 27 and *passim*.

not international law is involved, as only the latter allows for (tendentially) uniform answers, whereas those that can be predicated with reference to individual legal systems clearly need to be derived first and foremost from domestic law, which is not necessarily superimposable.

Indeed, and moving on to the second aspect, national systems differ as to the “moment” in which causality is established: while in French and Belgian legal systems causality assessment is ascertained at the same time as the existence of damage and attributable liability, in other systems it is only carried out after a further element has been established (whether it be «an interest worthy of protection», as in Italy, or «a legally protected position», as in Germany, or a «duty of care», as in the Netherlands, which on this point follow an approach which is similar to that adopted in common law countries); furthermore, in other systems – such as the United States one – the assessment, albeit *prima facie*, is even brought forward at the time of the eligibility assessment of the claim²⁹. And it is easy to imagine how weighty the “chronological element” is in the intensity and extent of the causality test.

Finally, it cannot be ruled out that the theory of causality is influenced by the very function attributed to the type of liability invoked³⁰: thus, for example, it is well known that Italian civil liability has long since become «diversified in terms of content and purpose», so that it is now accepted that, «alongside its actual compensatory function», it also serves «dissuasive, reparative, compensatory, retributive, and purely punitive» purposes³¹. This should (and has already) raise(d) doubts about the relevance of using causal reasoning based on the criminal law model³²: both in general and, *a fortiori*, in the context of a discussion focused on climate change liability.

²⁹ L. SERAFINELLI, *Responsabilità extracontrattuale*, cit., pp. 154 ff. (free translation); but also see P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti. IV. Attività e responsabilità*, Napoli, 2020, pp. 324 ff.; M. BUSSANI, *L'illecito civile*, in P. PERLINGIERI (dir.), *Trattato di diritto civile del Consiglio Nazionale del Notariato*, VI, 1, Napoli, 2020, p. 160; M. ZARRO, *Danno da cambiamento*, cit., pp. 146 ff.

³⁰ M. ZARRO, *Danno da cambiamento climatico*, cit., p. 193.

³¹ M. PARADISO, *Cambiamento climatico e funzioni della responsabilità civile*, in P. PERLINGIERI, S. GIOVA, I. PRISCO, *Cambiamento climatico*, cit., p. 471 (free translation).

³² Ivi, pp. 492 ff.

Even with these caveats in mind, Nollkaemper's thesis, as anticipated, seems to fit the domestic landscape as well, albeit with some adjustments.

This certainly applies first and foremost to the objection that the author raises against the core of the thesis of irresponsibility, namely the *drop-in-the-ocean argument*: to challenge to this argument, when it comes to States, it suffices to say that «under International Law there is good authority for the proposition that a State cannot absolve itself from responsibility by arguing that its contribution is too small or that the contribution by others was more significant»³³; as a consequence, «[c]ausation is to be assessed individually, and the relative contribution need not to be compared to those of other States to determine responsibility»³⁴. Obviously, this argument is based on the assumption that States have an unfulfilled duty and therefore may be held liable for its non-compliance. But then, the same can be said of any other entity, including private ones: assuming that there is a breach³⁵, responsibility (whatever its basis) must be recognized on an individual basis³⁶.

³³ A. NOLKAEMPER, *Causation Puzzles*, cit., p. 35.

³⁴ Ivi, p. 37.

³⁵ Determining when such liability exists is beyond the scope of this contribution and is a matter to be resolved on the basis of substantive law. This is often a difficult issue to resolve, especially in private relationships, when the subject who caused the (current or perspective) damage did so in the exercise of their own rights and/or of a lawful activity.

Indeed, Basilico's considerations still seem relevant and generalizable, even though they were made with exclusive reference to preventive protection and well before climate change litigation took on its current dimensions. As the Author (G. BASILICO, *La tutela civile preventiva*, Milano, 2013, pp. 243 ff.) underlines, it is not sufficient to recognize that the claimant (whether an individual or an entity) is the holder of an absolute right, because it is also necessary to verify whether the conduct of the other party was unlawful. The injunction, therefore, will only be granted if the right has been exercised improperly, or if the conduct in question has no relation to the exercise of the said right and can therefore be considered unlawful in itself. «If the second scenario occurs, there is no question: the illegality generated by the violation of a rule [...] must simply be restrained; if, on the other hand, the first scenario occurs, the problem arises and the solution can only be sought in the principles and rules of substantive law», Ivi, p. 246 (free translation).

³⁶ After all, when discussing private entities, the issue of breach by another party could only be relevant if the respective obligations could be reconstructed in synallagmatic terms: this certainly cannot be said with regard to climate change obliga-

By contrast, the second, essential element of the author's argument seems to raise some greater difficulties. According to Nollkaemper, liability can actually be based on proof of general causation, but only on condition that it is accompanied by the applicability (and effective application) of a normative test; normative tests which – as the author himself admits – are certainly (more) easily recognizable when a State is a party to the proceedings, the question to be resolved being – in most cases – «not whether that State has caused significant harm but whether it has done enough to prevent it»³⁷. In other terms, «even though this obligation refers to an “event” to be prevented (significant harm), it is an obligation of conduct» stemming from a duty of due diligence, so that the need to prove *specific causation* simply *does not arise*.

Now, given that the duty of due diligence underlying the author's conclusion seems likely to no longer be limited to States alone (both because of specific legislative provisions³⁸ and, more generally, because of the gradual acceptance of the view that international law can be a source of obligations in civil relationships, and therefore capable of constituting the *cause of action* in a non-contractual action between private individuals)³⁹, it can already be observed that Italian landscape

tions, which are not established in favor of other polluters, but of the community as a whole.

³⁷ A. NOLLKAEMPER, *Causation Puzzles*, cit., p. 40.

³⁸ This is certainly the case for companies operating in the EU, given the recent (UE) Directive 2024/1760 on corporate sustainability due diligence (already mentioned, before its approval, by N. ABRIANI, *Attività d'impresa e cambiamento climatico*, in P. PERLINGIERI, S. GIOVA, I. PRISCO, *Cambiamento climatico*, cit., p. 361 ff.) which allows us to hypothesize, *pro futuro*, an even more direct extension of Nollkaemper's theory to private companies.

³⁹ In this sense, recently, G. ZARRA, *I principi di diritto internazionale come fonte di obbligazioni nei rapporti di diritto civile*, in *Riv. dir. intern.*, n. 2, 2025, pp. 327 ff.

The same argument is used to support the claim brought by Greenpeace O.n.l.u.s., Recommon A.p.s., and several private individuals against ENI S.p.a., the Ministry of Economy and Finance, and Cassa Depositi e Prestiti S.p.a., aimed at ascertaining the defendant company's failure to comply with its obligations to achieve internationally recognized climate targets and ordering it to limit its aggregate annual CO₂ emissions. During the proceedings, which is currently pending before the Court of Rome, the Court of Cassation, to which the case was referred for a ruling on jurisdiction, recently

already offers a mechanism which is capable of leading to the same result.

Before demonstrating this last assertion, however, it seems necessary to address the criticism recently levelled at the contribution as causation model in the domestic arena. In particular, it has been observed that it risks becoming «a shortcut for the attribution of generalized and indeterminate liability»⁴⁰; hence the proposal to resort instead to the instrument of circumstantial evidence, which would make it possible to «overcome the difficulties associated with proving causality» and «avoid liability being established in too broad or indeterminate a manner»⁴¹. As an example, the author refers to the Urgenda case, which, according to the above argument, could have been an excellent field of application for presumptive reasoning, to be «articulated in the following terms: *i*) the known fact from which to start would have been the significant amount of emissions produced by the Netherlands, compared to the European and global total, as shown by official data (e.g., statistics published by the European Environment Agency or national emissions registers); *ii*) the requirement of seriousness would have been met because it is very likely that these emissions have actually contributed to climate change, according to experience and current scientific knowledge (such as that contained in IPCC reports or research by the World Meteorological Organization); *iii*) consistency would be ensured by the presence of numerous elements pointing in the same direction (e.g., historical data on Dutch emissions, IPCC reports, scientific studies on global warming, and statistical analyses of climate trends), all confirming the idea that the State has a responsibility for failing to take effective and timely measures.

issued its decision. Cass. civ., sez. un., July 21, 2025, no. 20381, in confirming the decision of the Italian civil court, nevertheless (and rightly) left it to the lower Court to «verify whether the international and constitutional sources invoked [...] are suitable for imposing a duty of intervention directly on the defendants, such as to establish their non-contractual liability and therefore justify their conviction to pay compensation in specific form, pursuant to Article 2058 of the Civil Code».

⁴⁰ C. PAGLIARI, Climate change litigation: *il ruolo della prova presuntiva ex art. 2729 c.c.*, forthcoming in *Nuove dimensioni della strumentalità del processo* (free translation).

⁴¹ *Ibidem*.

Such a structure would have allowed the Court to base its decision on a coherent body of evidence, tailored to the requirements of seriousness, precision, and consistency characteristic of a simple presumption»⁴².

However, although plausible, this interpretation does not seem to prove its point: it certainly outlines the existence of an alternative path that could justify the same solution reached by the Dutch court, but, precisely for this reason, it does not allow us to grasp the alleged superiority of the presumptive scheme in terms of its ability to prevent the excessive expansion of the area of liability.

Actually, however understandable the temptation may be for civil procedural scholars to seek the solution to the problem *within the proceedings*, the latter seems rather to lie *upstream*, and in particular in the substantive law theory about loss of *chances*. It is true that the concept, originally imported but now ‘naturalized’, is still debated, first and foremost in the very configuration of ‘*chances*’; however, as recently observed, «the reconstruction of the loss of ‘*chance*’ in causal terms is the common premise of both approaches around which the discussion has developed [...] the ontological theory no less than the etiological one. While the former, starting from the causal issue, in order to overcome the obstacles, refers [...] the link to a good [...] different from the main one relating to the loss of the final result, the other perspective does not make a similar ‘qualitative leap’ and prefers a more conservative approach, in the sense of conceiving the *chance* as a portion of the final good – that is, not a change but only a quantitative moderation of the *petitum* – rather than as a good in its own right, determining a retreat from the threshold for ascertaining the causal relationship between the unlawful act and the damage event/consequence considered in its entirety. Both the ontological and etiological theories – which are not as distant as is traditionally understood – are based on the *trick* of reduced causality: the former to justify the *chance* upgrading to the rank of an autonomously protectable legal entity, the latter – almost to the opposite effect – to guarantee compensation for the

⁴² *Ibidem*.

damage to a situation (conceived not in itself, but as) instrumental to the achievement of a final utility»⁴³.

If, therefore, the loss of *chance* can be defined as a «remedy for uncertain causality and, in concrete terms, for the failure of scientific evidence»⁴⁴ (at least, compared to the traditional construction of causality), it is clear that it is well suited to the question at stake. Nor this conclusion is prevented by the fact that, in the field of climate change it would seem more correct to speak of an increase in the risk of damage, rather than of a damage resulting from the loss of a final benefit: after all, even in France, the birthplace of the theory, despite the fact that the loss of *chances* is usually referred to cases in which the injured party claims the deprivation of the prospect of a favorable event occurring, case law also allows compensation for the loss of the *chance* of avoiding damage⁴⁵.

The concept of loss of *chance* can therefore constitute the normative test that – once the existence of a civil wrong has been established – justifies the liability of the defendant (whether a State or a company) by virtue of its mere *contribution* to the global phenomenon. And this result seems not only – in abstract terms – perfectly consistent with the aforementioned current function of civil liability, but also – in concrete terms – with the normative framework. In fact, although civil causality is traditionally inspired by criminal causality, it is appropriate to distinguish between the two and treat them separately. It has been observed that «the main objective of criminal liability is to punish the offender» and this justifies «in a system where, for example, in the case of multiple offenders, each is fully liable for the consequences that criminal law attaches to the act, regardless of the specific causal weight of each person's conduct». Civil liability, by contrast, «aims to prevent or remedy harm, sometimes even with punitive sanctions, as a general deterrent. This means that the scope of the tortfeasor's liability may vary in proportion, for example, to the contributory negligence of the

⁴³ S. BARONE, *La tutela giurisdizionale delle chances illegittimamente perdute*, Roma, 2023, pp. 48 ff. (free translation).

⁴⁴ Ivi, p. 37 (free translation).

⁴⁵ I. DESBARATS, *Le dérèglement climatique: une source de (nouveaux) dommages pour les salariés ? État des lieux et perspectives*, in *Droit social*, n. 4, 2023, pp. 294 ff.

injured party». As Articles 1227 and 2055 Civil Code demonstrate, «civil causality, unlike criminal causality, does not use contributory causes to affirm (Article 41, § 1, Criminal Code) or exclude (Article 41, § 2, Criminal Code) liability, but to quantify the compensation for damage according to the causal weight of each cause». Furthermore, civil liability has to «comply with the guarantee set forth in Article 23 Const. – which requires the legal provision of personal and financial services – but not with that set forth in Article 27 Const. – which instead establishes the necessary personal nature of (sole) criminal liability». All this suggests that civil liability elements, including the causal link, can be applied flexibly when dealing with a complex phenomenon such as climate change, which is caused by a huge number of factors with different impacts, some of which are still uncertain⁴⁶.

4. Following: b) as an adjudication rule equivalent to market share liability

The need to seek a not-exclusively-procedural solution appears to be further demonstrated by the fact that, as long as the reasoning is based on classic theories of causality, it is substantially impossible to prove both the causal link *and* the damage at the same time; thus, even if the former is considered proven, possibly by means of presumptive evidence, the problem of quantifying the latter stands⁴⁷.

This latter issue is also briefly addressed by Nollkaemper; and, like those relating to the determination of causality, his conclusions on the assessment of damages (to be commensurate, according to the author, with the emission quotas)⁴⁸ seem to be transferable to our legal system,

⁴⁶ R. LANDI, *La causalità*, cit., pp. 492 ff. (free translation).

⁴⁷ It should incidentally be noted that the same difficulty in determining the amount of damages arises in relation to injunctive relief, although, as already mentioned, establishing the causal link between conduct and injury is there simplified, since this latter is «substantially absorbed in the assessment of the unlawfulness of the conduct»: cf. R. FORNASARI, *La struttura della tutela inibitoria*, cit., p. 2070 (free translation).

⁴⁸ The author, in fact, acknowledges the existence of at least three theoretical bases for justifying a different solution (namely, full compensation); however, this is rightly

once again thanks to the theory of loss of *chance*.

As is well known, according to authoritative doctrinal opinion⁴⁹, recently adopted on at least one occasion by the Council of State⁵⁰, *chance* should be employed as a criterion for damage quantification. And such an approach has recently been rightly considered «balanced and simplifying (but not in a negative sense) because it aims to preserve the traditional system of liability [...] and thus to harmonize, with that system, the importance that *chance* can have in the assessment of damage, without departing from it»⁵¹.

It is true that the above approach is advanced as an alternative – and therefore incompatible – with the idea of *chance* as a means of dominating uncertain causality (indeed, the author who promoted it fundamentally contests the «idea that *chance* is a good, an object that is immediately and unquestionably subject to legal protection, such that the causal relationship must be assessed in relation to it as a condition of liability»)⁵²; and this would seem to preclude the idea, put forward here, of using it simultaneously for the purposes of determining both the existence and the *quantum* of the offense. However, as rightly observed, even Trimarchi's thesis does not escape «the inevitable need (which is a concrete requirement in any case, regardless of any qualifying option) to “entify” the *chance*»: because «arguing that the loss of *chance* is merely a technique for liquidating damage does not allow us to dispense entirely with the model of *chance* as an “entity” [...], whose existence must necessarily be alleged in a timely man-

discarded on the grounds that «[s]ince no single State will have caused the entire damage, allocating an obligation to provide full compensation to any single State may seem unfair to that State [...] in particular since jurisdictional barriers would make recourse between multiple wrongdoers difficult, if not impossible»: A. NOLLKAEMPER, *Causation Puzzles*, cit., pp. 51 ff.

⁴⁹ P. TRIMARCHI, *La responsabilità civile: atti illeciti, rischio, danno*, Milano, 2021, pp. 614 ff.

⁵⁰ Cons. Stato, Ad. Plen., 23 aprile 2021, n. 7. However, the ruling is not unanimously read: according to S. BARONE, *La tutela giurisdizionale*, cit., p. 66, it makes use of *chance* for damage quantification, while G. CRICENTI, *La chance come bene autonomo*, in *Resp. civ. e prev.*, n. 4, 2021, pp. 1247 ff., considers that it grants compensation for the *chance* lost *tout court*.

⁵¹ S. BARONE, *La tutela giurisdizionale*, cit., pp. 66 ff.

⁵² P. TRIMARCHI, *La responsabilità civile*, cit., p. 620.

ner and then proven in court, at least with regard to those individual elements that contribute to its identification, so as to be included in the assessment of the extent and value of the damage that can be compensated»⁵³.

This observation, while confirming once again the idea that the different theories may be subject to *reductio ad unum*, seems to legitimize the use of loss of opportunity, at least for the limited purposes at issue here, not only for determining partial liability, but also for apportioning the economic consequences of individuals' contributions to exposure to risk (of climate damage), ultimately leading to results that are *substantially* identical to those resulting from the application of *market share liability*: because if the increase in risk is certain (*an*) to the extent that each climate-changing activity contributes to the global phenomenon, it is precisely to that extent (*quantum*) that the damage caused by that activity must be estimated.

And, as should now appear obvious, this result can be achieved without demanding science for more than it currently allows in terms of both the burden and the means of proof. Thus, the initial impression is confirmed: perhaps the problem does not lie in the inadequacy of the answers, but in the questions themselves.

Abstract^{*}

Ita

Il contributo parte dai tradizionali problemi relativi agli oneri e ai mezzi di prova nei contenziosi sul cambiamento climatico per suggerire che il problema non risiede in tali questioni, ma in un altro che si colloca a monte, e cioè la difficoltà di adattare i normali modelli di causalità alle peculiarità del cambiamento climatico. Tuttavia, una volta scomposto il problema nelle sue varie componenti, esso sembrerebbe essere risolvibile anche all'interno del sistema nazionale, secondo gli *standard* già suggeriti dalla dottrina internazionale rela-

⁵³ S. BARONE, *La tutela giurisdizionale*, cit., p. 70.

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

tiva ai contenziosi contro lo Stato. Tutto ciò riscoprendo uno strumento già noto per la sua capacità di affrontare la causalità incerta: la perdita di opportunità.

Parole chiave: onere della prova, prove, causalità, responsabilità, perdita di chance

En

The contribution starts from the traditional problems of burdens and means of proof in climate change litigation to suggest that the problem does not lie in these issues, but in one that is placed upstream: the difficulty of adapting the ordinary patterns of causality to the peculiarities of climate change. However, once broken down into its various components, the problem seems to be solvable even within the domestic system, according to standards already suggested by international doctrine for litigation against the State. All this by rediscovering a tool already known for its ability to deal with uncertain causality: loss of *chances*.

Keywords: burden of proof, evidence, causality, responsibility, loss of opportunity

Gianmarco Cristofari – Nicola Zengiaro

RIGHTS OF NATURE AND CLIMATE LITIGATION: A GLOBAL PERSPECTIVE

SOMMARIO: 1. Introduction. – 2. From Theory to Precedents: The Emergence of the Rights of Nature. – 3. The *Atrato* case: Biocultural Rights and the Co-Governance Model. – 4. Structural Climate Litigation: Success in Court, Uncertain in Practice. – 4.1 A Right Turn in Climate Governance? – 5. Conclusion.

1. *Introduction*

Climate law is undergoing considerable reorientation. Its evolution is characterized by a jurisprudential shift from individual rights to the deployment of structural remedies and the recognition of new legal subjectivities. In the present paper, we ask how rights-based legal innovations that move beyond individual claims, and specifically Rights of Nature (RoN) and structural climate litigation, can translate into durable changes in climate governance. We start by noticing that normative frameworks grounded in constitutional and human rights law are increasingly being used both to recognize non-human entities as rights-holders and to compel structural interventions that transcend the redress of discrete harms. These interventions, which start from the formal recognition of nature as a legal person, are the result of theoretical and political developments, particularly in the Global South, that foreground intergenerational equity and Indigenous legal ontologies.

This paper is organized as follows. We begin in the first section with a genealogical analysis of the emergence of the Rights of Nature (RoN) paradigm in climate governance, tracing its intellectual foundations, institutional groundwork, and the theoretical challenge it poses to an “anthropocentric” legal system. We focus on two convergent trajectories: (1) the Rights of Nature paradigm, exemplified by the *Atrato* case and its biocultural co-governance model; and (2) what

Sam Bookman calls “structural climate litigation”¹, where courts impose systemic, often forward-looking obligations on states. In doing so, we present an analysis of five landmark cases that illustrate the spectrum of judicial remedies used by the courts from five different jurisdictions.

We claim that this judicial development is leading to a *right turn* in climate law² with the potential to overcome political inertia, but a persistent implementation deficit between doctrinal innovation and efficacy and implementation remains the central challenge. We conclude by synthesizing our findings and by reflecting on how contemporary jurisprudence both retools and departs from the “anthropocentric” architecture of modern law.

2. From Theory to Precedents: the Emergence of the Rights of Nature

The contemporary legal recognition of Rights of Nature (RoN) is the culmination of several decades of intellectual, social, and institutional groundwork. It is an evolutive trajectory that demonstrates a clear progression from legal theory to (binding) international and domestic law. The intellectual foundations of the modern movement were drawn with the publication in 2003 of Cormac Cullinan’s *Wild Law: A Manifesto for Earth Justice*³. In this seminal work, Cullinan articulated the necessity of shifting the legal status of natural entities from property to rights-bearing subjects, providing a theoretical framework that would prove highly influential. This academic work fueled and was fueled by the burgeoning international *Rights of Nature*

¹ In this paper, we use “structural” in the sense of Sam Bookman to refer primarily to litigation where the remedy targets national policy architecture and legal frameworks beyond individual projects, typically grounded in constitutional or human-rights law, with or without ongoing judicial supervision. See BOOKMAN, *What Happens When You Win?*, Paper presented at the NYU Hauser Colloquium, 19 September 2024. See also Bookman, *The Puzzling Persistence of Nature’s Rights*, in *Utah Law Review*, n. 165, 2025.

² Our analysis builds on PEEL & OSOFSKY, *A Rights Turn in Climate Change Litigation?*, in *Transnational Environmental Law*, n. 7(1), 2018, pp. 37-67.

³ CULLINAN, *Wild law. A manifesto for earth justice*, Vermont, 2003.

movement (1999-2008), which successfully began to frame ecosystems and their components as politically relevant subjects deserving legal consideration.

This foundational period also saw the creation of a critical institutional infrastructure. For instance, in the United States, the establishment of the *Community Environmental Legal Defense Fund* in 1995 created a mechanism for local municipalities to enact ordinances recognizing the rights of nature. The movement gained significant international legitimacy with the 2010 *World People's Conference on Climate Change* and the *Rights of Mother Earth* in Cochabamba (Bolivia). This summit produced the *Universal Declaration of the Rights of Mother Earth*⁴, a normative document that synthesized legal principles with indigenous worldviews. This momentum was paralleled within mainstream international bodies, as evidenced by the UN General Assembly's resolution recognizing the human right to water that same year⁵, which indicates a broader shift towards environmentally linked rights. The creation of the *International Rights of Nature Tribunal* in 2014, during the COP20 in Lima⁶, constituted a further step in the institutionalization of RoN, establishing a forum dedicated to adjudicating cases from an "ecocentric" perspective and affirming that nature has the inherent right to exist and regenerate.

From a theoretical standpoint, the recognition of the RoN implies a profound rethinking of the basis of the western legal system. The foundational challenge of RoN, one may argue, is the unstable definition of "Nature" itself. Far from a self-evident concept, anthropological and semiotic studies have shown that "Nature" is a complex cultural construct, fraught with a «polysemic halo»⁷ that complicates its translation into a precise juridical subject⁸. Historically, the Greek

⁴ World People's Conference on Climate Change and the Rights of Mother Earth, *Declaration of the Rights of Mother Earth, Cochabamba*, 22 April 2010.

⁵ United Nations General Assembly, Resolution 64/292, 28 July 2010.

⁶ In December 2014, GARN held the second international rights of nature tribunal in Lima. This Tribunal was dedicated to José Tendetza who was originally intended to present the Condor Mirador Case, and who was murdered one week before due to his role as an environmental defender.

⁷ See STANO, *Critique of Pure Nature*, Cham, 2023.

⁸ ARIAS-MALDONADO, *What is nature?*, In Id., *Environment and Society*.

physis (internal principle of motion) denoted dynamic becoming and inherent agency⁹. Aristotle distinguished it from *téchne* (external principle) without a rigid nature against human binary¹⁰. Roman thought, particularly Cicero's *natura* against *cultura* opposition (and subsequent Christian moralizations), solidified "Nature" as a passive, external realm; a construct later codified in modern law, which has historically been constructed upon "anthropocentric" grammar¹¹ that interprets the non-human world exclusively through the language of property and resource¹². Within this framework, nature is rendered a passive, mute object, its value defined solely by its utility to human enterprise¹³.

Contemporary scholarship deconstructs this nature/culture dichotomy as a specific Western ontology¹⁴. For instance, philosopher Merleau-Ponty saw nature as the «soil that carries us»¹⁵, not an object; the anthropologist Philippe Descola identified four distinct systems for organizing the relationship between the "interiority" (mind, soul) and

Sociocultural Relations in the Anthropocene, Cham, 2015, pp. 17–32.

⁹ NADDAF, *The Greek Concept of Nature*, Albany, 2005; Marrone, *Addio alla natura*, Torino, 2011.

¹⁰ DUCARME, COUVET, *What does 'nature' mean?*, in *Palgrave Communications*, n. 6(1), 2020, pp. 1-8.

¹¹ It is pertinent to address the use of grammar in frameworks, such as philosophy and western law, that are anthropocentric. The premise that a different grammar is not merely possible but indeed desirable is powerfully illustrated by Robin Wall Kimmerer, who posits that Western culture must reconsider its legal grammars taking cues from the "Grammar of Animacy", a principle of the Potawatomi language (an Anishinaabe language). See KIMMERER, *The Democracy of Species*, New York, 2021, pp. 4-24.

¹² See MATTEI, CAPRA, *The Ecology of Law. Towards a Legal System in Tune With Nature and Community*, Oakland, 2015.

¹³ One may also recall Heidegger's image of the waterfall, where the western man sees a potential source of electricity to be exploited. See HEIDEGGER, *The Question Concerning Technology and Other Essays*, 2013.

¹⁴ See in particular LATOUR, *We Have Never Been Modern*, Cambridge, 1993. Latour claims that modernity's core fiction is the separation of nature and society. Its "mechanism of translation" involves purification and translation (producing mixed techno-social entities that are then immediately re-categorized into the purified domains, obscuring their interconnectedness).

¹⁵ MERLEAU-PONTY, *Nature: Course Notes from the Collège de France*, Evanston, 2003, p. 4.

“physicality” of beings¹⁶; also, Viveiros de Castro’s Amerindian “multinaturalism” revealed that the Western legal subject is culturally specific¹⁷.

However, this stark difference creates a paradox for RoN, as its proponents must use the very dualistic legal language to grant rights to a subject whose separate existence is conceptually questioned, potentially reifying the very separation it seeks to overcome.¹⁸ The critical task for RoN jurisprudence is to move beyond extending anthropocentric categories and instead foster a truly ecocentric understanding of rights. The latter is exemplified by Indigenous approaches to conservation, which starts from the particular ways these communities engage with the land. One such approach, reflecting a relationship of kinship and reciprocity, is the “Honorable Harvest”, an *ethos* and a set of guidelines for responsible and respectful interaction with the natural world from the population of the Potawatomi¹⁹, which is shared by many other tribes and First Nations²⁰, such as the Wuikinuxv and the Heiltsuk.

¹⁶ DESCOLA, *Beyond Nature and Culture*, Chicago, 2013. Descola demonstrated that “naturalism”, the Western model which posits a shared physicality but a radical discontinuity of interiority (granting consciousness and subjectivity only to humans), is just one possibility among many.

¹⁷ In this worldview, culture (a shared, universal interiority) is the common ground, while nature (the diverse bodily forms or clothing that beings inhabit) is the source of particularity. Animals and spirits are considered people who perceive the world from the distinct perspective of their own bodies. See VIVEIROS DE CASTRO, *Cannibal Metaphysics: For a Post-Structural Anthropology*, Minneapolis, 2014.

¹⁸ CASETTA, *Making sense of nature conservation after the end of nature*, in *History and Philosophy of the Life Sciences*, n. 42(18), 2020, pp. 1-23.

¹⁹ KIMMERER, *The Democracy of Species*, cit., pp. 175–85. These principles include prescriptions such as, «Know the ways of the ones who take care of you, so that you may take care of them [...] Never take the first. Never take the last. Take only what you need. Take only that which is given. Never take more than half. Leave some for others [...] Give a gift, in reciprocity for what you have taken» (Ivi, p. 183). The Potawatomi are a Native American tribe, historically located in the Great Lakes region. Their history includes semi-sedentary agricultural practices, involvement in colonial conflicts, and forced displacement during the 19th century.

²⁰ See EICHLER, BAUMEISTER, *Settler Colonialism and the US Conservation Movement: Contesting Histories, Indigenizing Futures*, in *Ethics, Policy & Environment*, n. 24(3), 2021, p. 213.

The main problem of a paradigm which legally codifies a separation between humanity and nature, which we may call “instrumentalist”, is that it has proven structurally incapable of perceiving and responding to systemic ecological degradation. By framing ecosystems as objects, the very language of the law makes their intrinsic needs and distress signals legally illegible until they manifest as quantifiable harm to human interests. The functional inadequacy of this legal model is embodied by the predominantly reactive character of modern environmental law²¹. As has been extensively argued²², its tendency to operate *ex post*, responding to environmental damage only after it has occurred and is often irreversible, is not an incidental flaw but a systemic consequence of its logic. A legal system that can only see nature as property is inherently blind to the early warnings of ecosystem stress. It can only react to the symptoms of collapse, such as pollution or species loss, because it lacks a mechanism to recognize the health and integrity of the ecosystem as a value in itself. This reactive posture, frequently coupled with a faith in speculative technological solutions, perpetuates a cycle of crisis management.

As a consequence, the objective of the Rights of Nature framework is that of granting legal personality upon natural entities and providing a procedural mechanism for their interests to be represented within the juridical sphere. This conceptual revolution was articulated with remarkable clarity in the dissenting opinion of U.S. Supreme Court Justice William O. Douglas in *Sierra Club vs. Morton* when he stated that

inanimate objects are sometimes parties in litigation. A ship has a legal personality, a fiction found useful for maritime purposes. The corporation sole – a creature of ecclesiastical law – is an acceptable adversary and large fortunes ride on its cases [...] So it should be as respects valleys, alpine meadows, rivers, lakes,

²¹ For a further analysis see CHALABI, *A New Theoretical Model of the Right to Environment and its Practical Advantages*, in *Human Rights Law Review*, n. 23(4), 2023, pp. 1-19.

²² AMIRANTE, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, Bologna, 2022.

estuaries, beaches, ridges, groves of trees, swampland, or even air that feels the destructive pressures of modern technology and modern life. The river, for example, is the living symbol of all the life it sustains or nourishes – fish, aquatic insects, water ouzels, otter, fisher, deer, elk, bear, and all other animals, including man, who are dependent on it or who enjoy it for its sight, its sound, or its life. The river as plaintiff speaks for the ecological unit of life that is part of it²³.

Douglas proposed the radical idea that a natural entity could itself be a holder of rights and that its interests could be represented in court. This was a call to expand the legal community to include the non-human, thereby creating a direct channel for the representation of an ecosystem's integrated biological, social, and spiritual values.

Around the same period, Christopher D. Stone's article *Should Trees Have Standing? Toward Legal Rights for Natural Objects* further systematized the argument for extending legal personality to natural entities, explicitly questioning why corporations or ships could be rights-bearers while rivers and forests could not.²⁴ The debate that followed, including both critical and supportive responses, helped to consolidate a theoretical vocabulary for thinking about nature as a potential subject of rights rather than a mere object of property or regulation²⁵. This early Anglo-American discussion is now often read, retrospectively, as a key antecedent of contemporary RoN jurisprudence.

This intellectual and institutional groundwork created the neces-

²³ U.S. Supreme Court, *Sierra Club v. Morton*, 405 U.S. 727, 1972 (Douglas, J., dissenting), at 741-743. The case concerned the Sierra Club's attempt to block a ski resort development in Mineral King Valley. The Supreme Court denied standing to the Sierra Club, ruling that the organization had not shown a direct "injury in fact" to itself or its members. Justice Douglas dissented, arguing that natural objects like valleys and rivers should have legal standing to sue for their own preservation, akin to corporations, to ensure their protection from environmental harm.

²⁴ Stone, *Should Trees Have Standing? Toward Legal Rights for Natural Objects*, in *Southern California Law Review*, n. 45, 1972, pp. 450–501.

²⁵ TAKACS, *Standing for Rivers, Mountains – and Trees – in the Anthropocene*, *Southern California Law Review*, n. 95(6), 2023.

sary conditions for the translation of RoN principles into binding legal precedents and legislations across the globe. The 2008 Constitution of Ecuador was the first in the world to include RoN at a national level. The famous *Atrato River* case, which was decided by the Colombian Constitutional Court in 2016, recognized the river a subject of rights, establishing a guardianship model co-managed by government and local community representatives²⁶. This case was followed by important legislative action on a global level. New Zealand passed an Act in 2017 that granted legal personality to the Whanganui River²⁷; in Australia, the state of Victoria passed a legislation recognizing the Yarra River as a living and integrated natural entity²⁸; the High Court of Uttarakhand (India) granted legal personality to the Ganges and Yamuna rivers (2017)²⁹; finally, Canada's Magpie River (2021)³⁰ and Spain's Mar Menor lagoon³¹ (2022) were also being granted legal status; Peru's Marañón River (2024) was recognized as holder of rights³², as in New Zealand with the Mount Taranaki³³. Other cases are still ongoing, such as the recognition of Rhône River in Switzerland³⁴ and the Mer de Glace glacier in France (the latter by a non-jurisdictional tribunal)³⁵.

²⁶ Constitutional Court of Colombia, Judgment T-622/16, 10 November 2016.

²⁷ New Zealand Parliament, *Te Awa Tupua Act*, Wellington, 2017.

²⁸ Parliament of Victoria, *Yarra River Protection Act*, n. 49/ 2017.

²⁹ High Court of Uttarakhand, *Mohd. Salim v. State of Uttarakhand*, n. 126 of 2014, 20 March 2017.

³⁰ Two parallel resolutions recognized the Magpie River as a legal person with nine rights (including the rights to flow, to maintain its biodiversity, to be free from pollution, and to sue) and appointed co-guardians from the Innu Council of Ekuaniitshit and the Minganie RCM.

³¹ Spain's Ley 19/2022 grants legal personhood to the Mar Menor lagoon and its basin – the first such law in Europe – recognizing rights to protection, conservation, maintenance, and restoration, with guardianship involving public administration and scientific committees.

³² Superior Court of Justice of Loreto, *Marañón River Case*, 2024.

³³ New Zealand Parliament, *Taranaki Maunga Collective Redress Act*, Public Act 1/2025.

³⁴ See Vallet, *The challenges of operationalizing rivers' legal personhood in a European context: reflections from the Rhône River*, in *Géocarrefour*, n. 98(2), 2024.

³⁵ International Rights of Nature Tribunal, *Mer de Glace Case*, January 30 2021. In

These results are sometimes the outcome of long-standing conflicts between different conceptions. For instance, the Te Awa Tupua Act followed a conflict that lasted almost 200 years between the Crown and the Whanganui iwi. As articulated by the negotiator Gerrard Albert, the core challenge was to find an approximation in law that could translate this Indigenous ontology into a legally cognizable form³⁶. The Act ended up creating a guardianship body that was legally mandated to act as the river's representative. This highlights the importance of legal imagination as a necessary condition to adapt to the climate crisis. As Macfarlane states metaphorically, but equally effectively: «Over the past twenty years, energized by ecological emergency, the young Rights of Nature movement has repeatedly inspired new forms of future dreaming, and unsettled long-held orthodoxies by appealing to imagination as much as to law»³⁷.

These initiatives, though varied in form, signify the emergence of what has been termed a new systemic constitutionalism, animated by collective actors, which fundamentally reconfigures the question of who, and what, can be a subject of justice³⁸. However, the efficacy of

particular, the European Tribunal for the Rights of Aquatic Ecosystems is an initiative of the Global Alliance for the Rights of Nature (GARN) Europe. It is a non-jurisdictional body or “citizens’ tribunal” that examines cases of environmental violations and proposes recommendations based on the principles of the Rights of Nature, with the aim of influencing existing policies and laws.

³⁶ MACFARLANE, *Is a River Alive?*, New York, 2025, pp. 34-37.

³⁷ Ivi, p. 35.

³⁸ The concept of systemic constitutionalism draws on Gunther Teubner’s theory of reflexive law, which was developed as a response to Niklas Luhmann’s doctrine of systemic closure. While Luhmann posited that social subsystems are operationally closed, Teubner argued for the possibility of “communicative coupling”, allowing for co-evolution. He theorized that every systemic communication possesses both a system-specific meaning and a general sense that can be processed internally by other systems. This mechanism enables the legal system to reconstruct external irritations, such as claims advanced by social movements or scientific knowledge about ecosystems, within its own logic, thus facilitating mutual influence and adaptation without violating its autopoietic integrity. See TEUBNER, *Substantive and Reflexive Elements in Modern Law*, in *Law & Society Review*, n. 17(2), 1983, pp. 239-286; Teubner, *Law as an Autopoietic System*, Oxford, 1993. For a discussion about this specific topic: SCAMARDELLA, *Frammenti costituzionali: il nuovo costituzionalismo sociale del mondo globalizzato. Riflessioni a partire dall’ultimo contributo di Gunther*

this new legal status hinges on its capacity to move beyond mere proclamation or symbolic recognition. A declaration of rights, in itself, offers no guarantee of protection if it is not accompanied by robust administrative and enforcement mechanisms capable of translating this new status into tangible outcomes³⁹. The ultimate test for the RoN paradigm is its ability to challenge and alter the deeply entrenched legal and economic structures that prioritize extractive liberties and property rights over ecological integrity. For this reason, in the next section we turn to analyzing one of the main engines of change in climate governance: climate change litigation.

3. The Atrato case: Biocultural Rights and the Co-Governance Model

Having traced the theoretical and historical emergence of Rights of Nature, we now wish to explore how these novel legal concepts are operationalized on the ground. We do so by looking at a paradigmatic case study: the 2016 ruling by the Colombian Constitutional Court concerning the Atrato River. The river, vital to the indigenous communities of Colombia's region of Chocó, was being severely damaged by illegal gold mining, which caused massive deforestation, mercury poisoning of the water, and profound sociocultural disruption for the communities who depend on it for their livelihoods and way of life. As a consequence, the local communities sued the Colombian government for failing to protect their rights and the environment, arguing that the government's inaction allowed the destruction to continue, violating their fundamental rights to life, health, water, food, and a healthy environment. The Colombian Constitutional Court sided with the communities and, instead of just ordering the government to act, it made two relevant decisions. First, it declared the Atrato River itself a «subject of rights» such as the right to exist, flow, be clean, and be restored. Second, the Court also appointed the affected communities

Teubner, in *Sociologia del diritto*, n. 2, 2013, pp. 169-180.

³⁹ For the critical history of the human rights movement and its limitation see MOYN, *Not enough: human rights in an unequal world*, Harvard, 2019.

and the government as co-guardians of the river, mandating them to work together on its protection and restoration.

The Atrato case is relevant as a case in which the judicial branch deploys a structural, forward-looking remedy to address systemic state failure. Moreover, it moves beyond a purely environmental framing by codifying the concept of what have been called «biocultural rights»⁴⁰: it legally recognizes the indivisible link between the river's health and the cultural survival of the Indigenous communities who live on its banks. These communities acted as “co-creators” of the legal decision itself⁴¹. Their cosmological visions, which understand the river as an integral and living part of their territory and identity, provided the premise for the Court's recognition. The ruling, therefore, gave formal legal status to a subject that already existed within the communities' vision, which starts from the indivisible unity between an ecosystem and the human cultures that depend upon it⁴².

In practice, the post-judgment translation of these rights into governance has been a complex and contested process. The establishment of the Guardian Council has had a significant empowering effect, providing local communities with an unprecedented platform for direct engagement with state institutions and a formal role in the decision-making processes that affect their territory⁴³. However, the implementation of the Court's orders has faced substantial obstacles. These include a persistent lack of state capacity, bureaucratic resistance, insufficient funding, and the continued presence of powerful illegal armed and economic actors in the region. Consequently, while the ruling has created a new legal tool, its effectiveness in halting envi-

⁴⁰ BAVIKATTE, BENNETT, *Community stewardship: the foundation of biocultural rights*, in *Journal of Human Rights and the Environment*, n. 6(1), 2015, pp. 7-29

⁴¹ GONZÁLEZ-SERRANO, *The Atrato River as a Bearer and Co-creator of Rights: Unveiling Black People's Legal Mobilization Processes in Colombia*, in *Law & Social Inquiry*, n. 49, 2024, pp. 2493–2522.

⁴² VARGAS-CHAVES, RODRÍGUEZ, CUMBE-FIGUEROA & MORA-GARZÓN, *Recognizing the Rights of Nature in Colombia: the Atrato River case*, in *Revista Jurídicas*, n. 17(1), 2020, pp. 13-41.

⁴³ See WESCHE, *Rights of Nature in Practice: A Case Study on the Impacts of the Colombian Atrato River Decision*, in *Journal of Environmental Law*, n. 33, 2021, pp. 531-556.

ronmental degradation remains partial and subject to ongoing political struggle⁴⁴.

The analysis of the *Atrato* case provides a blueprint for a new form of ecological governance of a legal pathway grounded in Indigenous collective rights. The biocultural rights framework is part of an emerging legal pathway grounded in Indigenous collective rights, which is founded on the principles of self-determination, territory, and a differentiated relationship to land and waters. At the same time, the *Atrato* decision also exemplifies a broader trend whereby courts deploy structural, forward-looking remedies to address systemic state failure in the face of ecological crisis. In this sense, it stands at the intersection between RoN and a wider family of “structural” climate cases, in which judges seek to reconfigure the architecture of public policy rather than merely adjudicate isolated harms. It is precisely this second pathway that the next section explores.

4. Structural Climate Litigation: Success in Court, Uncertain in Practice

Building on the *Atrato* case, which combines a RoN framework with a structural remedy, we now turn to a second, partially overlapping pathway: structural climate litigation. Rather than conferring legal personality on specific ecosystems, this body of case law primarily uses constitutional or human-rights guarantees to challenge the overall architecture of climate governance. Our aim is to show how these two trajectories – RoN and structural climate litigation – share a common ambition to move beyond individualized, ex post compensation and to recast climate change as a systemic, rights-based problem.

In what follows, we examine five landmark structural cases in five different jurisdictions. These cases have been selected for their jurisprudential influence, their geographical diversity, and because they collectively illustrate the primary categories of remedies being deployed globally – ranging from prescriptive and institution-building orders to target-setting obligations. Structural climate litigation is cen-

⁴⁴ Ivi, p. 538.

tral because it attempts to target the architecture of national climate policy rather than a single project approval⁴⁵, and to “just” challenge a particular high emitting project, such as power plant, coal mine, or oil and gas infrastructure. In other terms, its aim is to rewire the policy regime itself through constitutional or human rights claims and remedies that bind political branches.

A first central case is *Asghar Leghari v. Federation of Pakistan* (2015)⁴⁶, where a farmer sued the government for failing to implement Pakistan’s National Climate Change Policy and Framework, arguing that this inaction violated his fundamental constitutional rights to life, dignity, and property amid escalating climate impacts. The Lahore High Court agreed, recognizing climate change as a pressing threat and framing the state’s adaptation obligations as justiciable duties under constitutional rights and the public trust doctrine. The court used constitutional fundamental rights – especially the rights to life and dignity – to impose an affirmative duty on the state to implement climate policy. In this context, the Court’s remedy emphasized *adaptation*: it ordered the government to operationalize the policy and framework, created a Climate Change Commission to monitor and catalyze implementation across ministries and provinces, set timelines and progress reporting, and directed concrete sectoral measures⁴⁷.

A second important case, decided in Nepal in 2018, is known as *Shrestha*⁴⁸. Responding to a petition seeking a new consolidated climate law, the Supreme Court of Nepal held that governmental inaction violated fundamental constitutional rights to a dignified life and a healthy environment and then mandated a legislation covering both *mitigation* (emissions reduction) and *adaptation* measures. This case constitutes an important judicial intervention in climate governance because it compelled the state to act through a rights-based frame-

⁴⁵ For a discussion of modes of climate change litigation MAXWELL et al., *Standards for Adjudicating the Next Generation of Urgenda-Style Climate Cases*, in *Journal of Human Rights and the Environment*, n. 13(1), 2022, pp. 35–63.

⁴⁶ Lahore High Court, *Leghari v. Federation of Pakistan*, n. 25501/2015.

⁴⁷ See BIRSHA OHDEDAR, *Climate Change Litigation in India and Pakistan: Analyzing Opportunities and Challenges*, in ALOGNA et al. (eds.), *Climate Change Litigation: Global Perspectives*, Boston, 2021, pp. 103-123.

⁴⁸ Supreme Court of Nepal, *Shrestha v. Prime Minister*, Decision n. 10210/2018.

work. The Court also linked Nepal's constitutional duties with its international obligations under the Paris Agreement, thereby broadening the remedy to include reducing fossil fuel consumption, promoting low-carbon technologies, minimizing harms in vulnerable areas, creating compensation mechanisms, and ensuring intergenerational and ecological justice.

In a third case, also from 2018 and known as *Colombia's Future Generations*, the Colombian Supreme Court⁴⁹ held that the government's failure to halt Amazon deforestation violated the Constitution, grounding its ruling in a broad constellation of constitutional guarantees, including citing the rights to life, health, a healthy environment, participation, and most importantly the rights of children and future generations. Framing the Amazon as a rights-bearing entity and recognizing the climate and biodiversity stakes, the Court issued structural remedies: it ordered the creation of an "intergenerational pact" to protect the Amazon; it mandated a guardian institution to represent and safeguard the ecosystem; finally, it placed implementation under ongoing judicial supervision to ensure concrete and timely action plans and accountability across national and subnational authorities. This ruling is particularly significant as it bridges the two main strands of our analysis, employing a structural remedy within a Rights of Nature framework.

A fourth case from 2019 is *Urgenda Foundation v. The Netherlands*⁵⁰, where the Dutch Supreme Court upheld lower court rulings that the state owed a duty of care under Articles 2 (right to life) and 8 (right to private and family life) of the European Convention on Human Rights to reduce national greenhouse gas emissions by at least 25% by 2020 relative to 1990 levels. In this case, while the Court set the binding outcome target, it deliberately refrained from dictating specific policy instruments, leaving the government discretion to choose among a range of measures to meet the reduction obligation.

The fifth and last case is *Klimaschutzgesetz* decision – internation-

⁴⁹ Corte Suprema de Justicia, Sala. Civ. abril 5, 2018, L.A. Tolosa Villabona, S.T.C. 4360-201 Colom.

⁵⁰ Supreme Court of the Netherlands, *Urgenda Foundation v. State of the Netherlands*, 20 December 2019.

ly known as *Neubauer* – from 2021⁵¹. In this case, the German Federal Constitutional Court held that postponing substantial emissions reductions into the future disproportionately burdens younger and future generations and thereby threatens their future exercise of fundamental freedoms under Article 2(1) of the *Grundgesetz*, that grants the right to free development of one's personality. The Court found that the statutory framework loaded too little mitigation before 2030, forcing drastic cuts that would have to restrict freedom, therefore violating intertemporal proportionality. It ordered the federal legislature to revise the law, with the specific need to specifying clearer binding reduction pathways for the period after 2030.

Along this path, regional human rights bodies have also contributed to consolidating the rights turn by treating climate risk as a justiciable interference with protected rights and by endorsing structural, forward-looking duties. In Advisory Opinion OC-23/17⁵², the Inter-American Court conceptualized the right to a healthy environment as both autonomous and collective, with transboundary implications. It anchors state obligations not only in traditional due-diligence duties, but also in the principles of prevention, precaution and best available science, and it explicitly recognizes the standing of individuals and communities affected by environmental harm originating beyond national borders. This opens the door to structural claims against systemic drivers of climate risk within the Inter-American system.

Moreover, in *KlimaSeniorinnen v. Switzerland*⁵³, the European Court of Human Rights held that inadequate national mitigation frameworks can breach Article 8 ECHR. The Court required states to adopt coherent, science-based reduction pathways aligned with their fair share of the remaining carbon budget, to ensure effective implementation and regular monitoring, and to guarantee access to court for associations representing vulnerable groups. By doing so, the Court

⁵¹ Constitutional Court of Germany, *Neubauer et al. v. Germany*, 1 BvR 2656/18; 1 BvR 78/20; 1 BvR 96/20; 1 BvR 288/20. Decision of March 24, 2021.

⁵² Inter-American Court of Human Rights, Advisory Opinion OC-23/17, 2017.

⁵³ European Court of Human Rights, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland*, 2024.

consolidated the “rights turn” at the regional level, while at the same time refraining from prescribing specific sectoral measures.

Most recently, the International Court of Justice’s Advisory Opinion on Obligations of States in respect of Climate Change (delivered July 21, 2024) further entrenches this “rights turn” at the global level. Although not explicitly framed in human rights terms, the Court interprets states’ obligations under treaties like UNFCCC and customary international law through the lens of intergenerational equity and the protection of vulnerable populations, imposing duties of prevention, due diligence, international cooperation, and assistance to developing states. This reinforces the structural, forward-looking remedies seen in domestic and regional cases, signaling a paradigm shift toward collective ecological responsibilities in international law⁵⁴.

4.1 A Right Turn in Climate Governance?

Building on what Peel and Osofsky have described as a “rights turn” in climate change litigation⁵⁵ – namely, the growing use of human and constitutional rights to frame and contest climate harms – we suggest that a parallel movement is underway in climate governance and ecological law more broadly. Our analysis expands their insight in two directions: first, by bringing Rights of Nature and biocultural rights into the picture as part of this rights-based reconfiguration; second, by focusing on the structural remedies and institutional architectures that these cases generate, as well as on their persistent implementation deficits. These headline wins have anchored the “rights turn” in climate law and are frequently invoked as catalysts capable of overcoming political inertia⁵⁶.

Yet these very cases foreground the essential question asked by Bookman: *what happens after you win?* Across these cases, courts tai-

⁵⁴ International Court of Justice, *Obligations of States in respect of Climate Change, Advisory Opinion*, ICJ Reports 2024, July 21, 2024.

⁵⁵ PEEL, OSOFSKY, *A Rights Turn in Climate Change Litigation?*, in *Transnational Environmental Law*, n. 7(1), 2018, pp. 37–67.

⁵⁶ BOOKMAN, *Catalytic Climate Litigation: Rights and Statutes*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, n. 43(3), 2023, pp. 598–628

lored remedies to the kind of climate failure they diagnosed and to their own theories of institutional competence. Some remedies are prescriptive and institutional, while others are target-based. *Leghari* treated climate inaction as an adaptation governance gap and issued a prescriptive, institutional remedy, operationalizing existing policies through timelines and a Climate Change Commission supervised by the court. *Shrestha* broadened the frame, prescribing the enactment of a consolidated climate law that spans mitigation and adaptation and directing *interim* implementation of existing instruments, but without standing supervisory machinery. *Colombia's Future Generations* targeted mitigation via halting Amazon deforestation and paired detailed orders with institutional innovation: an intergenerational pact, a guardian body, and ongoing judicial supervision. *Urgenda* adopted a target-based remedy, imposing a binding national emissions reduction floor while leaving instrument choice to the political branches; similarly, *Neubauer* set a target-based, temporally structured remedy, ordering legislative recalibration of post-2030 pathways to prevent back-loading rather than prescribing sectoral measures.

As Sam Bookman observes⁵⁷, there are five reasons why structural decisions are hard to implement. First, courts have thin enforcement muscles and must rely on the very institutions they are correcting. For court decisions to truly make a difference, they need more than just legal orders; they need to be seen as fair and accepted by the public and other institutions. Second, it is intrinsically difficult to translate high-level remedies such as overall emissions-reduction targets or sweeping injunctions like “protect the Amazon” or “reduce emissions by a certain date”, into the granular stuff of policy, with its sectors, standards, budgets, timelines, and trade-offs. This is coherent with the systemic analysis of Niklas Luhmann, who had already warned that totalizing problems as ecological danger faces the obstacle of functional differentiation of modern society⁵⁸; it is extremely difficult for society to direct all attention on one single, overreaching issue. Third, litigation can have distributionally regressive effects, with implementation tending to flow along paths of least resistance and thereby entrenching

⁵⁷ See *supra*, note 1.

⁵⁸ See LUHMANN, *Ecological Communication*, Chicago, 1986.

uneven outcomes⁵⁹. Fourth, recalcitrant or oppositional bureaucracies and political institutions may simply ignore, resist, or slow-walk judicial decisions. Fifth and finally, states may lack the enforcement capacity and resources to carry out the orders even if they are willing.

Taken together, these developments justify speaking of a “right turn” in climate governance and ecological law. There is a discernible and growing trend in which climate change, once treated primarily as a policy or regulatory matter, is increasingly framed and litigated as a violation of fundamental human or constitutional rights. This shift has various consequences: it constitutionalizes climate governance; it expands the circle of right-holders (including collective subjects and, in some jurisdictions, nature itself); finally, it legitimates the structural remedies discussed above. It also entails a more assertive judicial role, with courts exercising ongoing supervision and shaping policy architectures, which can accelerate action but also raises concerns about democratic legitimacy and the risk of judicial overreach.

5. Conclusion

In this work we have tried to move beyond the confines of the individual-rights paradigm to explore emergent legal strategies for climate governance. We have traced the genealogy and application of two convergent legal pathways: the recognition of the Rights of Nature and the deployment of structural climate litigation. We have argued that while originating from distinct intellectual traditions, both share a common objective: to overcome political inertia and re-situate the ecological crisis within a constitutional framework grounded in collective, intergenerational, and ultimately ecological, rights.

Our analysis has shown that these trajectories are not mere symbolic declarations but function as laboratories of institutional innovation. The examination of emblematic cases, particularly *Atrato* in Colombia, has demonstrated how the integration of Indigenous ontologies and the codification of “biocultural rights” can generate effective and resil-

⁵⁹ MAYER, *Prompting Climate Change Mitigation Through Litigation*, in *International and Comparative Law Quarterly*, n. 72(1), 2023, pp. 233-250.

ient governance architectures, giving legal voice and representation to non-human entities. At the same time, we have highlighted that a fundamental challenge remains: the persistent gap between judicial success and effective implementation.

Looking at the future, we believe that climate governance and ecological law will be increasingly conceived not as a static body of rules ultimately inspired by private property, but as a “living jurisprudence”: a process continuously co-created through the dialogue between courts, local communities, natural entities, and guardianships institutions. This effort, we believe, requires a legal imagination capable of designing mechanisms of protection that listen to and incorporate the intrinsic logics of ecosystems. The ultimate challenge is not to “grant rights” to Nature, but to rebuild relationships of reciprocity and stewardship between the human and non-human, institutionalizing care for the future as a core principle of governance.

Abstract^{}*

En

This paper examines the global “rights turn” in climate governance by tracing two convergent pathways: the Rights of Nature (RoN) and structural climate litigation. We reconstruct RoN’s intellectual and institutional genealogy and analyze its operationalization through the Atrato River case, which foregrounds biocultural rights and co-governance with Indigenous communities. We then compare landmark structural cases (*Leghari, Shrestha, Future Generations/Amazon, Urgenda, Neubauer*) to map remedial designs ranging from institution-building to target-setting. While these approaches potentially retool public law and can overcome political inertia, because of their nature they face a persistent implementation deficit.

Keywords: Rights of Nature, Climate Change Litigation, Biocultural Rights, Climate Governance

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

Ita

Questo documento esamina la “svolta dei diritti” globale nella *governance* climatica tracciando due percorsi convergenti: i diritti della natura (RoN) e il contenzioso strutturale sul clima. Ricostruiamo la genealogia intellettuale e istituzionale dei RoN e ne analizziamo l’operatività attraverso il caso del fiume Atrato, che mette in primo piano i diritti bioculturali e la co-governance con le comunità indigene. Confrontiamo quindi casi strutturali di riferimento (*Leghari, Shrestha, Future Generations/Amazon, Urgenda, Neubauer*) per individuare gli interventi richiesti dalle Corti che vanno dalla creazione di istituzioni alla definizione di obiettivi. Sebbene questi approcci possano potenzialmente stimolare processi riorganizzativi nel diritto pubblico e superare l’inerzia politica, a causa della loro natura devono affrontare un persistente *deficit* di attuazione.

Parole chiave: Diritti della natura, contenzioso climatico, diritti bioculturali, *governance* climatica

Paolo Dell'Anno

I BORGHI DA (PICCOLE) CAPITALI A PERIFERIE. LO SPOPOLAMENTO DEI CENTRI MONTANI. CAUSE E PROSPETTIVE*

SOMMARIO: 1. Premesse. – 2. Ricognizione delle cause principali dello spopolamento dei centri minori montani. – 2.1. Carenza delle infrastrutture e isolamento geografico. – 2.2. Squilibrio della distribuzione territoriale delle risorse finanziarie. – 2.3. Carenza di servizi essenziali. – 2.4. Sviluppo economico locale gracile e non autosufficiente; mercato locale del lavoro poco articolato. – 2.5. L'ondata dei flussi migratori si orienta verso le città maggiori. – 2.6. Emigrazione giovanile e fuga di cervelli. – 2.7. Invechiamento della popolazione e calo demografico. – 2.8. Deterioramento del patrimonio culturale e ambientale. – 3. I nemici del ripopolamento: *À la recherche* delle cause occulte. – 3.1. L'invarianza finanziaria. – 3.2. La riforma sanitaria (come attualmente declinata dalle istituzioni). – 3.3. Il resistibile ritorno alla campagna. – 3.4. Il turismo sostenibile: verso un nuovo modello di "inviluppo"? – 3.5. La dimensione planetaria delle cause dello spopolamento dei piccoli centri montani. – 3.6. La carenza di effettività (e di pragmatismo) nelle proposte riformatrici. – 4. Alcune modeste proposte. – 4.1. Applicare il principio di prossimità ai servizi di assistenza sanitaria. – 4.2. Contrastare le disuguaglianze economiche e sociali. – 4.2.1. Interventi sul costo della vita. – 4.2.2. Politiche di sostegno all'imprenditoria locale. – 4.3. Convertire un problema sociale in un'opportunità. – 5. Considerazioni conclusive.

1. *Premesse*

In molti convegni tenutisi a Scanno è stato affrontato il tema dello spopolamento dei centri montani, con specifico riferimento al nostro borgo.

* Questa relazione, presentata a Scanno (AQ) nel giugno 2025, è stata rielaborata ed integrata con ulteriori considerazioni e note bibliografiche. Il titolo: I borghi da (piccole) capitali a periferie, vuole rendere omaggio con una parafrasi al saggio di F. FERRAROTTI, *Roma da capitale a periferia*, Roma, 1970. Il presente scritto ha conservato alcune notazioni "localistiche", per rendere più originale la trattazione di temi di rilevanza generale.

Relatori illustri si sono confrontati nel denunciare responsabilità, fornire analisi più o meno argomentate, offrire soluzioni. Il tema è stato affrontato, in assoluta prevalenza, da sociologi, economisti, urbani-sti¹, mentre il contributo di alcuni giuristi si è finora concentrato su profili istituzionali marginali, peraltro opinabili². Altri studiosi, con maggiore impegno teoretico, hanno preso le mosse dal disposto costituzionale dell'art. 44, secondo comma, sul *favor* legislativo riservato ai territori montani, per individuare finalità, contenuti, modalità di valORIZZAZIONE della montagna e dei territori ad essa afferenti³. Svilupperemo questi temi in appresso.

Nessuno è stato in grado di garantire risultati, a breve, medio, lungo termine.

Vorrei affrontare la medesima tematica, secondo un approccio metodologico che non si rifugia nella ricerca di colpe degli avversari di partito, rifugge dalle ideologie dominanti nelle istituzioni europee, e soprattutto è ispirato ad un sano pragmatismo.

¹ Vedi, in specie, G.M. CARUSO, G. BEFANI, *L'urbanistica e lo spopolamento in Italia*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 2, 2020, pp. 347 ss.; P. CARPENTIERI, *Il "consumo" del territorio e le sue limitazioni. La "rigenerazione urbana"*, in *Giust. amm.*, 18 novembre 2019, con ampia bibliografia di diritto urbanistico; C. CIPOLLONI, *Le politiche di contrasto al fenomeno dello spopolamento delle Aree interne*, in *Italian papers on federalism*, n. 3, 2021; A. SAU, *La rivitalizzazione dei borghi e dei centri storici minori come strumento di rilancio delle aree interne*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2018; F. FOLLIERI, *Recupero e riqualificazione del territorio dei piccoli Comuni*, in *Giust. amm.*, n. 12, 2017, pp. 9 ss.

² Mi riferisco al tentativo di costruire un "diritto dei borghi", quale filiazione della corrente di pensiero favorevole ad una espansione della categoria dei "nuovi diritti" come beni comuni (acqua, energia, suolo, ecc.). Si vedano, tra gli altri, P. DE ROSA, *Fondi PNRR e "diritto dei borghi": analisi delle politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, in *Dir. amm.*, n. 7, 2025; G.P. CIRILLO, *Il diritto al borgo come una delle declinazioni del diritto alla bellezza e come luogo "dell'altrove"*, in *Dir. proc. amm.*, 30 marzo 2023; B.G. DI MAURO, *Il diritto dei borghi nel PNRR: verso una (stagione di) rigenerazione urbanisticamente orientata alla conservazione e allo sviluppo dei valori locali*, in *Urb. e appalti*, n. 4, 2022.

³ M. CARRER, *Un problema di costruzione giuridica: le zone montane di cui all'art. 44, co. 2° Cost.*, in *Forum Quad. cost.*, 20 ottobre 2019; G. MARCHETTI, *L'art. 44, u.c., Cost.: quale valorizzazione delle zone montane?*, in *Federalismi.it*, n. 5, 2019, pp. 203 ss.; O. GASPARI, *La "causa montana" nella Costituzione. La genesi del secondo comma dell'art. 44*, in *Le carte e la storia*, n. 2, 2015, pp. 129 ss.

Quali sono le ragioni profonde dello spopolamento dei centri montani? Sono state fornite le spiegazioni più varie, nessuna delle quali mi è sembrata soddisfacente così che preferisco sviluppare un approccio sistematico, analizzando partitamente le cause dello spopolamento, per ricostruire un plausibile scenario di soluzioni realistiche secondo una visione integrata.

2. Ricognizione delle cause principali dello spopolamento dei centri minori montani⁴

2.1. Carenza delle infrastrutture e isolamento geografico

La rete stradale dei piccoli centri montani, risalente ai secoli precedenti al Novecento, è divenuta inadeguata ai nuovi flussi turistici, mentre il sistema dei trasporti è stato fortemente ridimensionato dal taglio dei “rami secchi”⁵, penalizzando le periferie montane.

L’isolamento geografico che ne è conseguito svuota i piccoli centri dai residenti ancora in capacità lavorativa, pone ostacoli quasi insormontabili all’attrazione di nuovi investimenti, aumenta il costo della vita, mentre la qualità della vita è resa peggiore per la mancanza di attività sociali e assistenziali, come pure di opportunità ricreative.

D’altra parte, le infrastrutture di comunicazione telematica privilegiano le aree urbane con maggiore densità di utenze digitali, mentre

⁴ Per una vasta panoramica del fenomeno e delle sue cause si veda C. REYNAUD, S. MICCOLI, *Lo spopolamento nei comuni italiani: un fenomeno ancora rilevante*, in *EyesReg*, n. 3, 2018, dove viene sottolineato l’effetto combinato dell’emigrazione e del saldo negativo tra nascite e morti, che approfondiremo nei successivi paragrafi. Vedi anche A. COSTALUNGA, *Spopolamento delle aree interne italiane. Cosa succede?*, in www.spazio50.it, 26 novembre 2024.

⁵ Con questa espressione sono stati indicati i tronchi ferroviari statali che avevano perduto in modo progressivo i loro utenti tradizionali, con perdite economiche tali da comprometterne la gestione a carico dei bilanci pubblici. La loro sostituzione con servizi automobilistici non ha quasi mai assicurato lo stesso livello di tempestività ed efficienza.

proprio i piccoli borghi avrebbero più bisogno di interconnessioni della rete telematica⁶.

Si accentua in tal modo il divario territoriale tra le conurbazioni urbane e le aree rurali e montane, accentuando le disuguaglianze economiche e sociali, le cui principali manifestazioni saranno tratteggiate in appresso.

2.2. Squilibrio della distribuzione territoriale delle risorse finanziarie

Il criterio di ripartizione delle risorse finanziarie tra i Comuni è basato su di una pluralità di fattori, che si avvalgono di *perequazione*, *compensazione* delle risorse storiche, parametri *demografici* (entità delle persone residenti, di cui anziani, giovani, famiglie), *fabbisogni standard* di servizi, *Fondo di solidarietà comunale*.

Le risorse finanziarie sono monopolizzate dalle 14 città metropolitane italiane, che nel complesso raggruppano il 36% dei cittadini, e dalle altre aree di pianura, dove si concentrano i più rilevanti insediamenti umani e produttivi. Viceversa solo 700 mila abitanti vivono nei comuni definiti “periferici” (pari a 1,2% del totale). Non può quindi destare meraviglia che le ragioni politiche ed elettorali finiscano per attribuire rilevanza marginale alle esigenze economiche dei piccoli centri montani.

2.3. Carenza di servizi essenziali

I servizi essenziali per il godimento dei diritti fondamentali della persona si concretano in prestazioni, servizi, attività e interventi che la Repubblica italiana garantisce a tutti i cittadini (ex art. 117, secondo comma, lett. e), indipendentemente dal luogo di residenza, per assicurare qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e preven-

⁶ A. PIROZZOLI, *Le strategie di rilancio dei borghi nel processo di transizione digitale nel PNRR*, in *Ambientediritto.it*, n. 4, 2023; A. ALÙ, A. LONGO, *Cos'è il digital divide, nuova discriminazione sociale (e culturale)*, in www.agendadigitale.eu, 13 marzo 2020.

zione⁷. La Costituzione afferma l'impegno delle istituzioni repubblicane a «rimuovere gli squilibri economici e sociali» (art. 3 e art. 119, quinto comma) e riserva allo Stato gli interventi in materia di «perequazione delle risorse» (art. 117, lett. e)), di determinazione e tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio (artt. 117, lettera m) e 120, secondo comma).

I servizi essenziali riguardano l'istruzione per l'infanzia ed i minori, l'assistenza sanitaria, i servizi sociali, la mobilità/trasporto. Ad essi possono essere aggiunti, per la loro spinta propulsiva all'innovazione, l'energia, l'informazione, internet.

2.4. Sviluppo economico locale gracile e non autosufficiente; mercato locale del lavoro poco articolato

Le economie locali dei piccoli comuni montani sono basate sui settori tradizionali del commercio al dettaglio di natura agro-alimentare, dell'abbigliamento *prêt-a-portér*, dell'oggettistica in prevalenza di importazione.

I tentativi di creare *ex novo* aree di sviluppo industriale e artigianale non hanno ottenuto risultati durevoli, non essendo riusciti ad attrarre investimenti significativi né a conseguire livelli produttivi di autosufficienza. Tali iniziative, infatti, hanno subito anch'esse l'effetto limitante della localizzazione non ottimale nelle piccole aree interne e montane, sia sotto il profilo logistico, sia del mercato di riferimento, sia della disponibilità di maestranze qualificate.

Le piccole imprese locali risultano per lo più legate all'agricoltura, alla pastorizia ed al commercio al dettaglio, generando una struttura economica poco diversificata, così che non sussiste mercato sufficiente a garantire posti di lavoro stabili e di qualità. La carenza di occasioni di lavoro adeguatamente retribuite per le giovani generazioni è la causa di tassi elevati di disoccupazione giovanile, mentre le attuali modalità di formazione professionale appaiono insufficienti a fornire competenze

⁷ Per spunti di riflessione su tale argomento si veda *Le aree interne tra spopolamento e carenza di servizi*, in www.openpolis.it, 21 febbraio 2023, con ampia esposizione di dati statistici.

ze appropriate alle nuove professioni emergenti, legate all'innovazione tecnologica, alla sostenibilità ambientale, all'economia circolare.

2.5. *L'ondata dei flussi migratori si orienta verso le città maggiori*

Il fenomeno migratorio non costituisce un evento di rilevanza soltanto contemporanea, in quanto evento storico ricorrente, tanto in epoca latina (la Roma imperiale vantava quasi un milione di abitanti), quanto in epoca medievale e risorgimentale. In questo periodo è sopravvenuta la migrazione di massa dal continente africano e da quello orientale, anch'essa in direzione quasi esclusiva delle maggiori città⁸.

I pubblici poteri non sembrano avere trovato ancora un'efficace capacità di intervento per ridimensionare, indirizzare, coordinare i flussi migratori tanto di origine interna quanto di provenienza estera, anche per la loro eterogeneità di cultura, religione, lingua, e la conseguente difficoltà di integrazione. Anche l'Unione europea ha contribuito a rendere più complessa la governance dei flussi migratori, vietando qualsiasi restrizione alla libertà di stabilimento delle persone (art. 49 TFUE)⁹, e, più di recente, mediante l'adozione di una politica particolarmente generosa e tollerante nei confronti dell'immigrazione, anche se clandestina.

Appare tuttavia evidente che il contrasto a tale fenomeno epocale non possa consistere soltanto in politiche restrittive dei nuovi arrivi e repressive dei comportamenti anomali dei soggetti comunque arrivati sul territorio europeo.

In proposito sono state rievocate le misure di contrasto alle migrazioni interne adottate a suo tempo dal regime fascista, con la creazione

⁸ C. REYNAUD, S. MICCOLI, *Lo spopolamento nei comuni italiani: un fenomeno ancora rilevante*, cit., p. 5, esprimono l'opinione che l'immigrazione straniera non sembra avere contribuito ad un ripopolamento dei territori periferici sempre più affetti da "malessere demografico". Autori spagnoli, invece, hanno ritenuto che l'immigrazione straniera svolga un ruolo positivo nel recupero dei territori spopolati. Al riguardo, F. COLLANTES, V. PINILLA, L.A. SÁEZ-PÉREZ, J. SILVESTRE, *Reducing depopulation in rural Spain: the impact of immigration*, in *Population, Space and Place*, n. 20, 2014, pp. 606-621. Sia lecito esprimere le più ampie riserve su questo vantato effetto positivo, almeno per quanto concerne i piccoli centri in Italia.

⁹ G.M. CARUSO, G. BEFANI, *L'urbanistica*, cit., p. 350.

nel 1931 del Commissario alle migrazioni ed alla colonizzazione a cui era stato affidato il compito, *inter alia*, del controllo degli spostamenti territoriali della popolazione italiana, e con la successiva adozione nel 1939 di provvedimenti legislativi straordinari contro l'urbanesimo (restrizioni al trasferimento della residenza dei cittadini nelle maggiori città, art. 1; autorizzazione al lavoro da rilasciare a cura degli uffici di collocamento, art. 2; ecc....)¹⁰. Nella medesima prospettiva vanno menzionate le iniziative di sviluppo industriale promosse nel decennio precedente la Seconda guerra mondiale, con la promozione dell'insediamento agevolato di fabbriche nelle più impervie valli pedemontane, con la funzione/obiettivo strategica di sottrarle alle incursioni aeree del futuro nemico.

2.6. Emigrazione giovanile e fuga di cervelli

La *vis attractiva* delle grandi conurbazioni nazionali ed estere nei confronti delle fasce più dinamiche della popolazione accelera l'esodo dell'emigrazione giovanile verso le città più vicine, ed in molti casi verso l'estero, ripetendo un fenomeno migratorio già largamente praticato all'inizio del Novecento e nuovamente nel dopoguerra. Il fenomeno della fuga dei cervelli provoca una grave perdita di capitale umano qualificato ed il trasferimento di laureati e professionisti verso le aree a maggiore sviluppo economico, generando un circuito vizioso di perdita di competitività nei luoghi di origine.

2.7. Invecchiamento della popolazione e calo demografico

La crescita della percentuale di anziani rispetto ai giovani, combinata con il più recente fenomeno del calo demografico, sta conducendo ad un invecchiamento progressivo della popolazione, con drastica riduzione delle persone occupate e corrispondente aumento di pensionati.

Si tratta di due fenomeni non agevolmente controllabili. L'attesa di

¹⁰ Ivi, pp. 348 ss., p. 349; gli stessi Autori ricordano che la legge urbanistica fondamentale (tuttora parzialmente vigente) assumeva la funzione di «favorire il disurbamento e di frenare la tendenza all'urbanesimo» (art. 1, l. n. 1150/1942).

vita è aumentata anche per effetto del relativo benessere e per l'efficacia del sistema sanitario nel suo complesso. Viceversa, la drastica contrazione della natalità è connessa intimamente con fattori economico-sociali tipici delle società in regime di *welfare*, che inducono le coppie a procrastinare ogni progetto di procreazione per ragioni economiche ma anche sociali e culturali. La continua crescita del costo della vita, come pure l'accesso tardivo alle occasioni di lavoro, fa apparire alle giovani coppie meno auspicabile non solo il progetto di una famiglia numerosa, ma perfino la previsione di un solo figlio. Va anche richiamata l'attenzione sulla crisi dei legami stabili, sia istituzionali che di fatto, crisi che sicuramente rende meno plausibile l'ampliamento di un'unione non ancora istituzionalizzata, o quanto meno consolidata.

2.8. Deterioramento del patrimonio culturale e ambientale

L'abbandono dei piccoli centri porta con sé anche l'abbandono dei piccoli campi coltivati, della cura dei boschi montani, del controllo degli argini e degli alvei dei torrenti montani e delle ataviche opere di regimazione idraulica, dell'attenzione alle frane, mentre il degrado del territorio e la mancanza di manutenzione mettono a rischio beni storici ed ambientali di assoluto pregio.

Con la compromissione dei caratteri tipici del paesaggio e naturalistici si registra anche una grave perdita di identità culturale, di tradizioni, di saperi, di esperienze e di valori locali¹¹.

Le carenze che ho descritto in precedenza manifestano effetti sinergici e moltiplicativi tra di loro, rendendo la vita nei piccoli centri montani sempre meno gratificante ed accettabile.

Prima di affrontare l'ambizioso tema delle proposte di soluzioni, ritengo opportuno affrontare la cognizione dei nemici del ripopolamento, vale a dire gli ostacoli ed i vincoli che si frappongono all'affermazione di misure virtuose nella direzione auspicabile.

¹¹ E. PIRODDI, *Si può dare un futuro ai centri storici minori?*, in G.L. ROLLI, *Salvare i centri storici minori*, Firenze, 2008, pp. 36-37, osserva che «il rischio della perdita di un bene ha fatto crescere la consapevolezza del suo valore».

3. I nemici del ripopolamento: À la recherche delle cause occulte

3.1. L'invarianza finanziaria

Il primo indiziato come causa dello spopolamento è – a mio avviso – il principio della c.d. invarianza «finanziaria, in virtù del quale ogni riforma da realizzare deve risultare “priva di nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica» (es., l. 267/2000; l. 196/2009)¹². Principio ipocrita e decisamente illusorio, dal momento che una riforma comporta, per definizione, cambiamenti strutturali, funzionali, organizzativi, logistici, che il vincolo di “invarianza” trasforma in mutamenti meramente formali e di facciata.

Di conseguenza, la redistribuzione dei servizi essenziali sul territorio secondo criteri di uguaglianza delle opportunità è subordinata all'assenza di costi aggiuntivi rispetto alla “spesa storica”, condizione che, come si avrà modo di dimostrare in appresso, rende meramente illusoria qualsiasi innovazione o riforma.

3.2. La riforma sanitaria (come attualmente declinata dalle istituzioni)

La riforma sanitaria del 1978 ha privilegiato la *governance* dei servizi sanitari mediante l’accentramento nelle Unità Sanitarie Locali, eliminando i primigeni presidi di base, risalenti alle leggi sanitarie del 1888 e del 1901 (e.g., ufficiale sanitario comunale, ostetrica condotta, veterinario comunale, mattatoio comunale, ingegnere sanitario comunale). In considerazione dei vincoli finanziari che hanno imposto una ristrutturazione logistica dei servizi ospedalieri, anche i servizi di prevenzione di tipo specialistico e di assistenza sanitaria sono stati accentuati nei nosocomi distrettuali, concentrati in città di grandi e medie dimensioni, lontani dai centri montani, mentre venivano soppressi gli

¹² F. FARRI, *Le leggi con clausola di invarianza finanziaria: tra giurisprudenza contabile, giurisprudenza costituzionale e prassi del Quirinale*, in *L-Jus*, n. 2, 2021, dove l’Autore illustra le principali tematiche che hanno origine dal vincolo di compatibilità con le risorse disponibili, e comunque senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, a cui deve conformarsi ogni intervento legislativo.

ospedali di zona, in omaggio al dogma dell'invarianza finanziaria. Per effetto di tale scelta, la diffusione territoriale dei presidi di prevenzione, esaltata nei proclami politici, è stata attuata mediante i servizi di pronto soccorso e dei medici di base, servizi che, più che un filtro di prevenzione diffuso sul territorio, sono divenuti di fatto una "porta girevole" che indirizza alle strutture sanitarie maggiori i casi sanitari non risolvibili con farmaci appropriati e buoni consigli terapeutici.

La dottrina ha denunciato la «tendenza alla "desertificazione" dei servizi socio-assistenziali e sanitari» con speciale preponderanza nei territori montani, accentuandone il processo di spopolamento¹³. Ne è derivato che «i comuni situati nelle aree interne (...) hanno subito il maggiore depotenziamento nella riorganizzazione territoriale delle strutture e dei servizi ospedalieri (...) in un contesto già penalizzato dalla (...) distanza notevole rispetto ai presidi ospedalieri sedi di DEA (Dipartimento Emergenza e Accettazione) di primo livello; (...) una minore percentuale di cittadini che fruiscono di Assistenza Domiciliare Integrata; una scarsa disponibilità di medici generali e di pediatri; un mancato adeguamento dei servizi alle fasce più deboli della popolazione»¹⁴.

3.3. *Il resistibile ritorno alla campagna*

Non è mancato chi ha ritenuto di addossare tutte le colpe dello spopolamento al sistema turbo-capitalistico, ed in specie all'industrializzazione che ha trasformato anche i sistemi di coltivazione e di produzione agricola, convertendo gli agricoltori in operai, mentre la retribuzione in fabbrica si è dimostrata dotata di maggiore attrattività sotto il profilo della remunerazione e della certezza del posto di lavoro.

Una volta indicata la causa, quali misure vengono suggerite per superarne gli effetti distorsivi? Un ritorno alla "buona vita dei campi" richiederebbe che le fatiche ancestrali degli avi possano essere sostituite da tecnologie e pratiche accettabili fisicamente e maggiormente remunerative.

¹³ C. CIPOLONI, *Le politiche di contrasto*, cit., p. 53.

¹⁴ Ivi, p. 54. Si vedano anche i dati contenuti nella Relazione annuale sulla Strategia nazionale per le aree interne del gennaio 2018.

Chi propone un ritorno ad un passato bucolico, tuttavia, non sembra tenere conto del concetto di “giacimento agricolo”, costituito dalla quantità di risorse destinabili ad uso alimentare che risultano disponibili in un sito determinato, il cui sfruttamento costituisce una grandezza fisica misurabile. Con questa espressione intendo indicare l’accentramento territoriale dei fattori di una filiera produttiva (in estrema sintesi, risorse idriche, climatiche, vegetazionali, qualità dei terreni coltivabili e loro agevole accessibilità, mercati di prossimità, ecc.). I terreni montani raramente offrono le qualità necessarie ad un’adeguata remunerazione, presentando insormontabili handicap nei confronti dei terreni di pianura in termini di accessibilità e di produttività per ettaro.

Il rimedio suggerito da alcuni sociologi, dunque, ha un indubbio fascino romantico, che ne occulta tuttavia l’assoluta illusorietà.

3.4. Il turismo sostenibile: un nuovo modello di “inviluppo”?

Altri pensatori illuminati hanno proposto di sostituire con lo sviluppo turistico il modello economico attualmente vigente nei piccoli centri montani, per lo più basato sul consumo delle scarne risorse erogate dall’assistenza sociale (che hanno sostituito le “rimesse” dall’estero degli emigrati), e da un mercato di prodotti circoscritto alla sede locale. Ben è vero che l’industria turistica ha assunto sempre maggiore diffusione ed importanza economica e sociale, a seguito del generale miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini, i quali hanno attribuito progressiva preferenza alle attività del “tempo libero” (i.e., svago, cultura, *relax*, natura, sport, ricerca di nuove esperienze e conoscenza di nuove località). Ma l’elevato valore economico del turismo sollecita anche un’accentuata competitività rivendicando l’offerta di servizi sempre migliori in termini di ospitalità, gastronomia, ricreazione, occasioni culturali, qualità ambientale, servizi che privilegiano (*et pour cause*) i centri urbani maggiori e le località turistiche di consolidata tradizione, esperienza, affluenza (e ricavi...)¹⁵. I flussi turistici di

¹⁵ E. GUARNIERI, *Ripresa e resilienza tra le vie dei borghi storici*, in *Aedon*, n. 3, 2022, ritiene «riduttiva e finanche perniciosa la stretta connessione biunivoca (...) tra la valorizzazione dei borghi storici, da un lato, ed il turismo», con puntuali riflessioni

maggiori consistenza si suddividono in due direzioni, quelle del “turismo culturale” rappresentato dalle nostre “città d’arte”, e quelle del turismo “ludico” dei luoghi balneari o dei maggiori centri montani dedicati agli sporti invernali, e non solo.

I piccoli centri montani sono pertanto destinati ad affrontare una competizione del tutto svantaggiosa, a meno che non riescano a specializzare il proprio *appeal* in termini di *eccellenza* nell'accoglienza e nell'offerta di beni e servizi, mediante prodotti innovativi, tipici, dotati di un elevato valore aggiunto. Un valido contributo potrebbe essere fornito anche dalla promozione di itinerari storico-culturali, religiosi, naturalistici, in collegamento sinergico tra piccoli borghi contigui.

Purtroppo, le proposte che si aggirano sul mercato sembrano indirizzate a sfruttare le peculiarità positive locali (paesaggio, ambiente incontaminato, architettura, tradizioni ed usi locali) per conseguire un (legittimo) profitto, senza investire nella creazione di nuove opportunità locali di sviluppo durevole e di nuove fonti di ricchezza.

No free meal, direbbero gli anglosassoni... Se vuoi ottenere un risultato devi offrire qualcosa in cambio. Ma non devi cedere a prezzo vile i gioielli di famiglia, depauperando il patrimonio accumulato nei secoli dei nostri progenitori.

3.5. La dimensione planetaria delle cause dello spopolamento dei piccoli centri montani

È opportuno non sottovalutare la dimensione planetaria delle cause che ci preoccupano, oggetto di approfonditi studi scientifici di economisti, sociologi e urbanisti, dei quali abbiano raccolto in estrema sintesi alcuni spunti in questo contributo. In conclusione, se i problemi dello spopolamento dei centri rurali e dei piccoli centri montani presentano per lo più natura universale, e gli effetti negativi si manife-

critiche sui luoghi comuni del turismo. Non si tratta, infatti, di funzioni sinergiche, ma di funzioni rivali, in competizione tra di loro, quando viene privilegiato il profilo economico piuttosto che quello culturale. Sul punto si veda G. GUZZARDO, *Pnrr e rigenerazione per progetti dei centri storici*, in *Ammin. in cammino*, 20 dicembre 2023, p. 6, che sollecita la ricerca di sintesi accettabili fra i momenti di salvaguardia e quelli di valorizzazione economica dei centri storici.

stano in forma omogenea in molte parti nel mondo, soluzioni localistiche o particolaristiche non hanno prospettive di successo.

I problemi che oggi ci preoccupano vanno catalogati e suddivisi a seconda che la loro soluzione dipenda dalle nostre capacità e dalle nostre risorse, ovvero che non dipendono direttamente da noi, essendo problemi di carattere universale. Ne consegue che solo nei confronti dei primi, che presentano plausibili livelli di fattibilità, dobbiamo indirizzare ogni impegno e volontà riformatrice.

Va anche sottolineato che i borghi e centri storici minori non costituiscono un'endiadi, essendo beni ascrivibili tanto al diritto urbanistico quanto al diritto dei beni culturali¹⁶. Due realtà territoriali ed urbanistiche del tutto differenti, unificate solo dall'ascrizione alla categoria dei beni culturali¹⁷. Una parte della dottrina censura il disinteresse della legislazione nazionale per l'elaborazione di una nozione giuridica di borgo storico, ritenendola utile in considerazione della distinzione concettuale esistente tra "piccoli comuni", "borghi antichi", "centri storici", "realità minori", che si traduce di fatto in discipline differenziate¹⁸.

3.6. La carenza di effettività (e di pragmatismo) nelle proposte riformatrici

Lo scenario riformatore nel quale si articolano le proposte e le iniziative finalizzate a rimuovere (o quanto meno a contrastare con efficacia) le tendenze negative denunciate nei precedenti capitoli si basa su due direttive di fondo¹⁹: la prima mira a contrastare il progressivo declino dei piccoli centri favorendo i processi aggregativi dei loro livelli di governo, mentre la seconda punta alla valorizzazione delle risorse

¹⁶ E. GUARNIERI, *Ripresa e resilienza*, cit., pp. 2 ss.; A. PIROZZOLI, *Piccoli comuni e borghi storici: un patrimonio culturale in estinzione. Le prospettive di rivitalizzazione nel PNRR*, in *Diritti regionali*, n. 3, 2022.

¹⁷ A. SAU, *La rivitalizzazione dei borghi e dei centri storici minori come strumento per il rilancio delle aree interne*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2018; A. PIROZZOLI, *Piccoli comuni e borghi storici*, cit.

¹⁸ E. GUARNIERI, *Ripresa e resilienza*, cit.

¹⁹ G.M. CARUSO, G. BEFANI, *L'urbanistica*, cit., p. 351.

dei territori interessati e la gestione coordinata di funzioni e servizi sociali²⁰.

Certamente risulta fondata la critica di mancanza di effettività dell'azione amministrativa dei livelli di governo più prossimi alla popolazione (piccoli comuni e borghi "periferici"), con specifico riferimento alla capacità di pianificazione territoriale ed urbanistica. Tra gli studiosi di diritto urbanistico emergono tuttavia rilievi critici sulla potenzialità taumaturgiche dei piani, nella fase contemporanea che è ormai connotata da fenomeni di trasformazione accelerata della società, dell'economia, della tecnologia, che rendono sempre più inadeguato e precario l'ambito temporale entro il quale le misure dovrebbero produrre i loro effetti.

Le misure per aumentare produttività ed efficienza dei borghi montani e dei più piccoli comuni sembrano assumere quale obiettivo prioritario la loro concentrazione in unità territoriali omogenee di maggiori dimensioni. Avviene così che il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni vengono perseguiti mediante politiche di aggregazione artificiosa, pregiudicandone l'intima identità, i valori, le tradizioni. In tal modo viene distolta l'attenzione dalla ragione della ristrutturazione proposta, vale a dire la promozione di condizioni di vita migliori per le popolazioni residenti. Dimenticando che i beneficiari degli interventi dovrebbero essere i cittadini, piuttosto che i loro enti esponenziali, incrementati di volume per conseguire una "massa critica" necessaria al presunto svolgimento ottimale delle funzioni.

La coesione sociale sembra essere un obiettivo prioritario nella intitolazione delle politiche sociali, ma il suo contenuto concettuale, e più ancora i suoi strumenti operativi, non sembrano del tutto condivisibili. Un aspetto critico è costituito dal coordinamento delle risorse economiche stanziate per farvi fronte, sia rispetto alle esigenze sociali delle popolazioni interessate, e per il coordinamento tra tutti i livelli territoriali di governo.

²⁰ M. DE DONNO, *Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2, 2020.

4. Alcune modeste proposte

È tempo di passare alla *pars construens*, alla presentazione, in tutta modestia, di alcune semplici proposte, che si presentano come dotate nei necessari requisiti di concretezza e praticabilità²¹.

4.1. *Applicare il principio di prossimità ai servizi di assistenza sanitaria*

Il miglioramento del servizio sanitario di base, senza costi aggiuntivi per le finanze pubbliche, e senza oneri ulteriori per i cittadini, potrebbe ottenersi applicando il *principio di prossimità*, espresso dal noto detto: *se la montagna non va da Maometto, Maometto va dalla montagna*. In altre parole, se i cittadini non possono andare presso i servizi specialistici ospedalieri per difficoltà economiche e di mobilità, i medesimi *vanno dai cittadini*, secondo un programma di localizzazioni e scansioni temporali che ne assicurino in modo efficace la presenza laddove se ne manifesta il bisogno. In tal modo troverebbe applicazione un principio economico “nuovo” che misurerebbe i costi generali imputati alle finanze statali integrandoli con i costi che devono sopportare i cittadini per usufruire dei servizi pubblici ai quali hanno diritto costituzionale (art. 34 Cost.).

4.2. *Contrastare le disuguaglianze economiche e sociali*

4.2.1. *Interventi sul costo della vita*

Il costo della vita nei piccoli centri montani, anche a causa della ridotta circolazione di ricchezza (di cui si è detto in precedenza), costituisce un fattore limitante della permanenza abitativa e di impresa ed una causa oggettiva di abbandono. Anche in questo caso dovrebbe

²¹ In ossequio al criterio direttivo che ci siamo assegnati, di formulare proposte connotate da fattibilità e realismo, vengono mantenute sullo sfondo le tesi per l'identificazione di un “diritto dei borghi”. In tal senso, B.G. DI MAURO, *Il diritto dei borghi nel PNRR: verso una stagione di rigenerazione urbanisticamente orientata alla conservazione e allo sviluppo dei valori locali*, in *Urb. e appalti*, n. 4, 2022.

soccorrere il principio di prossimità: è Maometto – cioè lo Stato – che dovrebbe attivarsi, garantendo una riduzione dell'onere economico gravante sulle famiglie residenti e sugli operatori locali. Con finalità analoga, lo Stato dovrebbe applicare il principio di *perequazione* (di cui si dirà in seguito), in specie per quanto concerne il costo delle utenze dei servizi pubblici essenziali (scuola, trasporti, energia).

4.2.2. *Politiche di sostegno all'imprenditoria locale*

Dovrebbero essere potenziati gli *incentivi di sostegno all'agricoltura* (PAC europea) secondo modalità appropriate ai territori montani (pastorizia, prodotti caseari...). Una scelta decisiva per il rilancio dell'economia dei piccoli borghi montani sarebbe costituita dall'adozione di misure di incentivazione finanziaria e fiscale, mediante la riduzione di imposte e tasse per le piccole imprese locali, contemplando anche crediti di imposta per gli investimenti in nuovi posti di lavoro ed agevolazioni per l'imprenditoria femminile e più in generale per i giovani imprenditori.

Opportune sarebbero anche misure speciali per il lavoro, ad es. incentivando il *telelavoro* e lo *smart working*, promuovendo la installazione di infrastrutture digitali in aree poco servite dalle maggiori reti di telecomunicazioni. Inoltre, potrebbero essere disposte procedure semplificate ed accelerate per il rilascio di autorizzazioni o licenze commerciali per attività di ristorazione, strutture ricettive, iniziative di interesse turistico, ludico, ricreativo. Infine, potrebbero anche essere previsti sgravi fiscali per la riqualificazione degli immobili di costruzione più risalente nel tempo, al fine della dotazione delle più avanzate caratteristiche di qualità abitativa e per la conformazione ai vincoli di efficienza energetica ed ambientale di origine europea.

Per la copertura delle nuove spese, la *legge della montagna* (l. 6 ottobre 2017 n. 158) dovrebbe essere oggetto di un nuovo stanziamento *ad hoc*, sfruttando anche i Fondi europei applicabili (PNRR²², PNIEC, e altri Fondi speciali²³).

²² A. PIROZZOLI, *Piccoli comuni e borghi storici*, cit.

²³ Progetti di rigenerazione culturali dedicati a interventi in ambito culturale ed in quelli dell'istruzione, ricerca, *welfare*, turismo sostenibile finanziati dal Ministero della

Il d.d.l. per il riconoscimento e la promozione delle zone montane (Atti CD 2126-A) dichiara che la crescita economica e sociale delle aree montane è un obiettivo di interesse nazionale, considerata la loro importanza strategica per la tutela ambientale, la gestione delle risorse naturali, la biodiversità, il paesaggio, il turismo e la coesione delle comunità montane.

Obiettivi: contrastare lo spopolamento e favorire il ripopolamento stabile dei piccoli centri montani, favorire l'inclusione sociale, anche attraverso un miglior accesso ai servizi essenziali (scuola, sanità, connessione internet).

4.3. Convertire un problema sociale in un'opportunità

Mi riferisco alla cospicua presenza di anziani in Scanno, con diversi ultranovantenni e centenari, alcuni dei quali non si trovano in condizioni di autosufficienza. Oltre alla premurosa assistenza domiciliare che viene loro offerta dai parenti e dai congiunti, si potrebbe proporre l'istituzione di un servizio di assistenza di volontariato, già sperimentato in diverse città settentrionali. Scanno dispone di una significativa presenza di associazioni di volontariato, alla quale potrebbe aggiungersi una iniziativa di assistenza volontaria agli anziani non autosufficienti, o che comunque abbiano necessità per le esigenze quotidiane, quali la provvista dei generi di prima necessità, il pagamento delle bollette, il ritiro della pensione, l'accompagno ad una breve passeggiata, il disbrigo di alcune faccende domestiche (*ad es. ovviando alla mancanza in paese di una lavanderia*: mia postilla), l'eventuale fornitura di pasti a prezzo di costo. Non intendo sottovalutare la delicatezza e la gravosità dell'impegno e della responsabilità che i volontari dovrebbero assumersi, mediante opportuna rotazione per rendere l'impegno compatibile con gli oneri lavorativi, personali e familiari di ciascuno. Si tratterebbe, tuttavia, di una soluzione alternativa alle Residenze per anziani, alcune delle quali di tipo sanitario, le cui rette sono inevitabilmente impegnative, e che allontanano gli ospiti dai propri affetti e dal proprio paese.

Cultura, che le Regioni devono presentare d'intesa con il Comune interessato. Le risorse vengono assegnate al soggetto attuatore di ciascuna proposta.

5. Considerazioni conclusive

Queste proposte non hanno alcuna pretesa di esaurire la problematica delle cause dello spopolamento, a cui fa da contrappeso la crescita impetuosa delle megalopoli (è noto che alcune città americane ed asiatiche ospitano diverse decine di milioni di abitanti), ma vogliono soltanto offrire uno spunto di riflessione e di dibattito.

Esiste tuttavia una soluzione alternativa alle culle vuote degli italiani, agli immobili disabitati nei nostri piccoli centri, allo spopolamento dei borghi montani per mancanza di attrattività. In una regione meridionale un sindaco confidente ha ceduto per un euro le abitazioni disabitate a tutti gli emigranti (anche irregolari) purchè dotati di famiglie numerose, tanto da suscitare il plauso del *main stream* e della grande stampa nazionale.

Mi chiedo se in questo modo lo spopolamento è stato sconfitto, oppure se si è trattato di una sostituzione etnica, mascherata da buonismo? *Ai posteri l'ardua sentenza*, avrebbe detto Manzoni.

Il Presidente Ciampi scrisse nel 2002 al Presidente di Legambiente una lettera, di cui un brano risulta di speciale attualità: «Questi borghi, questi paesi rappresentano un presidio di civiltà, concorrono a formare un argine contro il degrado idrogeologico, e spesso possiedono impianti urbani medievali, antichi, di grande valore. Riconquistiamo questi luoghi. Essi sono parte integrante, costitutiva della nostra identità, della nostra Patria. Possono essere un luogo adatto alle iniziative di giovani imprenditori. L'informatica e le tecnologie possono favorire questo processo»²⁴.

Mi fa piacere pensare che scrivendo questa lettera il nostro concittadino Presidente abbia avuto in mente Scanno.

²⁴ E. D'ANGELIS, *Il grande vuoto interno*, in *Green Report*, 14 ottobre 2024, p. 4.

*Abstract***Ita*

Il tema dello spopolamento dei piccoli centri montani è stato affrontato dagli studiosi con analisi che l'Autore giudica insufficienti e parziali. Vengono pertanto indicate le cause del fenomeno, ponendo in evidenza la complessità sistematica che sollecita una visione d'insieme. Tra le cause più incisive vengono annoverate: carenza delle infrastrutture e conseguente isolamento geografico; squilibrio della distribuzione delle risorse finanziarie sul territorio; sviluppo economico locale gracile e mercato locale del lavoro non autosufficiente; carenza di servizi essenziali; emigrazione giovanile e fuga di cervelli; invecchiamento della popolazione e calo demografico. Vengono poi indicati i *nemici* delle prospettive di rilancio economico-sociale delle aree interne: il principio di invarianza finanziaria, la riforma sanitaria come attualmente declinata, le prospettive illusorie di un ritorno alla campagna o di un turismo sostenibile. Vengono infine proposte alcune soluzioni parziali, con l'applicazione del principio di prossimità all'assistenza sanitaria; l'estensione di incentivi specifici per contrastare le disuguaglianze economiche e sociali; iniziative di assistenza volontaria agli anziani non autosufficienti. Il saggio si conclude con la citazione di un brano di una lettera del Presidente Ciampi che esalta il profondo valore identitario dei nostri borghi.

Parole chiave: Spopolamento, aree interne, isolamento geografico, emigrazione giovanile, servizi essenziali, rilancio socioeconomico.

En

The depopulation of small mountain towns has been addressed by scholars with analyses that the author deems insufficient and partial. The causes of the phenomenon are therefore identified, highlighting the systemic complexity that requires a comprehensive approach. Among the most significant causes are: poor infrastructure and resulting geographic isolation; unbalanced distribution of financial resources across the region; weak local economic development and a non-self-sufficient local labor market; lack of essential services; youth emigration and brain drain; population aging and demographic decline.

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

The authors then identifies the enemies of the prospects for economic and social revitalization of inland areas: the principle of financial invariance, the current healthcare reform, and the illusory prospects of a return to the countryside or sustainable tourism. Finally, some partial solutions are proposed, including the application of the proximity principle to healthcare; the extension of specific incentives to combat economic and social inequalities; and voluntary assistance initiatives for non-self-sufficient elderly people. The essay concludes with a quote from a letter from President Ciampi, which extols the profound identity of our villages.

Keywords: Depopulation, inland areas, geographic isolation, youth emigration, essential services, economic and social revitalization.

Alice Stevanato

LE MIGRAZIONI AMBIENTALI NEL SISTEMA DELLE PROTEZIONI GIURIDICHE EUROPEE: SUSSIDIARIA, TEMPORANEA E L'IPOTIZZATA PROTEZIONE IMMEDIATA

SOMMARIO: 1. Coordinate introduttive. – 2. La protezione sussidiaria e la nozione di “grave danno” nella prospettiva ambientale. – 3. *Segue*: il “grave danno ambientale” quale forma di tortura o altra pena o trattamento inumano o degradante. – 4. La protezione temporanea nella direttiva 2001/55/CE. – 5. I migranti ambientali nel Nuovo Patto di immigrazione e asilo, in particolare nel regolamento (UE) 1359/2024 sulla gestione di situazioni di crisi, strumentalizzazione e forza maggiore. – 6. *Segue*: la tutela giuridica del migrante ambientale fra la “prospettata” protezione immediata e la “conservata” protezione temporanea. Limiti e prospettive future.

1. *Coordinate introduttive*

Le migrazioni ambientali costituiscono un elemento strutturale del processo evolutivo dell’umanità, intimamente connesso alla capacità adattiva della specie umana ai mutamenti climatici; infatti, storicamente, gli spostamenti umani hanno consentito alla specie umana di sopravvivere a seguito di trasformazioni ambientali¹. Tuttavia, nel contesto contemporaneo, caratterizzato dal cambiamento climatico² determinato (anche) da cause antropiche – si parla appunto di era geologica

¹ Per un approfondimento sulla prospettiva storica delle migrazioni si rinvia a V. CALZOLAIO, T. PIOVANI, *Libertà di migrare. Perché ci spostiamo da sempre ed è bene così*, Torino, 2016.

² La Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici del 1992 (UNFCCC) ha definito il cambiamento climatico come «qualsiasi cambiamento di clima attribuito direttamente o indirettamente ad attività umane, il quale altera la composizione dell’atmosfera mondiale e si aggiunge alla variabilità naturale del clima osservata in periodi di tempo comparabili». Si veda, almeno, M. CARDUCCI, *Cambiamento climatico (diritto costituzionale)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, agg. VIII, Torino, 2021, pp. 52-57.

dell'Antropocene³ – il fenomeno migratorio assume i tratti di un'emergenza umanitaria globale, intimamente collegata a questioni di giustizia climatica e di tutela dei diritti umani fondamentali.

Se da una parte, gli studi più recenti attestano la crescente incidenza del cambiamento climatico sulle migrazioni forzate⁴, la complessità del fenomeno, dovuta all'interazione di molteplici fattori (ambientali, economici, politici e sociali), ostacola la costruzione di una sistematizzazione univoca del fenomeno e una risposta normativa efficace, a partire dalla difficoltà, ampiamente documentata in letteratura, di fornire una definizione univoca⁵ di “migrante ambientale”, “rifugiato ambientale” o “migrante climatico”.

Le difficoltà definitorie emergono anche sul piano concettuale, soprattutto a causa della natura multifattoriale dei movimenti umani. Dalla prima definizione proposta dall'agenzia *United Nations Development Program* (UNEP) nel 1984 fino alle più recenti elaborazioni dell'Organizzazione mondiale sulle migrazioni (OIM) e dell'istituto *United Nations University - Institute for Environment and Human Security* (UNU-EHS), il dibattito dottrinale continua a oscillare tra approcci mono-causali e visioni più integrate, che tengono conto dell'interazione fra fattori ambientali e socioeconomici⁶.

Sul piano normativo, i primi riconoscimenti internazionali della

³ In argomento, si rinvia al lavoro monografico E. PADOA-SCHIOPPA, *Antropocene. Una nuova epoca della Terra, una sfida per l'umanità*, Bologna, 2021.

⁴ Ne ha dato recentemente conto F. MARTINES, *Diritti e tutela dei migranti climatici*, in *Diritto e clima*, n. 1, 2025, pp. 161-190.

Con riguardo agli indici numerici riguardanti l'oggetto di studio considerato, si rinvia all'approfondimento condotto da G. SCIACCALUGA, *International Law and the Protection of "Climate Refugees"*, London, 2020, pp. 39-56. Per la ricostruzione in termini numerici del fenomeno, l'Autore dà conto della teoria massimalista e di quella minimalista riferite alle c.d. migrazioni ambientali, che consegnano dati e prospettive future differenti, nel senso che l'una risulta essere piuttosto allarmista (teoria massimalista) e l'altra invece riduttiva (teoria minimalista), in quanto valorizza le altre ragioni che determinato lo spostamento forzato.

⁵ Si veda il dossier *Climate Refugees – Legal and policy responses to environmentally induced migration*, elaborato dal Dipartimento European Parliament's Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, 2011, p. 17.

⁶ Per un'indagine esaustiva rispetto alle difficoltà definitorie del fenomeno considerato si veda G. SCIACCALUGA, *International Law and the Protection*, cit., pp. 57-78.

correlazione tra cambiamento climatico e migrazioni risalgono alla Conferenza delle Nazioni Unite sul Clima del 2010, trovando poi un ulteriore sviluppo nella Dichiarazione di New York sui rifugiati e migranti del 2016 e nel Patto Globale per la Migrazione del 2018; tra le iniziative più significative figura anche l'Agenda Nansen (2012–2015), volta a promuovere la protezione transfrontaliera degli sfollati per cause climatiche.

Nonostante tali progressi, l'ordinamento europeo continua a mostrare un approccio prevalentemente securitario: il diritto dell'Unione, pur evidenziando il legame tra mutamenti climatici e mobilità umana, non prevede specifiche forme di protezione per i migranti ambientali. Il Nuovo Patto su Migrazione e Asilo del 2024, in particolare, conferma questa lacuna, limitandosi a menzionare il nesso causale tra clima e migrazioni senza estendere la tutela giuridica ai soggetti colpiti.

Sono deludenti anche i risultati raggiunti nell'ambito della lotta al cambiamento climatico, che ha come cardine la Convenzione quadro sui cambiamenti climatici del 1992; anche nell'Accordo di Parigi del 2015, il primo strumento pattizio vincolante, non si fa alcun riferimento al fenomeno, se non un accenno nel Preambolo.

Nonostante la crescente consapevolezza nella comunità internazionale ed europea rispetto al fenomeno migratorio considerato, sono tuttora assenti strumenti giuridici specifici.

Per questo motivo, può esser senz'altro utile verificare la possibilità di applicare a questa categoria di migranti le forme giuridiche già esistenti nell'ordinamento internazionale ed europeo nei confronti delle migrazioni forzate. Nelle pagine che seguono saranno quindi approfonditi gli strumenti normativi predisposti (o solo ipotizzati) in seno all'Unione (e prima Comunità) europea, lasciando volutamente sullo sfondo altre, ugualmente rilevanti, considerazioni che possono svolgersi con riguardo alla Convenzione di Ginevra del 1951, ovvero allo status di rifugiato – istituto comunque recepito nel sistema di tutelle dell'ordinamento dell'Unione europea – e al principio di non respingimento disciplinato dall'art. 33 della Convenzione, o anche allo sviluppo giurisprudenziale in tema di diritti umani fondamentali, come è avvenuto nel noto caso Teitiota contro Nuova Zelanda, deciso con parere del Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite il 7 gennaio 2020.

2. La protezione sussidiaria e la nozione di “grave danno” nella prospettiva ambientale

Intanto, occorre premettere che la protezione sussidiaria è riconosciuta «al cittadino straniero che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato, ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel Paese di origine, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno, non potendo o non volendo, a causa di tale rischio, avvalersi della protezione di detto Paese»⁷. Come primo aspetto da annotare si evidenza la mancanza di una volontà politica del legislatore europeo di tutelare, con una protezione giuridica specifica, il migrante ambientale. Tale lacuna normativa può invero considerarsi originaria, in quanto la stessa perdura dal 2004, ovvero da quando la protezione sussidiaria è stata introdotta con la direttiva 2004/83/CE; nemmeno in occasione di un primo aggiornamento della materia, accolto nella direttiva 2011/95/UE, si è scelto di tutelare in modo specifico i migranti ambientali, anche se nel contesto internazionale ed europeo era ormai chiara ed accertata l’interazione fra ambiente e migrazione forzata; infine, la medesima mancanza emerge nel recente regolamento (UE) 1347/2024, operativo dal 2026, il quale, pur considerando i cambiamenti climatici una fra le cause delle migrazioni⁸, continua a considerare i migranti ambientali come una «categoria dimenticata»⁹, priva di una specifica posizione e protezione giuridica.

Anche se la lacuna normativa in materia dovrebbe imporre forse un approccio cautamente conservativo, la circostanza che per il riconoscimento della protezione sussidiaria lo straniero non debba accertare il nesso di causa tra l’attività (o l’omissione) che determina il danno e l’intento persecutorio – come accade invece per l’ottenimento dello

⁷ Art. 3.1, n. 5, regolamento (UE) n. 1348/2024 del Parlamento europeo e del Consiglio.

⁸ Ne dà conto F. PERRINI, *Il Nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo ed i migranti ambientali: una categoria “dimenticata”?*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n. 2, 2021, p. 260.

⁹ *Ibidem*, pp. 245-260 e F. GAUDIOSI, *Environmental migrants: UN recent and “soft” sensitivity v. EU deafening silence in the New European Pact on Migration and Asylum*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n. 2, 2021, pp. 150-166.

status di rifugiato – permette di svolgere valutazioni rispetto alla categoria del “grave danno”, al fine di valorizzare l’applicazione estensiva della protezione sussidiaria rispetto alle migrazioni ambientali.

Intanto, con l’espressione “grave danno” si deve intendere, tassativamente, una delle seguenti ipotesi: a) la condanna o esecuzione della pena di morte; b) la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante o, infine, c) la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale.

Rispetto agli spostamenti umani causati o comunque collegati al cambiamento climatico o al degrado ambientale, la dottrina ha valorizzato, fra i tre casi disciplinati, la seconda¹⁰ declinazione, per le ragioni che si accenneranno nel proseguo del paragrafo.

Con riguardo, invece, alle altre due fattispecie appena richiamate, si evidenzia come, rispetto all’ipotesi prevista dall’art. 15 lett. a) della direttiva 2011/95/UE, non può esistere alcun margine di applicazione estensiva, non tanto per la natura del bene giuridico protetto, ovvero il rispetto del diritto alla vita come tutelato dall’art. 2 CEDU, ma per il fatto che essa coinvolge situazioni inerenti il profilo penalistico, generalmente la condanna a morte disposta con apposito provvedimento (o esecuzione della stessa) o la sottoposizione, in caso di rimpatrio, a procedimenti penali che potrebbero concludersi con la pena capitale.

Meno evidente è la conclusione raggiunta con riferimento alla fattispecie prevista dalla lett. c) dell’art. 15. A tal riguardo, nel corso degli anni, la giurisprudenza ha attribuito al concetto di «violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale» un significato più ampio e indipendente rispetto alla definizione di “con-

¹⁰ Così M. BRUZZESE, *La tutela internazionale ed europea dei migranti climatici: le lacune giuridiche e i tentativi di colmarle*, in *Blog di AISDUE*, n. 2, 2022, p. 5; P. BONETTI, *La protezione speciale dello straniero in caso di disastro ambientale che mette in pericolo una vita dignitosa*, in *Lexambiente*, n. 2, 2021, pp. 57-59; F. PASSERINI, *La tutela dei migranti ambientali nel diritto dell’Unione europea: l’impatto dei recenti sviluppi della prassi giurisprudenziale nazionale e internazionale*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, n. 1, 2024, pp. 502-503. Contra F. GAUDIOSI, *Environmental migrants*, cit., p. 162.

flitto armato” del diritto internazionale umanitario¹¹. Infatti – ha precisato la Corte di giustizia dell’UE – può esistere il conflitto armato interno anche in assenza di gruppi armati organizzati o di un controllo territoriale stabile¹²; inoltre, a fronte di condizioni eccezionali, il danno grave può realizzarsi anche per la sola presenza dello straniero nel Paese di rimpatrio¹³, da cui può derivare una situazione di violenza generalizzata, appunto *indiscriminata*, nel senso che la violenza «[potrebbe] estendersi ad alcune persone a prescindere dalla loro situazione personale»¹⁴. Rispetto al fenomeno analizzato, parte della dottrina costituzionalistica ha suggerito¹⁵ l’ipotesi di attribuire al migrante ambientale la protezione sussidiaria ai sensi dell’art. 15, lett. c) nei casi in cui il conflitto bellico e la violenza generalizzata che ne deriva risultino la causa o la conseguenza di situazioni connesse con il degrado ambientale¹⁶. Deve comunque osservarsi che, così impostando la questione, la risposta di tutela potrebbe al contempo – e paradossalmente – tradire l’urgenza stessa di affrontare con responsabilità e organicità le migrazioni del futuro; infatti, in un simile contesto la tutela giuridica sarebbe riconosciuta non tanto in conseguenza dell’esistenza del degrado am-

¹¹ Si veda almeno S. AMADEO, F. SPITALERI, *Il diritto dell’immigrazione e dell’asilo nell’Unione europea*, Torino, 2019, p. 74.

¹² Corte giust. UE 30 gennaio 2014, causa C-285/12, *Aboubacar Diakité c. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, punti 21 e 24, dove si afferma che «il legislatore dell’Unione ha auspicato concedere la protezione sussidiaria non soltanto in caso di conflitto armato internazionale e di conflitto armato che non presenta carattere internazionale, così come definiti dal diritto internazionale umanitario, ma, altresì in caso di conflitto armato interno, purché tale conflitto sia caratterizzato dal ricorso ad una violenza indiscriminata».

¹³ A. DEL GUERCIO, *La protezione dei richiedenti asilo nel diritto internazionale ed europeo*, Napoli, 2016, pp. 354-359.

¹⁴ Corte giust. UE 17 febbraio 2009, causa C-465/07, *Elgafaji c. Paesi Bassi*, punto 34. Quanto al principio di diritto precisato con la sentenza *Elgafaji*, si veda, almeno, la giurisprudenza della Corte EDU nelle cause *Salah Sheekh c. Paesi Bassi* (2007) e *NA. c. Regno Unito* (2008).

¹⁵ Così, P. BONETTI, *La protezione speciale*, cit., p. 57.

¹⁶ Si pensi, a titolo di esempio, alla scarsità delle risorse nei territori, alla desertificazione, alla salinizzazione delle acque, all’erosione delle terre emerse o, anche, allo sfruttamento intensivo delle risorse da parte delle multinazionali e all’inquinamento del suolo.

bientale ma piuttosto del conflitto interno al Paese di provenienza, facendo più agevolmente rientrare la fattispecie all'interno del perimetro di operatività della *classica* protezione sussidiaria.

3. Segue: il “grave danno ambientale” quale forma di tortura o altra pena o trattamento inumano o degradante

Con riguardo alla possibilità di qualificare le condizioni ambientali e climatiche come forme di «tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante» (art. 15, lett. b), si deve accennare all'orientamento, di recente sperimentazione, della Corte di giustizia dell'UE, la quale ha inteso interpretare estensivamente il concetto di “tortura” e “altro trattamento degradante”. Infatti, anche se storicamente la Corte di Lussemburgo ha adottato un approccio maggiormente restrittivo, nel senso di riconoscere l'esistenza di un atto di tortura solo in presenza di un'azione diretta e intenzionale da parte del soggetto responsabile del grave danno (di norma le autorità statali), più di recente, aderendo alla giurisprudenza della Corte EDU¹⁷, la Corte di giustizia ha stabilito che, anche in assenza di un atto diretto e intenzionale delle autorità statali, possa ritenersi sussistente il requisito della “tortura” o “altro trattamento degradante” se le condizioni umanitarie nel Paese di rimpatrio avessero superato una soglia di gravità particolarmente elevata.

A tal proposito, con il caso *OA c. Secretary of State for the Home Department*, deciso nel 2021, la Corte di Lussemburgo ha ribadito che la protezione sussidiaria non debba essere concessa solo in caso di pericolo diretto e individuale, ma anche quando la situazione generale

¹⁷ In più occasioni la Corte EDU ha osservato che l'esistenza di condizioni umanitarie piuttosto critiche possa essere di per sé sufficiente per integrare la fattispecie della tortura o dei trattamenti inumani o degradanti. A titolo esemplificativo, si rinvia alla nota vicenda *Sufi e Elmi c. Regno Unito*, decisa con sentenza del 28 giugno 2011. Il provvedimento è stato pronunciato nei confronti di due cittadini somali che, secondo la Corte EDU, in caso di rimpatrio sarebbero stati sottoposti a trattamenti inumani e degradanti, a causa di condizioni di vita incompatibili con l'art. 3 CEDU, determinate da una situazione caratterizzata da violenza diffusa, assenza di sicurezza e protezione da parte delle autorità statali.

del Paese d'origine pone un rischio reale di trattamenti inumani o degradanti¹⁸. Qualche anno addietro, nella vicenda *Abubacarr Jawo c. Bundesrepublik Deutschland*¹⁹, la Corte aveva già riconosciuto la protezione sussidiaria ad un cittadino gambiano, ai sensi dell'art. 15, lett. b) il quale, in caso di rimpatrio, si sarebbe trovato a vivere in condizioni di povertà estrema al punto da non poter soddisfare i propri bisogni essenziali di sopravvivenza.

In ogni caso, anche volendo concordare con questa ricostruzione, sicuramente più favorevole per il migrante ambientale, la protezione sussidiaria ai sensi dell'art. 15, lett. b) resta un'ipotesi percorribile solo in casi eccezionali²⁰, perché la giurisprudenza (sia della Corte di giustizia dell'UE sia della Corte EDU) ritiene che, nel caso in cui difetti un atto diretto e intenzionale delle autorità statali, la tortura o altri trattamenti inumani e degradanti si realizzino solo se il livello di compromissione delle condizioni umanitarie nel Paese di rimpatrio oltrepassi

¹⁸ Corte giust. UE 20 gennaio 2021, causa C-255/19, *OA c. Secretary of State for the Home Department*, punto 51.

¹⁹ Corte giust. UE 19 marzo 2019, causa C-163/17, *Abubacarr Jawo c. Bundesrepublik Deutschland*, punto 92, ove testualmente si afferma che: «Tale soglia particolarmente elevata di gravità sarebbe raggiunta quando l'indifferenza delle autorità di uno Stato membro comporti che una persona completamente dipendente dall'assistenza pubblica si venga a trovare, indipendentemente dalla sua volontà e dalle sue scelte personali, in una situazione di estrema depravazione materiale che non le consenta di far fronte ai suoi bisogni più elementari quali, segnatamente, nutrirsi, lavarsi e disporre di un alloggio, e che pregiudichi la sua salute fisica o psichica o che la ponga in uno stato di degrado incompatibile con la dignità umana».

²⁰ G. MORGESE, *Environmental Migrants and the EU Immigration and Asylum Law: Is There any Chance for Protection?*, in G.C. BRUNO, F.M. PALOMBINO, V. ROSSI, *Migration and the environment – some reflections on current legal issues and possible ways forward*, Roma, 2017, p. 53, il quale afferma che «Talking about the risk of "torture or inhuman or degrading treatment or punishment" according to Article 15(b) QD, the European Court of Justice (ECJ) held that this provision corresponds in essence to Article 3 ECHR and the ECtHR case-law is of relevance in interpreting the scope of the provision. The Court has so far identified three situations in which removal bans applies to third-country individuals. The first and more frequent one is linked to the risk of serious harm due to direct and intentional infliction by State or non-State actors in the receiving country. The second category is resulting from naturally occurring damages, but the ECtHR set a high threshold for these types of cases, having the situation to be very exceptional and humanitarian considerations be compelling».

una soglia di gravità particolarmente elevata. Di conseguenza, in questa prospettiva, il grave danno “ambientale” potrebbe realizzarsi solamente in casi circoscritti, ovvero «quando l’evento naturale o il degrado ambientale abbia reso impossibile l’accesso al cibo, all’acqua, alle cure mediche e ad un alloggio adeguato»²¹, e non anche quando le condizioni del paese di provenienza, pur essendo serie ed allarmanti, non possono (ancora) considerarsi intollerabili.

4. *La protezione temporanea nella direttiva 2001/55/CE*

La direttiva 2001/55/CE²², primo atto normativo dell’allora Comunità europea adottato in materia di asilo, ha previsto una forma di tutela giuridica, la protezione temporanea, da poter riconoscere «in caso di afflusso massiccio di sfollati provenienti da Paesi terzi»²³. Tale forma di protezione si presenta come una tutela giuridica cumulabile con la protezione internazionale introdotta dall’ordinamento europeo, in quanto, avendo natura giuridica differente, è una forma di protezione giuridica eccezionale, a carattere collettivo, tesa a garantire, in caso di “afflusso massiccio”, una tutela immediata e temporanea²⁴ agli “sfollati”, intendendo con il primo termine «l’arrivo [...] di un numero considerevole di sfollati, provenienti da un Paese determinato o da una zona geografica determinata, sia che il loro arrivo avvenga spontaneamente o sia agevolato, per esempio mediante un programma di evacuazione»²⁵ e con il secondo «i cittadini di paesi terzi o apolidi che

²¹ F. PASSARINI, *La tutela dei migranti ambientali*, cit., p. 504. In senso adesivo, si veda, ancora, G. MORGESI, *Environmental Migrants and the EU Immigration and Asylum Law*, cit., p. 54.

²² La direttiva 2001/55/CE è stata recepita nell’ordinamento italiano attraverso il d.lgs. n. 85/2003 del 7 aprile 2003, recante “Attuazione della direttiva 2001/55/CE relativa alla concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati ed alla cooperazione in ambito comunitario”.

²³ Art. 1 direttiva 2001/55/CE.

²⁴ Ai sensi dell’art. 4.1, direttiva 2001/55/CE, la protezione temporanea ha durata annuale e può essere prorogata automaticamente di sei mesi in sei mesi, per un massimo di un altro anno.

²⁵ Art. 2, lett. c), direttiva 2001/55/CE.

hanno dovuto abbandonare il loro Paese o regione d'origine o che sono stati evacuati, in particolare in risposta all'appello di organizzazioni internazionali, ed il cui rimpatrio in condizioni sicure e stabili risulta impossibile a causa della situazione nel Paese stesso [...] ed in particolare: i) le persone fuggite da zone di conflitto armato o di violenza endemica; ii) le persone che siano soggette a rischio grave di violazioni sistematiche o generalizzate dei diritti umani o siano state vittime di siffatte violazioni»²⁶.

Anche con riferimento alla protezione temporanea la dottrina non si è mostrata unanime rispetto alla possibilità di riconoscerla ai migranti ambientali. Alcune posizioni²⁷, che hanno sviluppato le potenzialità del carattere aperto della formulazione, hanno promosso l'ipotesi di un'evoluzione della definizione del termine "sfollati", nel senso di ricomprendervi anche i migranti ambientali²⁸. Al contrario, un'altra parte della dottrina²⁹ ha valorizzato l'interpretazione letterale dell'art. 1 della direttiva 2001/55/CE e, quindi, ha evidenziato la mancanza, come accaduto per la protezione sussidiaria, di una volontà politica di ricomprendere nella sfera di applicazione della direttiva questa categoria di "sfollati" e ha, quindi, escluso l'eventualità di poter attribuire ai migranti ambientali la protezione temporanea.

Più in generale, deve osservarsi una tendenziale inadeguatezza strutturale della protezione temporanea, connessa alle difficoltà procedurali per la sua attivazione³⁰, in quanto la stessa è subordinata ad una decisione politica ampiamente discrezionale del Consiglio europeo

²⁶ Art. 2, lett. d), direttiva 2001/55/CE.

²⁷ P. BONETTI, *La protezione speciale*, cit., pp. 59-60; A. BRAMBILLA, *Migrazioni indotte da cause ambientali: quale tutela nell'ambito dell'ordinamento giuridico europeo e nazionale?*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2, 2017, p. 13; F. GAUDIOSI, *Environmental migrants*, cit., p. 162.

²⁸ A. DEL GUERCIO, *La protezione dei richiedenti*, cit., p. 387.

²⁹ F. PERRINI, *Il Nuovo Patto*, cit., p. 252.

³⁰ E. PISTOIA, *Progressi e rischi nel nuovo regolamento sulle situazioni di crisi e di forza maggiore*, in *Quaderni AISDUE*, fasc. spec. n. 4, 2024, p. 3 e C. FRATEA, *La proposta di regolamento concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore: un limitato progresso rispetto alla direttiva sulla protezione temporanea*, in *I Post di AISDUE*, 26 gennaio 2021, p. 170.

adottata a maggioranza qualificata su proposta della Commissione³¹; difatti, fino ad oggi, la protezione temporanea si è rilevata uno strumento di scarso impiego pratico, nonostante le sollecitazioni pervenute in tal senso da parte di alcuni Stati membri³², essendo stata attivata solo una volta, per le persone sfollate dall'Ucraina nel 2022³³.

In ogni caso, pur cogliendo le virtuosità applicative dell'istituto rispetto alle migrazioni ambientali, occorre evidenziare che, considerate le caratteristiche dell'istituto in esame (carattere collettivo, eccezionalità della protezione e temporaneità del relativo permesso di soggiorno), la protezione temporanea potrebbe tutelare solo alcune delle situazioni incluse nel fenomeno delle migrazioni ambientali, ovvero quelle determinate da eventi ambientali a rapida insorgenza (*rapid-onset*) o a disastri circoscritti nel tempo e nello spazio, quali alluvioni, tsunami, uragani o altri eventi disastrosi causati direttamente dall'essere umano, come i versamenti di petrolio o gli incidenti nucleari.

5. I migranti ambientali nel Nuovo Patto di immigrazione e asilo, in particolare nel regolamento (UE) 1359/2024 sulla gestione di situazioni di crisi, strumentalizzazione e forza maggiore

Per concludere l'indagine riguardante le forme di protezione giuridica di derivazione europea nella prospettiva delle migrazioni ambientali, occorre ora guardare al Nuovo Patto di immigrazione e asilo³⁴,

³¹ Art. 5 direttiva 2001/55/CE.

³² Si pensi alle richieste pervenute dall'Italia e da Malta nel 2011, in occasione della primavera araba (Cfr. B. NASCIMBENE, A. DI PASCALE, *The Arab Spring and the Extraordinary Influx of People Who Arrived in Italy from North Africa*, in *European Journal of Migration and Law*, vol. 13, n. 4, 2011, pp. 341-360).

³³ Decisione di esecuzione UE 2022/382 del Consiglio del 4 marzo 2022, che ha accertato l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina ai sensi dell'art. 5 della direttiva 2001/55/CE. Ne dà conto R. PALLADINO, *La protezione temporanea e i rapporti con le riforme introdotte dal Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo*, in *Quaderni AISDUE*, fasc. spec. n. 4, 2024, pp. 7-9.

³⁴ Il Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo è un insieme di atti normativi approvati dal Parlamento europeo (il 10 aprile 2024) e dal Consiglio dell'Unione europea (il 14 maggio 2024) dopo un periodo di gestazione di quasi quattro anni (la proposta elaborata dalla Commissione risale a settembre 2020), atti a gestire il fenomeno migratorio

approvato a maggio 2024, il quale replica, uguale a sé stesso, lo stesso disinteresse già sperimentato in passato verso tale categoria di migranti³⁵ e mostra, in questo modo, una «certa miopia nel guardare alle ragioni che in futuro potrebbero spingere cittadini di altre parti del globo a muoversi verso l'Europa per ottenere protezione»³⁶; più in gene-

nel lungo periodo, informato ai principi di solidarietà, responsabilità, equità e vigile controllo delle frontiere. Il Patto è costituito da dieci atti normativi fondamentali, ovvero: regolamento (UE) 1347/2024 che prevede le norme per l'attribuzione della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, nonché quelle che stabiliscono lo status uniforme per rifugiati e persone con protezione sussidiaria, abrogando la direttiva 2011/95/UE e, per le parti ancora in vigore, la direttiva 2004/843/CE; regolamento (UE) 1348/2024, che istituisce una procedura comune per la protezione internazionale nell'Unione europea, abrogando la precedente direttiva 2013/32/UE; regolamento (UE) 1351/2024, rispetto alla gestione dell'asilo e della migrazione, sostituendo il regolamento (UE) 604/2013 e modificando i regolamenti (UE) 1147/2021 e (UE) 1060/2021; regolamento (UE) 1358/2024, che istituisce il sistema "Eurodac" per il confronto dei dati biometrici, facilitando l'applicazione efficace dei regolamenti sulla gestione dell'asilo e della migrazione; regolamento (UE) 1349/2024, che stabilisce una procedura di rimpatrio alla frontiera e modifica il regolamento (UE) 1148/2021; regolamento (UE) 1352/2024, che modifica i regolamenti (UE) 816/2019 e (UE) 818/2019 per introdurre accertamenti nei confronti dei cittadini di Paesi terzi alle frontiere esterne; regolamento (UE) 1356/2024, che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di Paesi terzi alle frontiere esterne, modificando diversi regolamenti precedenti; regolamento (UE) 1359/2024, sulle situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo; regolamento (UE) 1350/2024, che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria, modificando regolamenti esistenti; direttiva 2024/1346/UE, definisce le norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale.

Per un primo commento del nuovo Patto, nella sua versione definitiva, si rinvia, quanto alla dottrina italiana, al fascicolo speciale n. 4 del 2024 della Rivista *Quaderni AISDUE*, denominato *"Il futuro del diritto e della politica migratoria europea: il Nuovo Patto e oltre"*, al fascicolo speciale luglio del 2024 di *Questione Giustizia*, dal titolo *"Immigrazione in Europa e diritti fondamentali. Quale progetto per la prossima legislatura europea?"*, e a C. PANZERA, *Considerazioni sparse intorno al Nuovo Patto UE su migrazioni e asilo*, *Lettera Associazione italiana dei costituzionalisti*, 17 aprile 2024, in www.associazionetelefondiitalia.it.

³⁵ F. PERRINI, *Il Nuovo Patto*, cit. e F. GAUDIOSI, *Environmental migrants*, cit., il quale, a p. 159, evidenzia anche l'inesistenza nel nuovo Patto di piani di riallocazione per i migranti ambientali che arrivano in Europa.

³⁶ M. BORRACCETTI, *Il nuovo Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo: continuità o discontinuità con il passato*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2, 2021, p. 18.

rale, l'approccio securitario del Patto, con riferimento ad esempio all'istituto dei Paesi di origine sicuri, coinvolge, come è ovvio che sia, anche le donne e gli uomini che decidono di allontanarsi dal proprio paese di origine a causa di condizioni ambientali e/o climatiche avverse.

Con riguardo, nello specifico, alla protezione sussidiaria, deve annotarsi che il regolamento (UE) 1347/2024, denominato più informalmente “regolamento qualifiche”, non consente più agli Stati membri di poter «introdurre o mantenere in vigore disposizioni più favorevoli in ordine alla determinazione dei soggetti che possono essere considerati rifugiati o persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché in ordine alla definizione degli elementi sostanziali della protezione internazionale»³⁷; proprio nel vigore di tale disposizione, in base alla disciplina nazionale austriaca, il rischio di subire trattamenti inumani e degradanti non impone di accertare il coinvolgimento dell'autorità statale, quale responsabile del grave danno o soggetto che offre protezione e, in virtù di questo inquadramento giuridico, è stata riconosciuta la protezione sussidiaria a cittadini stranieri colpiti da inondazioni, terremoti, siccità, cicloni e così via³⁸.

Oltre al regolamento qualifiche, il testo normativo che maggiormente rileva ai fini del presente contributo è il regolamento (UE) 1359/2024, il c.d. “regolamento crisi”, voluto dal legislatore europeo al fine di migliorare la preparazione e la resilienza dell'ordinamento europeo nella gestione delle crisi migratorie, agevolare la cooperazione interstatale, il coordinamento operativo tra gli Stati membri durante le situazioni di emergenza, nonché fornire, in quelle determinate situazioni, sostegno in termini di capacità economica e finanziaria³⁹.

Diversamente dal testo definitivo del regolamento, il progetto licenziato dalla Commissione europea a settembre 2020 intendeva sostituire la protezione temporanea con un nuovo istituto⁴⁰, denominato

³⁷ Art. 3 direttiva 2011/95/UE.

³⁸ Ne dà conto M. Di FILIPPO, *La protezione dei migranti ambientali nel dialogo tra diritto internazionale e ordinamento italiano*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 2, 2023, pp. 313-335.

³⁹ Considerando n. 5, regolamento (UE) 1359/2024.

⁴⁰ Nel considerando n. 27 della Proposta si legge espressamente che «Dall'adozione della direttiva 2001/55/CE delle norme relative all'attribuzione della qualifica di

protezione immediata; quest'ultima, diversamente dalla prima, sarebbe stata riconosciuta solo a «sfollati di paesi terzi esposti ad elevati rischi di subire violenza indiscriminata, in situazioni eccezionali di conflitto armato, e che non sono in condizione di ritornare nel loro Paese di origine»⁴¹.

Ipotizzando, almeno concettualmente, una sorta di parallelismo con la protezione sussidiaria riconosciuta ai sensi dell'art. c) dell'art. 15 del nuovo “regolamento qualifiche” – salvo ovviamente la circostanza che la protezione immediata sarebbe stata una tutela giuridica a carattere collettivo e quella sussidiaria, invece, individuale – emergono in ogni caso, le medesime perplessità, già sollevate *supra* rispetto ad una possibile applicazione dell’istituto in esame anche ai migranti ambientali⁴². Al contrario, pur annotando le incertezze, soprattutto applicative e fattuali, della protezione temporanea, l’ambito di operatività di quest’ultima è senz’altro più ampio rispetto a quella ipotizzata dalla Commissione nella proposta del “regolamento crisi”, anche in considerazione del fatto che – utilizzando il medesimo parallelismo – la protezione temporanea, in particolare quella prevista per sfollati sottoposti a «rischio grave di violazioni sistematiche o generalizzate dei diritti umani o siano state vittime di siffatte violazioni» è paragonabile, quanto ai presupposti fattuali, alla protezione sussidiaria, ai sensi dell’art. 15 lett. b) direttiva 2011/95/UE, ovvero alla fattispecie che riguarda casi di «tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante», la quale – come annotato precedentemente – si presta ad una possibile interpretazione estensiva, anche ai migranti ambientali.

Chiusa la parentesi rispetto a *quanto sarebbe potuto essere* – sulla quale si tornerà *infra* – i presupposti per poter attivare le misure temporanee introdotte nel regolamento sono l’esistenza di una situazione

beneficiario di protezione internazionale hanno subito una notevole evoluzione. Dato che il presente regolamento stabilisce norme per la concessione dello status di protezione immediata in situazioni di crisi a sfollati di paesi terzi che non sono in condizione di ritornare nel loro paese d’origine, e prevede regole specifiche di solidarietà verso tali persone, la direttiva 2001/55/CE dovrebbe essere abrogata».

⁴¹ Così come era previsto ai sensi dell’art. 10 della Proposta.

⁴² Sulla protezione immediata proposta dalla Commissione, rispetto al fenomeno delle migrazioni forzate per ragioni ambientali, si rinvia a F. PERRINI, *Il Nuovo Patto*, cit. e C. FRATEA, *La proposta di regolamento*, cit.

di crisi o di forza maggiore. Con la prima espressione s'intende la «situazione eccezionale di arrivi in massa di cittadini di paesi terzi o di apolidi in uno Stato membro [...] le cui entità e natura, tenuto conto, tra l'altro, della popolazione, del PIL e delle specificità geografiche dello Stato membro, [...]», rendono inefficaci, anche in conseguenza di una situazione a livello locale o regionale, i ben preparati sistemi di asilo, di accoglienza, compresi i servizi di protezione dei minori, o di rimpatrio dello Stato membro, al punto che potrebbero esservi gravi conseguenze sul funzionamento del sistema europeo comune di asilo»⁴³ o a «una situazione di strumentalizzazione in cui un Paese terzo o un attore non statale ostile incoraggia o favorisce lo spostamento»⁴⁴; con la seconda locuzione invece, “situazione di forza maggiore” ci si riferisce a quelle «circostanze anormali e imprevedibili che sfuggono al controllo dello Stato membro, le cui conseguenze non avrebbero potuto essere evitate nonostante il ricorso a tutta la dovuta diligenza»⁴⁵, tali da impedire allo Stato membro richiedente di adempiere agli obblighi di cui ai regolamenti (UE) 2024/1351 (sulla gestione del fenomeno migratorio) e 2024/1348 (inerente la procedura comune di asilo).

Rispetto alla procedura di attivazione, uno Stato membro, ritenendo di trovarsi in una delle condizioni previste, può presentare alla Commissione una richiesta motivata (indicando i requisiti di cui all'art. 2, par. 2), al fine di «beneficiare di misure di solidarietà che permettano la corretta gestione di tale situazione nonché a consentire eventuali deroghe alle pertinenti norme sulla procedura di asilo»⁴⁶. La Commissione, quindi, presenta una proposta di decisione di esecuzione al Consiglio, il quale entro due settimane è tenuto ad autorizzare o meno lo Stato membro coinvolto ad applicare deroghe e le misure di solidarietà stabilite nel regolamento, indicando la descrizione della situazione nonché le misure richieste per affrontare la situazione specifica, operative per un periodo di tempo di tre mesi, che possono di fatto dilatarsi fino a dodici mesi. Così facendo, nel rispetto del principio di solidarietà che informa il sistema di asilo europeo (art. 80 TFUE), lo

⁴³ Ai sensi dell'art. 1, par. 4, lett. a), regolamento (UE) 1359/2024.

⁴⁴ Ai sensi dell'art. 1, par. 4, lett. b), regolamento (UE) 1359/2024.

⁴⁵ Art. 1.5 regolamento (UE) 1359/2024.

⁴⁶ Art. 2.1 regolamento (UE) 1359/2024.

Stato membro interessato può chiedere ad altri Stati membri misure rafforzate di solidarietà e di sostegno, quali, in particolar modo, ricollocazioni, contributi finanziari, o anche misure di solidarietà alternative o, infine, una combinazione di tali misure.

In questa generale impostazione, che appare del tutto statocentrica, emerge una tendenziale marginalizzazione dei diritti degli stranieri nel caso in cui dovessero essere attivate, nei confronti dello Stato di accoglienza, le misure rafforzate di solidarietà e le deroghe ivi previste. Infatti, lo Stato membro coinvolto, per far fronte ad un'anomala pressione migratoria, potrebbe essere autorizzato – previa decisione del Consiglio – ad applicare deroghe alle regole ordinarie che disciplinano le procedure di asilo. Basti pensare che, una volta attivato il meccanismo previsto dal “regolamento crisi”, i richiedenti asilo potranno essere indistintamente sottoposti ad una procedura di frontiera (a meno che non sia espressamente stabilita l’esclusione di categorie di soggetti) non solo quando l’aspettativa di accoglimento della domanda sia pari o inferiore al 20%, ma anche quando questa sia pari o inferiore al 50%⁴⁷; in questo senso, la deroga alla regola prescritta del 20% – che già mostra molteplici dubbi di legittimità⁴⁸ – disvela in qualche modo lo scopo del legislatore europeo di voler gestire il maggior numero possibile di stranieri, accettando anche di sacrificare ulteriormente le garanzie procedurali delle persone richiedenti asilo.

6. Segue: *la tutela giuridica del migrante ambientale fra la “prospettata” protezione immediata e la “conservata” protezione temporanea. Limiti e prospettive future*

Come già anticipato, la versione definitiva del “regolamento crisi” ha, da una parte, eliminato il riferimento alla protezione immediata e,

⁴⁷ Art. 11.4 regolamento (UE) 1359/2024.

⁴⁸ I nodi problematici connessi al criterio della probabilità statistica sono evidenziati anche da G. PERIN, *Se questo è un Patto. Prime riflessioni a seguito dell’approvazione del Patto europeo per la migrazione e l’asilo*, in *Questione Giustizia*, fasc. spec., luglio 2024, p. 36.

dall'altra, conservato la protezione temporanea⁴⁹. Questo aspetto costituisce certamente una delle novità più rilevanti del regolamento (UE) 1359/2024⁵⁰ ed è stato accolto positivamente dalla dottrina⁵¹, anche se, in assenza di un idoneo regime di coordinamento, potrebbe concretizzarsi in futuro un problema di “coabitazione” tra le due normative – una del 2001 e l'altra del 2024 – che disciplinano procedure differenti, attivabili in circostanze di fatto non completamente sovrapponibili, determinando persino possibili trattamenti deteriori per alcuni stranieri rispetto ad altri.

La circostanza che il legislatore europeo abbia preferito non dar seguito alla proposta di inserire la protezione immediata nel “regolamento crisi” e, invece, mantenere l’istituto autonomo della “vecchia” protezione temporanea in caso di «afflusso massiccio di persone» apre ad alcune considerazioni, che, riferendosi più in generale alla gestione dei flussi migratori in situazioni di crisi e forza maggiore, potrebbero comunque impattare in futuro anche sul fenomeno delle migrazioni forzate per ragioni ambientali.

Intanto, l’esistenza di una forma di tutela giuridica, la protezione immediata, nel medesimo testo normativo che avrebbe istituito le misure di solidarietà e derogatorie alle procedure ordinarie avrebbe forse potuto equilibrare le esigenze dello Stato membro coinvolto con il bisogno di protezione dei cittadini stranieri interessati. In questo contesto si colloca il rischio – invero, non così peregrino – dell’attivazione del meccanismo proprio del regolamento (UE) 2024/1359, senza la contestuale predisposizione della protezione temporanea ai sensi della direttiva 55/2001/CE.

In tal caso, anche se teoricamente i requisiti previsti dal “regolamento crisi” sono più stringenti rispetto a quelli previsti per la protezione temporanea, è pur vero che, nei casi in cui il sistema previsto dal nuovo regolamento sia attivato per fronteggiare una situazione di arri-

⁴⁹ Il considerando 3 del regolamento (UE) 1359/2024 afferma espressamente che «Il presente regolamento stabilisce norme complementari a tale approccio e alle norme stabilite nella direttiva 2001/55/CE del Consiglio, che possono essere utilizzate contemporaneamente».

⁵⁰ Anche il riferimento alla protezione temporanea compare solo una volta nel regolamento (UE) 1359/2024, nell’art. 9, ove si parla di compensazioni di competenza.

⁵¹ R. PALLADINO, *La protezione temporanea*, cit.

vo di massa di persone non provenienti dal medesimo Paese o area geografica, ma per afflussi che coinvolgono lo Stato di accoglienza a causa della sua posizione geografica rispetto alle rotte di migrazione (i c.d. Paesi di frontiera, come anche l'Italia), l'Unione europea potrebbe decidere di attivare il meccanismo del "regolamento crisi" e non quello della protezione temporanea, perché in difetto dei presupposti previsti dalla direttiva 55/2001/CE. In una ipotesi simile, tenuto conto della circostanza secondo cui il meccanismo previsto dal "regolamento crisi" è subordinato ad un procedimento quasi tecnico-notarile⁵² (e, quindi, meno discrezionale rispetto a quello necessario per attivare la protezione temporanea), si potrebbe realizzare una situazione in cui i diritti fondamentali delle persone siano del tutto sacrificati, per valorizzare le esigenze dello Stato membro che ha richiesto l'attivazione della procedura; a ciò si aggiunga la considerazione che nel "pacchetto di misure" attualmente previsto per fronteggiare situazioni di crisi, il regolamento (UE) 1359/2024 sgrava l'Unione europea da alcuni vincoli o limiti procedurali, mentre la direttiva 55/2001/CE, invece, intende proteggere i diritti fondamentali delle persone costrette ad allontanarsi dal proprio Paese, attribuendo loro un temporaneo titolo di soggiorno.

Avviandosi alle conclusioni di queste brevi annotazioni, è utile formulare alcune considerazioni finali rispetto all'ipotesi di includere, nel concetto di «situazione di crisi» o «situazione di forza maggiore» l'ipotesi di migrazione forzata per ragioni ambientali. Una prima analisi suggerisce che, sebbene la definizione di «situazione di crisi» possa essere intesa in senso più ampio rispetto all'espressione «afflusso massiccio di sfollati», presente nella direttiva 2001/55/CE, il contesto operativo del nuovo regolamento sembra ancora riferirsi esclusivamente a sfollati di Paesi terzi esposti ad elevati rischi di violenza indiscriminata, in situazioni eccezionali di conflitto armato, escludendo coloro che abbandonano il proprio Paese d'origine a causa delle conseguenze del cambiamento climatico o di altri disastri ambientali. In ogni caso, si sottolinea che, nell'eventualità in cui si intendesse includere la categoria dei migranti ambientali nelle ipotesi previste dal "regolamento crisi", senza che venga parimenti predisposta la protezione temporanea,

⁵² E. PISTOIA, *Progressi e rischi*, cit., p. 4.

lo status del migrante ambientale risulterebbe persino deteriore rispetto a quello conseguente all'attuale, inesistente, regime normativo.

Al contrario, visti i riferimenti giuridici – la direttiva 55/2001/CE non richiede obbligatoriamente che l'arrivo massiccio di persone straniere sia tale da rendere inefficace i sistemi di asilo e di accoglienza⁵³ – si potrebbe ipotizzare, almeno in teoria, un utilizzo più ampio della protezione temporanea rispetto alle misure previste dal “regolamento crisi”, il tutto a favore dei cittadini stranieri destinatari di tale tutela giuridica; sul punto, però, occorre osservare che, come anche annotato nella recente dottrina a commento del regolamento (UE) 2024/1359, il coordinamento fra le due normative rischia di essere sbilanciato verso il sostanziale appiattimento della protezione temporanea rispetto al “regolamento crisi” e quindi della riduzione delle «possibilità di ricorrere alla protezione temporanea, attraverso l'ampliamento *de facto* dei presupposti richiesti», richiedendo «l'esistenza di condizioni di attivazione più numerose e severe, [...] motivata dalla nota riluttanza degli Stati membri a fare uso della protezione temporanea»⁵⁴, affossando così un istituto già notoriamente obsoleto, che dal 2026 potrebbe divenire, non solo fattivamente, ma anche astrattamente, uno strumento straordinario ed eccezionale di protezione giuridica⁵⁵.

Abstract^{}*

Ita

Il contributo intende analizzare il fenomeno delle migrazioni ambientali nel quadro delle protezioni giuridiche europee, evidenziando la persistente assenza di una tutela specifica nell'ordinamento dell'Unione europea, così come in quello internazionale. Dopo aver esaminato la protezione sussidiaria e la possibilità di estenderne la nozione di “grave danno” alle ipotesi di degrado am-

⁵³ E. PISTOIA, *Progressi e rischi*, cit., p. 16.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ R. PALLADINO, *La protezione temporanea*, cit., 18.

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

bientale, l'indagine prosegue con l'approfondimento della protezione temporanea prevista dalla direttiva 2001/55/CE e delle sue potenzialità applicative nei confronti dei migranti ambientali. Infine, particolare attenzione è dedicata al Nuovo Patto su migrazione e asilo del 2024, soprattutto al regolamento (UE) 1359/2024 (c.d. crisi e forza maggiore), alle soluzioni definitivamente approvate in quella sede e all'ipotesi di protezione immediata, prevista nel Progetto iniziale dello stesso regolamento.

Parole chiave: migrazioni ambientali, grave danno, degrado ambientale, migrazione e asilo.

En

The contribution examines the issue of environmental migration within the framework of European legal protections, highlighting the persistent absence of a specific safeguard in both the European Union and international legal systems. After analysing subsidiary protection and the possibility of extending the notion of “serious harm” to cases of environmental degradation, the study explores the scope of temporary protection under Directive 2001/55/EC and its potential applicability to environmental migrants. Finally, the paper focuses on the New Pact on Migration and Asylum adopted in 2024 and, in particular, on Regulation (EU) 1359/2024, on the solutions definitely approved and on the proposal for an “immediate protection” mechanism initially included in the draft version of the Regulation.

Keywords: environmental migration, serious harm, environmental degradation, migration and asylum.

Antonio Felice Uricchio

LA FISCALITÀ ECO-ENERGETICA NELLE POLITICHE DI CONTRASTO AI CAMBIAMENTI CLIMATICI INTERNE E EUROUNIONALI

SOMMARIO: 1. Il rilievo costituzionale della sostenibilità eco-energetica. – 2. La (rinnovata) sensibilità ambientale della giurisprudenza costituzionale. – 3. Una grande sfida per l'ordinamento eurounionale: le cc.dd. accise verdi. – 4. Qualche *caveat* finale: la revisione delle accise sui prodotti energetici e il principio di sostenibilità.

Saluto con viva soddisfazione il nuovo numero di *Diritto e clima*, rivista di particolare pregio promossa dal Centro di ricerca “Transizione ecologica, sostenibilità e sfide globali” dell’Università di Teramo e, in particolare, dal Suo animatore prof. Enzo Di Salvatore. Il solido Comitato di direzione, all’interno del quale mi permetto di sottolineare l’impegno del prof. Mauro Pennasilico, amico e collega dell’Università di Bari Aldo Moro, e quello scientifico, anch’esso di grande valore, attestano la qualità dell’impegno profuso già a partire dai primi due numeri pubblicati.

Ritengo quindi che l’auspicio, formulato nella presentazione, che «*la rivista divenga nel tempo un punto di riferimento per la comunità scientifica e, più in generale, per tutti coloro che hanno a cuore il futuro della nostra Terra*» possa essere prontamente e pienamente raggiunto. Riprendendo il pensiero di Jack London, «*c’è solo un modo per avviare un percorso ed è iniziarlo con il duro lavoro e la pazienza*»: già nei primi due numeri, i contributi pubblicati evidenziano appieno come il percorso sia ben avviato, affrontando con rigore e originalità i temi di grande rilevanza e impatto.

Il clima, infatti, non è solo l’insieme delle condizioni metereologiche in un determinato luogo e in un certo periodo, ma è un fenomeno con notevoli implicazioni giuridiche, come anche economiche e sociali. I cambiamenti provocati dall’azione antropica e, in particolare, dall’aumento di gas serra, anidride carbonica e metano possono poi

generare effetti devastanti su ambiente e salute umana. Si rende quindi necessario oggi più mai promuovere pratiche sostenibili, contrastando immissioni impattanti sul clima e incentivando comportamenti virtuosi.

In questa prospettiva, la fiscalità non può e non deve rimane inerte, muovendo da un modello ormai superato di neutralità ad ogni costo e partecipando attraverso strumenti impositivi e agevolazioni fiscali alle politiche attive per la tutela dell'ambiente e del clima.

Nel saggio che segue saranno prese in considerazione le accise, quale tributo destinato a colpire produzione e consumo rigidi, quale in particolare quello di energia. Una declinazione di tale prelievo in senso ambientale appare quanto mai opportuna, risultando peraltro coerente con il quadro normativo eurounionale, posto che le accise rappresentano un tributo armonizzato.

Tuttavia, se è innegabile che la fiscalità energetica costituisca un modello astrattamente meritorio secondo l'ordinamento unionale, è altresì possibile affermare che la meritevolezza delle misure attuative deve essere vagliata anche alla luce dei principi fondamentali del singolo Stato membro, dal momento che può comportare tensioni tra alcuni principi.

1. Il rilievo costituzionale della sostenibilità eco-energetica

Lo sviluppo economico dei Paesi industrializzati si è storicamente basato su modelli produttivi e stili di vita insostenibili, oggi messi in discussione dalle crisi ambientali e climatiche di larga parte delle aree del mondo¹. In tale contesto, la transizione energetica rappresenta una

¹ M. PENNASILICO, *Emergenza e ambiente nell'epoca pandemica. Verso un diritto dello "sviluppo umano ed ecologico"*, in *Giust. civ.*, 2021, pp. 495, ss.; ID., *La transizione verso il diritto dello sviluppo umano ed ecologico*, in A. BUONFRATE, A.F. URICCHIO (a cura di), *Trattato breve di diritto dello sviluppo sostenibile*, Milano, 2023, pp. 37 ss.; ID., *Sostenibilità, economia circolare e giustizia contrattuale nella filiera agroalimentare*, in *Dir. clima*, n. 2, 2025, pp. 411, secondo cui «il concetto di sostenibilità, nelle sue varie declinazioni, muta contenuto secondo il contesto di riferimento, ma indica comunque la ricerca di una condizione durevole, sia pure variabile, di equilibrio tra i bisogni da soddisfare e i limiti da rispettare, in una dimensione dinamica di circolarità,

delle principali declinazioni della transizione ecologica, mirando al progressivo superamento delle fonti fossili a favore delle energie rinnovabili, in vista della neutralità climatica da raggiungere (almeno come obiettivo) entro la metà del secolo. La fiscalità eco-energetica si propone come strumento chiave in questa direzione, agendo sia in chiave afflittiva che incentivante per orientare i comportamenti di produttori e consumatori, anche in ottica di economia circolare.

Invero, l'ordinamento italiano sembra aver già avuto modo di disporre di rinnovate e idonee fondamenta costituzionali². Non si può infatti trascurare come la revisione costituzionale operata con la l. cost. 11 febbraio 2022, n. 1, abbia attribuito una valenza precettiva alla tutela dell'ambiente³. In particolare, l'art. 9 Cost., come novellato, impone alla Repubblica la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, *anche* nell'interesse delle future generazioni. Parallelamente, l'art. 41 Cost. subordina l'iniziativa economica al rispetto dell'ambiente, estendendo le finalità sociali e ambientali a cui essa deve essere indirizzata⁴.

effettività e relazionalità intergenerazionale». Si veda anche M. MONTINI, *I fondamenti giuridici della sostenibilità*, in E. GIOVANNINI, A. RICCABONI (a cura di), *Agenda 2030. Un viaggio attraverso gli Obiettivi di sviluppo sostenibile*, Roma, 2021, pp. 352 ss.

² In numerose pronunce, la Consulta aveva ritenuto che la tutela del paesaggio di cui all'art. 9 Cost. potesse essere intesa nel senso lato di tutela ecologica (Corte cost., 3 ottobre 1990, n. 430) e quindi «di conservazione dell'ambiente naturale» (Corte cost., 11 luglio 1989, n. 391); mentre dalla tutela della salute di cui all'art. 32 Cost. era stata fatta discendere la «tutela dell'ambiente in cui l'uomo vive» (Corte cost., 16 marzo 1990, n. 127).

³ In questo senso, anche la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo: cfr. Corte EDU, 8 gennaio 2009, causa C-12050/04, *Mangouras c. Spagna*; 27 gennaio 2009, causa C-67021/01, *Tatar c. Romania*; 10 gennaio 2012, causa C-30765/08, *Di Sarno e altri c. Italia*, nonché 20 marzo 2008, causa C-15339/02, *Budayeva e altri c. Russia*. Tra i tanti interventi in materia, cfr. A. GALLETTI, *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto ambientale dell'Unione europea*, in *Rivista della Cooperazione Giuridica Internazionale*, vol. 62, 2019, p. 114 ss.; A. SINAGRA, P. BARGIACCHI, *Lezioni di diritto internazionale pubblico*, Milano, 2016, p. 6; M. IANNELLA, *L'European Green Deal e la tutela costituzionale dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, n. 24, 2022, p. 176.

⁴ Cfr. M. GRECO, *Il diritto costituzionale dell'ambiente dopo la riforma: alcune conferme e qualche (inattesa) novità nella sentenza della Corte costituzionale n. 105/2024*, in *Riv. dir. comp.*, 25 luglio 2024. E. CATERINI, *La 'sostenibilità' nell'esperienza giuridi-*

Il riconoscimento costituzionale dell'ambiente come oggetto di autonoma ma sinergica tutela rispetto al paesaggio rafforza l'obbligo dello Stato e degli enti territoriali di adottare politiche rispettose della biodiversità e degli ecosistemi⁵. La riforma comporta così una vera e propria «rivoluzione copernicana»⁶ nell'ordinamento costituzionale, fondando un “diritto della sostenibilità”⁷ dotato di una propria connotazione assiologica e teleologica, che fa dell'ambiente non solo oggetto, ma anche bene comune⁸, fine e valore delle norme.

Questa visione richiede una rilettura sistematica del diritto positivo, estendendo la valenza precettiva degli artt. 9 e 41 Cost. a tutti i settori giuridici. Tali norme non recano meri principi programmatici⁹, ma impongono doveri e vincoli nell'esercizio del potere legislativo, amministrativo e giudiziario, tra l'altro offrendo alla Consulta un parametro

*ca contemporanea. In occasione della discussione svolta nell'Ateneo barese, in D.A. BENÍTEZ, C. FAVA (a cura di), *Sostenibilità: sfida o presupposto?*, Milano, 2019, pp. 77 ss., spec. p. 84, nt. 14; M. PENNASILICO, recensione a E. CATERINI, *Sostenibilità e ordinamento civile. Per una riproposizione della questione sociale*, Napoli, 2018, in *Rass. dir. civ.*, 2018, pp. 1511 ss., spec. p. 1512; ID., *La “sostenibilità ambientale” nella dimensione civil-costituzionale: verso un diritto dello “sviluppo umano ed ecologico”*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 3, 2020, p. 4.*

⁵ Cfr. A. BUCCISANO, *Fiscalità ambientale tra principi comunitari e costituzionali*, in *Dir. prat. trib.*, 2016, I, p. 596.

⁶ L'espressione è di E. GIOVANNINI, *Prefazione*, in A. BUONFRATE, A.F. URICCHIO (a cura di), *Trattato breve di diritto dello sviluppo sostenibile*, Torino, 2023, XXII.

⁷ Invero, già da prima della riforma costituzionale l'art. 3-quater d.lgs. 152/2006 (Codice dell'ambiente) stabilisce che «ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future». Ancora più rilevante è il comma 2 il quale specifica che «anche l'attività della pubblica amministrazione deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, per cui nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità, gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione».

⁸ Cfr. S. CASSESE, *I beni pubblici*, Milano, 1969, p. 175 ss.; F. TASSI, *Difendere la natura in Italia. Missione impossibile?*, in *Riflessioni sistemiche*, n. 4, maggio 2011; U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari, 2011.

⁹ Cfr. E. QUADRACCIA, *Riflessioni sui rapporti tra diritto e Costituzione*, in *Il dir. viv.*, 31 luglio 2017.

per vagliare la legittimità costituzionale delle fonti di rango primario. La Corte costituzionale aveva già superato, con la sentenza 14 giugno 1956, n. 1, la rigida distinzione tra norme programmatiche e precettive, con il conseguente riconoscimento in favore di ciascuna norma costituzionale di un minimo valore vincolante e, di conseguenza, l'idoneità ad essere assunta quale parametro nel giudizio di legittimità costituzionale. In questo senso si colloca la sentenza 13 giugno 2024, n. 105, mediante la quale il giudice delle leggi ha dichiarato l'incostituzionalità di una disciplina pregiudizievole per il bene "ambiente", pur se sorretta da ragioni economiche e occupazionali. La Corte ha così affermato la primarietà della tutela ambientale rispetto ai concorrenti interessi economici, applicando la nuova formulazione dell'art. 41 Cost. e valorizzandone la funzione di limite esplicito alla libertà di iniziativa economica¹⁰.

L'ordinamento italiano sembra quindi essere pronto per una riforma delle accise in chiave eco-energetica, consapevole tuttavia delle tensioni che potrebbero sorgere con riguardo ad alcuni principi costituzionali specifici della materia tributaria, tra cui il principio di capacità contributiva¹¹. A tal riguardo, alla luce della revisione costituzionale

¹⁰ Cfr. diffusamente F. AMATUCCI, *I riflessi del nuovo art. 41 Cost. sulle politiche fiscali in materia ambientale*, in *Riv. trim. dir. trib.*, 2024, pp. 199 ss. Tra gli altri, cfr. S. DORIGO, P. MASTELLONE, *La declinazione di "ambiente" e la tassazione ambientale oggi*, in V. FICARI (a cura di), *I nuovi elementi di capacità contributiva. L'ambiente*, Roma, 2018, pp. 45 ss. Sul tema cfr. altresì F. PERCHINUNNO, *Costituzione e ambiente: profili attuativi e prospettive di riforma*, in A. BONOMO, L. TAFARO, A.F. URICCHIO (a cura di), *Le nuove frontiere dell'eco-diritto*, Bari, 2021, pp. 3 ss.

¹¹ Con riferimento all'assetto costituzionale del diritto dell'energia, cfr. V. FAZIO, *Il contributo della Corte costituzionale nel sistema multilivello di governo dell'energia*, in *Dir. clima*, n. 2, 2025, p. 553; F. COLAPINTO, *Energia rinnovabile, ambiente e territorio nel prisma della semplificazione amministrativa*, Napoli, 2023; M. MELI (a cura di), *La transizione verso nuovi modelli di produzione e consumo di energia da fonti rinnovabili*, Pisa, 2023; G. PIZZANELLI, *Buona amministrazione e regime delle energie rinnovabili. Complessità, nodi, cause e rimedi*, Pisa, 2023; L.M. PEPE (a cura di), *L'Energia attraverso il diritto*, Napoli, 2020; C. PETTERUTI, *Diritto dell'ambiente e dell'energia. Profili di comparazione*, Napoli, 2020; F. SCALIA, *Energia sostenibile e cambiamento climatico. Profili giuridici della transizione energetica*, Torino, 2020; E. PICOZZA, S.M. SAMBRI (a cura di), *Il diritto dell'energia*, Padova, 2015; E.A. CARNEVALE, P. CARROZZA, G. CERRINA FERONI, G.F. FERRARI, G. MORBIDELLI, R. ORRÙ (a cura di), *Verso una politica energetica integrata. Le energie rinnovabili nel prisma della comparazione*, Napoli,

del 2022, il principio di capacità contributiva – fondamento, limite e misura dell'imposizione ai sensi dell'art. 53 Cost. – deve essere reinterpretato in relazione ai nuovi principi ambientali sanciti dagli artt. 9 e 41 Cost. La materia tributaria, infatti, non può più rimanere estranea alle istanze di tutela ambientale, assumendo sempre più una funzione strumentale rispetto alla promozione di comportamenti sostenibili e alla disincentivazione di quelli dannosi¹². È in questo contesto che la fiscalità ambientale, per lungo tempo considerata marginale o addirittura sospetta, trova oggi una diretta e solida copertura costituzionale, contribuendo insieme ad altri strumenti¹³ all'attuazione del nuovo disegno ecocentrico dell'ordinamento¹⁴.

2. *La (rinnovata) sensibilità ambientale della giurisprudenza costituzionale*

La giurisprudenza della Corte costituzionale aveva già evidenziato

2014.

¹² Cfr. M. AULENTÀ, *Ambiente: piccoli tributi crescono*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 2020, I, pp. 71 ss., in part. parr. 5-6. Cfr. altresì S. SCARASCIA MUGNOZZA, *Fiscalità ambientale e green economy. Profili evolutivi*, Bari, 2021, p. 127.

¹³ In questo senso, si esprime in modo opportuno il Rapporto OCSE del 2016, intitolato *Policy Guidance on Resource Efficiency*.

¹⁴ Cfr. F. GARGANESE, *Il principio della capacità contributiva e le sue implicazioni in materia di tassazione ambientale*, in *Dir. clima*, n. 1, 2025, p. 141, secondo cui «i tributi con finalità ambientale apparentemente non presentano particolari problemi di coerenza con l'elaborazione c.d. classica del principio della capacità contributiva, potendo il presupposto essere riferibile all'esercizio di una particolare attività produttiva inquinante ovvero al consumo di determinati beni. In entrambi i casi, si tratterebbe di fatti sostanzialmente suscettibili di assumere una valutazione economica sul mercato o, comunque, di qualificare economicamente il soggetto passivo in maniera differente rispetto agli altri consociati». Aggiunge ancora l'A, «i tributi ambientali in senso stretto elevano, invece, a presupposto impositivo l'unità fisica ambientale (ad es. l'emissione inquinante o la risorsa ambientale soggetta a consumo) al fine di reperire risorse destinate prevalentemente al finanziamento dei servizi e delle opere di prevenzione e risanamento dell'ambiente quale bene comune. In tale ultima ipotesi, laddove l'unità fisica ambientale penetra nella struttura del tributo, tanto da essere elevata a fattore genetico dell'obbligazione tributaria, emerge più spiccatamente la difficoltà di valutare economicamente il presupposto impositivo».

come l'ambiente rappresentasse un valore primario e trasversale, in grado di orientare le politiche pubbliche¹⁵: pertanto, ove si tratti di fiscalità ambientale, si prospetta un nuovo bilanciamento di tipo “dinamico” con i principi di uguaglianza e capacità contributiva. In tale prospettiva, sembra potersi fare più ampio ricorso alla rimodulazione del carico impositivo al fine di orientare la condotta dei contribuenti, attraverso tributi disincentivanti (su attività inquinanti o sprechi) e incentivanti (per pratiche virtuose come il riciclo, la durata dei prodotti o la riduzione dei rifiuti)¹⁶.

Ferma restando l'ampia discrezionalità di cui gode il legislatore in relazione alle varie finalità alle quali s'ispira l'attività di imposizione fiscale¹⁷, il controllo della Corte viene esercitato valutando l'uso ragionevole o meno che il legislatore stesso abbia fatto dei suoi poteri discrezionali in materia tributaria¹⁸, verificando la non arbitrarietà dell'imposizione¹⁹, sia sotto il profilo qualitativo che quantitativo.

Ampiamente ripresa dalla dottrina tributaria è la distinzione tra tributi ambientali propri e tributi ambientali impropri; nei primi, il danno all'ambiente viene assunto come elemento strutturale del tributo, manifestando i suoi effetti sull'*an* o sul *quantum* del prelievo²⁰; nei

¹⁵ Su tutte, cfr. Corte cost., 22 aprile 1997, n. 111. Sulla configurazione del bene ambiente quale valore costituzionale «primario» e «assoluto», cfr. Corte cost., 24 giugno 1986, n. 151 e 30 dicembre 1987, n. 641. Sulla configurazione dell'ambiente come valore, bene o diritto si vedano, in dottrina, B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2005, pp. 39-40; B. CAVALLO, *Profili amministrativi della tutela dell'ambiente: il bene ambientale tra tutela del paesaggio e gestione del territorio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990, pp. 398 ss.; D. COSI, *Diritti dei beni e delle attività culturali*, Roma, 2008, pp. 29 ss.

¹⁶ Cfr. G. SELICATO, *Fisco e ambiente: strumenti per un Governo sostenibile del territorio. Profili teorici e lineamenti evolutivi degli strumenti agevolativi a carattere fiscale e non fiscale per la promozione dello sviluppo sostenibile*, in *Riv. dir. trib. int.*, 2004, pp. 399 ss. Più in generale, su questi temi, può vedersi A.F. URICCHIO, G. SELICATO, M. AULENTÀ (a cura di), *La dimensione promozionale del fisco*, Bari, 2015.

¹⁷ Cfr. Corte cost., 1 giugno 2023, n. 108.

¹⁸ Cfr. Corte cost., 23 dicembre 2019, n. 288.

¹⁹ Sul punto, cfr. nuovamente Corte cost., 1 giugno 2023, n. 108.

²⁰ Si veda in materia, S. CIPOLLINA, *Osservazioni sulla fiscalità ambientale nella prospettiva del federalismo fiscale*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 2009, I, pp. 567 ss., ripubblicato in ID., *Tra passato e futuro. Percorsi di diritto tributario*, Bari, 2016, p. 131.

secondi, la tutela dell'ambiente resta all'esterno della fattispecie imponeabile, atteggiandosi come componente extrafiscale²¹ in sede di destinazione del gettito²². Tuttavia, anche i tributi ambientali (e, quindi, quelli energetici) devono fondarsi su manifestazioni di capacità contributiva. In questo senso, il risparmio futuro di spesa pubblica, derivante da una minore incidenza di costi sanitari o ambientali, può configurarsi come una “capacità contributiva qualificata”, anche in considerazione della produzione di esternalità positive²³.

Ne discende che la riforma costituzionale può e deve stimolare il legislatore ad un uso più coraggioso e mirato degli strumenti fiscali²⁴: dall'introduzione di tributi ambientali propri, oggi ancora scarsamente

²¹ Cfr. R. ALFANO, *I tributi ambientali. Profili interni ed europei*, Torino, 2012, pp. 222 ss.; si veda anche M.A. ICOLARI, *Per una dogmatica dell'imposta ambientale*, Napoli, 2018, p. 61.

²² Cfr. M. GREGGI, *L'ambiente e l'economia circolare nel diritto tributario*, in A.F. URICCHIO, G. SELICATO (a cura di), *Green deal e prospettive di riforma della tassazione ambientale. Atti della II Summer School in Circular Economy and Environmental Taxation (Bari, 17-24 settembre 2021)*, Bari, 2022, p. 25.

²³ Cfr. V. FICARI, *Le modifiche costituzionali e l'ambiente come valore costituzionale: la prima pietra di una "fiscalità" ambientale, zone economiche speciali (ZES) e possibili zone economiche ambientali (ZEA)*, in *Riv. trim. dir. trib.*, 2022, p. 871.

²⁴ Su questi temi, senza alcuna pretesa di esaustività, si vedano W.E. OATES, *Green Taxes: Can We Protect the Environment and Improve the Tax System at the Same Time?*, in *Southern Economic Journal*, n. 61(4), 1995, pp. 915 ss.; F. PICCIAREDDA, P. SELICATO, *I tributi e l'ambiente (profili ricostruttivi)*, Milano, 1996; F. GALLO, F. MARCCHETTI, *I presupposti della tassazione ambientale*, in *Rass. trib.*, 1999, pp. 115 ss.; F. BATISTONI FERRARA, *I tributi ambientali nell'ordinamento italiano*, in *Riv. dir. trib.*, 2008, I, pp. 1094 ss.; R. ALFANO, *Tributi ambientali. Profili interni ed europei*, cit.; S. DORIGO, P. MASTELLONE, *La fiscalità per l'ambiente*, Roma, 2013; V. FICARI (a cura di), *I nuovi elementi di capacità contributiva. L'ambiente*, Roma, 2018; M. AULENTÀ, *Ambiente: piccoli tributi crescono*, cit. Si consenta il rinvio al mio saggio sull'Italia, in A. DI PIETRO (a cura di), *La fiscalità ambientale in Europa e per l'Europa*, Bari, 2016, pp. 83 ss.; G. SELICATO, *Fiscalità ambientale in Europa*, ivi, pp. 83 ss.; sia consentito altresì il rinvio ai seguenti miei lavori: *I tributi ambientali e la fiscalità circolare*, in *Dir. prat. trib.*, 2017, pp. 1849 ss.; *La costruzione della società ecologica: il Green New Deal e la fiscalità circolare*, in *Riv. dir. agr.*, 2021, pp. 149 ss. Cfr. altresì ID., G. SELICATO (a cura di), *Circular Economy and Environmental Taxation. Atti della Summer School (Bari, 9-15 Settembre 2019)*, Bari, 2021, nonché A.F. URICCHIO, G. SELICATO (a cura di), *Green deal e prospettive di riforma della tassazione ambientale*, cit.

utilizzati²⁵, alla valorizzazione dei cc.dd. tributi ambientali impropri, il cui gettito sia destinato a fini ambientali, fino all'adozione di incentivi ecologici e alla riqualificazione ambientale di istituti già presenti (si pensi all'"eco-catasto")²⁶.

Analogamente, gli incentivi fiscali *green*, se apparentemente sembrano discostarsi dal principio di capacità contributiva, trovano comunque legittimazione nella finalità costituzionalmente protetta della tutela ambientale, secondo quanto sostenuto anche dalla dottrina della c.d. *Haupt- und Nebenzweck Theorie* (espressione traducibile in italiano come "teoria dei fini principali e accessori del prelievo"). Detta finalità meritevole si arricchisce di una tensione verso un modello di economia circolare e giustifica una forma di "fiscalità circolare", fondata su una visione sistematica e integrata dell'equilibrio tra natura, società ed economia e conforme ai principi di solidarietà, anche intergenerazionale²⁷.

Fondamentale resta, in ogni caso, il supporto di una valutazione rigorosa, di natura scientifica ed economica, circa l'impatto delle misure adottate²⁸.

A tanto si affianca la prospettiva finanziaria, secondo la quale i tributi ambientali assumono una funzione *anche fiscale*, risultando capaci di generare benefici anche finanziari e concorrendo al finanziamento della spesa pubblica e più in generale alla redistribuzione della ric-

²⁵ Cfr. M.A. ICOLARI, *Fiscalità dell'ambiente, mercato e sviluppo sostenibile: un equilibrio possibile*, in *Amb. e dir.*, 2020.

²⁶ Sia consentito rinviare sul punto ad A.F. URICCHIO, S.A. PARENTE, *Dal catasto all'eco-catasto: prospettive di riforma della tassazione immobiliare*, in *Dir. proc. trib.*, 2024, pp. 131 ss.

²⁷ Si consenta un ulteriore rinvio ai miei scritti, *La costruzione della società ecologica, il Green new deal e la fiscalità circolare*, cit., pp. 149 ss.; *I tributi ambientali e la fiscalità circolare*, cit.; *Capacità contributiva e "agenda" del terzo millennio: dalla tutela dell'ambiente all'economia circolare*, in G. MELIS, V. MASTROIACOVO (a cura di), *Il diritto costituzionale tributario nella prospettiva del terzo millennio*, Torino, 2022, pp. 109 ss.

²⁸ L'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), l'organismo internazionale per la valutazione dei cambiamenti climatici, ha recentemente enumerato diversi effetti negativi derivanti dall'innalzamento delle temperature dovuto alla combustione di fonti fossili.

chezza²⁹. Lettura peraltro pienamente aderente al principio di capacità contributiva intesa come «regola fondante nel riparto della spesa» e «valore fondamentale della collettività volta a garantire il regolare svolgimento della vita finanziaria dello Stato»³⁰.

Tale aspetto merita di essere contemplato con una lettura del principio di capacità contributiva (*melius*, di equità sostanziale) in chiave intergenerazionale³¹, riconoscendo che la configurazione del prelievo tributario odierno non può prescindere dal rispetto delle esigenze delle future generazioni, sia in coerenza con il principio del “non arretramento” nei livelli di tutela ambientale, sia nell’ottica dell’equilibrio di bilancio “tramandato” alle generazioni future.

Allora, l’imposizione su manifestazioni di ricchezza che impattano negativamente³² sull’ambiente non solo è compatibile con il principio di capacità contributiva, ma ne rafforza l’efficacia in funzione di valori

²⁹ Sulla funzione distributiva o redistributiva della finanza pubblica, si veda S. CASSESE, *La finanza come strumento di azione dei poteri pubblici*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, I, 1990, p. 22.

³⁰ Così Corte cost., 3 luglio 1962, n. 87.

³¹ Cfr. P. TORRETTA, *Responsabilità intergenerazionale e procedimento legislativo. Soggetti, strumenti e procedure di positivizzazione degli interessi delle generazioni future*, in R. BIFULCO, A. D’ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008. P.B. HELZEL, *Principio di sostenibilità e generazioni future: limiti e controversie*, in D.A. BENÍTEZ, C. FAVA (a cura di), *Sostenibilità: sfida o presupposto?*, cit.

³² Così anche F. GARGANESE, *Il principio della capacità contributiva*, cit., p. 155, che con riferimento specifico alle emissioni impattanti sul clima osserva quanto segue: «In effetti, isolatamente considerata, l’emissione di un quantitativo di CO₂ non ha un valore economico, né è suscettibile di essere scambiata sul mercato alla stregua di un bene negoziabile. Per di più, chi genera inquinamento con la propria condotta non è detto sia un soggetto che manifesta ricchezza maggiore rispetto ad altri, ma al contrario potrebbe persino essere un soggetto privo di risorse finanziarie sufficienti per assumere condotte maggiormente ecocompatibili. È il caso dell’imprenditore impossibilitato a riconvertire i propri impianti di produzione con macchinari di nuova generazione a minore impatto ambientale. Il problema in esame, in realtà, non è nuovo nella materia tributaria né limitato al contesto dei tributi ambientali, avendo spesso la dottrina sollevato dubbi di legittimità costituzionale, per asserita violazione del principio della capacità contributiva, con riferimento anche a norme impositrici che radicano il presupposto d’imposta su fattispecie che non manifestano direttamente una certa ricchezza del privato, così come normalmente intesa».

superiori, oggi riconosciuti dalla Costituzione, coerente con i suoi principi-valori³³ e con l'idea di una fiscalità orientata tanto all'equilibrio finanziario quanto alla custodia consapevole, in una lettura heideggeriana dell'"uomo pastore" (e non padrone) dell'essere, in favore del futuro dell'uomo e della natura³⁴.

3. Una grande sfida per l'ordinamento eurounionale: le cc.dd. accise verdi

Tanto doverosamente premesso sul versante domestico, preme ricollolarsi sul piano sovranazionale. Infatti, come noto, l'Unione europea può adottare le proprie iniziative ambientali in forza degli artt. 11 TFUE e 37 della Carta di Nizza, che impongono l'integrazione della tutela ambientale in tutte le politiche dell'Unione, anche nell'interesse delle generazioni future³⁵. A fortiori, la specifica revisione della tassazione sui prodotti energetici e, in particolare, delle accise sui carburanti non potrebbe svilupparsi esclusivamente sulla base di iniziative nazionali: da una parte, alcune imposte sono oggetto di armonizzazione unilaterale, dall'altra, la dimensione globale della sfida eco-energetica suggerisce di decidere congiuntamente sugli specifici passi del processo di transizione³⁶.

Le accise hanno conosciuto una profonda evoluzione³⁷ con la gra-

³³ Cfr. G. AZZARITI, *Interpretazione e teoria dei valori: tornare alla Costituzione*, in A. PALAZZO (a cura di), *L'interpretazione della legge alle soglie del XXI secolo*, Napoli, 2001, p. 239.

³⁴ Si veda al riguardo J. RIFKIN, *Un green new deal globale. Il crollo della civiltà dei combustibili fossili entro il 2028 e l'audace piano economico per salvare la Terra*, Milano, 2019, p. 256, il quale conclude che «il conto è arrivato ed è il cambiamento climatico».

³⁵ Più in generale cfr. G. ROSSOLILLO, *Fiscalità e sovranità: riflessioni sulla ripartizione delle competenze tra Stati membri e Unione europea*, in *il Dir. Un. Eur.*, 2018, pp. 121 ss. Nella prospettiva tributaria cfr. P. PISTONE (a cura di), *European Tax Integration: Law, Policy and Politics*, Amsterdam, 2018.

³⁶ Cfr. A. BUONFRATE, *Green Deal e Next Generation EU*, in ID., URICCHIO A.F. (a cura di), *Trattato breve di diritto dello sviluppo sostenibile*, Torino, 2023, p. 337.

³⁷ Oltre al contributo monografico di C. VERRIGNI, *Le accise nel sistema dell'imposizione sui consumi*, Torino, 2017, pongono enfasi sulla compenetrazione tra

duale instaurazione del mercato *interno* e con le prime direttive degli anni Novanta³⁸. A seguire, si sono succedute le direttive 2003/96/CE, 2008/118/CE e, più recentemente, la direttiva (UE) 2020/262. Dette fonti di diritto derivato hanno comportato il recepimento del sistema armonizzato nel c.d. Testo Unico Accise (d.lgs. 26 ottobre 1995, n. 504, c.d. TUA, attuativo della legge delega 29 ottobre 1993, n. 427), come modificato per dare ingresso al portato delle direttive richiamate³⁹.

Gli atti comunitari avevano allora di mira l'armonizzazione della tassazione energetica nella prospettiva di assicurare il corretto funzionamento del mercato *unico*⁴⁰, prendendo in considerazione in maniera

funzione fiscale ed extrafiscale delle accise E. PACE, *Il mondo delle accise: le imposte di fabbricazione. I monopoli fiscali. Le imposte doganali*, in A. AMATUCCI (diretto da), *Trattato di diritto tributario*, vol. IV, Padova, 1994, pp. 267 ss.; cfr. R. SCHIAVOLIN, voce *Accise*, in *Enc. dir.*, Agg., vol. IV, Milano, 2000, pp. 1 ss.; C. VERRIGNI, *Le accise*, in A. DI PIETRO (a cura di), *Lo stato della fiscalità nell'Unione europea*, tomo I, Roma, 2003, pp. 487 ss.; P. BORIA, *Le accise*, in A. FANTOZZI (a cura di), *Il diritto tributario*, Torino, 2004, pp. 498 ss.; G.M. CIOPPOLA, voce *Accise*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, pp. 72 ss.

³⁸ Tra le principali novità, vi è l'ampliamento del campo di applicazione della direttiva 92/12/CEE e l'abrogazione delle direttive 92/81/CEE e 92/82/CEE, con la sostituzione, nell'ambito dei prodotti sottoposti ad accisa, della categoria degli "oli minerali" con una ben più estesa categoria costituita dai "prodotti energetici", legata alla capacità di produrre calore o movimento in relazione al loro contenuto energetico piuttosto che alle loro caratteristiche merceologiche. Inoltre, a tale categoria viene aggiunta l'elettricità per la quale si applica oggi l'accisa in sostituzione della previgente imposta erariale di consumo (non armonizzata). Cfr. L. SALVINI, *Questioni attuali sulla fiscalità del settore energetico*, in *Rass. trib.*, 2007, pp. 1670 ss.

³⁹ Sulla struttura del prelievo cfr. in particolare M. CERRATO, *Spunti intorno alla struttura e ai soggetti passivi delle accise*, in *Riv. dir. trib.*, 1996, I, pp. 215 ss.; L. PEVERINI, *Presupposto, soggettività passiva e capacità contributiva nelle accise: riflessioni a margine di una recente sentenza della Corte costituzionale*, ivi, 2011, I, pp. 449 ss., con postilla di G. FALSITTA, *I principi di capacità contributiva e di uguaglianza tributaria nel diritto comunitario e nel diritto italiano tra "ragioni del fisco" e diritti fondamentali della persona*, pp. 519 ss.

⁴⁰ Sui profili storici del mercato già "comunitario" cfr. *amplius* L. DANIELE, *Diritto del Mercato unico europeo e dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, VI ed., Milano, 2023, nonché G. DI GASPARÉ, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, III ed., Milano-Padova, 2017. Sull'importanza del crescente grado di recepimento delle direttive "comunitarie", anche nella prospettiva di prevenire forme di concorrenza tra si-

marginale le esigenze eco-energetiche. Nonostante la direttiva (UE) 2018/2002 (Direttiva sull'Efficientamento Energetico, c.d. DEE) abbia accennato ad una riforma delle accise sull'energia e le successive iniziative abbiano preso in esame anche i correlati profili sociali⁴¹, l'UE non ha ancora promosso una revisione profonda dei prelievi armonizzati, né adottato modelli virtuosi già sperimentati individualmente da alcuni Stati membri con riferimento ad altre tipologie di prelievo⁴².

Il quadro normativo in materia di tassazione energetica è stato così considerato obsoleto e inadatto agli obiettivi climatici dell'UE⁴³. Allora, ancor prima della pandemia, il documento dell'11 dicembre 2019, n. 640 (c.d. *European Green Deal*), ha ispirato sempre più diffuse elaborazioni dottrinali che si sono via via concentrate anche su altri tributi armonizzati, sottolineando il ruolo strategico delle accise nel processo di decarbonizzazione e nella costruzione di un'economia sostenibile (e neutrale) entro il 2050⁴⁴.

Date queste premesse, si sarebbe atteso un deciso rinnovamento dell'assetto normativo in materia accise su prodotti energetici e sull'elettricità, prelievi in relazione ai quali l'aspetto eco-energetico manifesta notevoli margini di miglioramento. Può dunque apparire

stemni fiscali, cfr. S. CIPOLLINA, *Armonizzazione vs. competizione fiscale: il Trade-Off Europa/Italia*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 2004, I, p. 93 ss.

⁴¹ Cfr. la più recente fonte di diritto derivato sull'efficienza energetica, vale a dire la Direttiva (UE) 2023/1791.

⁴² Cfr. S. GIORGI, *Green incentives and tax policies in the age of Covid-19: inputs from comparative experiences*, in *Riv. dir. trib. int.*, 2022, pp. 99 ss.

⁴³ Cfr. S. SCARASCIA MUGNOZZA, *L'obsolescenza della Direttiva 2003/96/CE (Direttiva "DTE") e lo strano caso dell'imposta spagnola sul carbone*, in *Riv. dir. trib. int.*, 2024, pp. 92 ss.

⁴⁴ Sul punto cfr. S. MORATTI, "Green Deal" europeo: nuove prospettive per la fiscalità dell'energia nelle politiche di gestione dei rischi climatici, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 2020, I, pp. 439 ss.; P. PINTO, Il "Green Deal": un modello europeo di sostenibilità?, in *Dir. agr.*, 2020, pp. 341 ss., nonché R. MICELI, *La strategia fiscale per la decarbonizzazione*, in M. MARTIS (a cura di), *Politiche fiscali e green economy: tendenze evolutive della transizione ecologica*, Napoli, 2023, pp. 41 ss. Sullo specifico profilo del carbon pricing, cfr. A. MAJOCCHI, *Cambiamenti climatici e "carbon pricing" nell'Unione europea*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 2020, pp. 275 ss.; dello stesso Autore, "Carbon Pricing" e la politica climatica dell'Unione Europea, ivi, 2022, I, pp. 3 ss., nonché P.M. HERRERA MOLINA, *Fiscalidad del carbono: análisis crítico desde una perspectiva internacional*, in *Riv. dir. trib. int.*, 2020, pp. 303 ss.

particolarmente distonica rispetto alla complessiva riuscita delle iniziative della Commissione europea la mancata approvazione della direttiva sulla tassazione dell'energia, presentata nel 2021 e parte integrante del pacchetto *Fit for 55*, adottato con comunicazione COM(2021) 550 final del 14 luglio 2021⁴⁵. Detta proposta di direttiva sta ancor oggi attraversando un *iter* legislativo complesso e frammentato, caratterizzato da rallentamenti connessi a ragioni politiche e a congiunture internazionali, *in primis* la crisi energetica causata dal conflitto russo-ucraino⁴⁶.

In particolare, con la proposta COM(2021) 563 final la Commissione ha tentato di aggiornare le aliquote minime, ridefinire le esenzioni e allineare la tassazione con una differenziazione c.d. verticale, che tenga conto del contenuto energetico dei prodotti⁴⁷.

Per rendere *effettiva* la transizione energetica, si propone una riforma strutturale del prelievo che superi la neutralità attualmente manifestata verso l'impatto ambientale della specifica fonte di energia impiegata, di fatto innovando il paradigma attuale basato su un sistema di aliquote minime⁴⁸. Posto che la neutralità di fatto si traduce in un

⁴⁵ Prima della comunicazione richiamata, a dicembre 2020 il Consiglio europeo aveva già assunto l'obiettivo vincolante di riduzione netta delle emissioni di almeno il 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990, con un incremento di 15 punti percentuali sul precedente obiettivo del 40% stabilito nel nostro *Piano Nazionale Integrato Energia e Clima* (PNIEC) solo alla fine del 2019. Su questi aspetti si veda M. ALLENA, *Circular economy and environmental taxation. PNRR e incentivi fiscali all'economia circolare*, in A.F. URICCHIO, G. SELICATO (a cura di), *Green deal e prospettive di riforma della tassazione ambientale*, cit., pp. 157 ss.

⁴⁶ Cfr. G. LUCHENA, *Crisi energetica e Aiuti di Stato*, in *Riv. trim. dir. econ.*, n. 1s, 2022, pp. 134-135. Sui profili della fiscalità emergenziale delle accise sui carburanti ad uso trazione cfr. T. CALCULLI, *Accise sui carburanti e crisi energetica: le accise mobili "in action"*, in *Rass. trib.*, 2024, pp. 783 ss.

⁴⁷ Cfr. A. COMELLI, *Foreword. Is tax law an effective tool to improve ecological transition?*, in ID., M. ALLENA (a cura di), *Ecological Transition and Environmental Taxation*, Milano, 2023, XII.

⁴⁸ Ai sensi del nuovo art. 13, par. 1 del *recast* proposto, «[g]li Stati membri esentano dalla tassazione, sotto controllo fiscale, i prodotti energetici e l'elettricità utilizzati per produrre elettricità e l'elettricità utilizzata per mantenere la capacità di produrre l'elettricità stessa». Tuttavia, il par. 2 dispone che «[i]n deroga al paragrafo 1, per motivi di politica ambientale gli Stati membri hanno la facoltà di tassare i prodotti di cui al paragrafo 1 prescindendo dai livelli minimi di tassazione stabiliti nella presente di-

incentivo all'uso di combustibili fossili, il nuovo assetto, al contrario, si fonderebbe sul c.d. contenuto energetico e sulle correlate prestazioni ambientali dei prodotti, ponendo in secondo piano, se non abbandonando, il primario rilievo assegnato oggi al profilo quantitativo (*melius, al volume*)⁴⁹.

Allora, in armonia con il *Green Deal* europeo e il c.d. *Fit for 55 package*, centrale appare la nozione di *prestazione ambientale*, da valutare in base alle caratteristiche tecnologiche dei prodotti. In tal senso, anche la valorizzazione del *contenuto energetico* va di pari passo con la modulabilità delle accise e, quindi, con una sostenibilità derivante dalla gradualità e duttilità degli inevitabili impatti economici e sociali che conseguono naturalmente all'impiego degli istituti di fiscalità ambientale⁵⁰.

Persino sul versante della semplificazione, la riforma prospettata produrrebbe taluni vantaggi non trascurabili, dal momento che si ipotizza un raggruppamento dei prodotti energetici in base all'uso (carburanti per trasporti o combustibili per riscaldamento) e una parallela classificazione degli stessi secondo il loro impatto ambientale. Sempre in coerenza con le linee programmatiche tracciate a livello unionale, le aliquote più elevate sarebbero applicate ai combustibili fossili cc.dd. tradizionali, mentre riduzioni fino a due terzi sarebbero previste per GPL, idrogeno fossile e biocarburanti convenzionali. Un ulteriore incentivo fiscale verrebbe riservato a biocarburanti avanzati, bioliquidi, biogas e idrogeno da fonti rinnovabili, sempre per il tramite della ridu-

rettiva. In tal caso la tassazione di tali prodotti riproduce la classificazione tra i livelli minimi di tassazione di cui all'allegato I e non è presa in considerazione ai fini del raggiungimento del livello minimo di tassazione dell'elettricità di cui all'articolo 10».

⁴⁹ Mette conto di evidenziare come l'IVA sia stata interessata anche da proposte di revisione "dottrinale" in chiave green, da cui si possono trarre utili indicazioni per la (ri)configurazione delle accise in commento. Cfr. E. TRAVERSA, B. TIMMERMANS, *Value-Added Tax (VAT) and Sustainability in the European Union: A Radical Proposal Design Issues, Legal Aspects, and Policy Alternatives*, in *Intertax*, n. 49(11), 2021, p. 879.

⁵⁰ Cfr. R. TARANTELLI, *Aspetti internazionali e comunitari della fiscalità ambientale. L'imposizione sulle fonti di energia*, in *Riv. dir. trib. int.*, 2004, p. 231; una diversa prospettiva è offerta da M.A. GUERVÓS MAÍLLO, *Instrumentos fiscales en materia de energía y cambio climático*, in *Riv. dir. trib. int.*, 2021, p. 28.

zione dell’aliquota rispetto ai prodotti concorrenti e, soprattutto, rispetto all’attuale livello di imposizione⁵¹.

A completamento della riforma, sono previsti incentivi per la produzione e l’uso di energia a emissioni zero che la rendano economicamente vantaggiosa anche per famiglie e imprese. A tal riguardo, pur superandosi la distinzione tra usi commerciali e non commerciali del gasolio e di altri combustibili⁵², verrebbero previsti un regime differenziato per carburanti e combustibili in base agli usi specifici e una definizione armonizzata di “famiglie vulnerabili”, le quali potrebbero beneficiare di esenzioni decennali⁵³.

4. Qualche caveat finale: la revisione delle accise sui prodotti energetici e il principio di sostenibilità

Il *Green Deal* europeo ha inciso su diversi aspetti della fiscalità ambientale, ma non ha ancora prodotto la tanto attesa revisione della Direttiva 2003/96/CE sulla tassazione dei prodotti energetici (*Energy Taxation Directive*), che avrebbe dovuto introdurre le cc.dd. accise “verdi”. Tale stallo evidenzia lo scarso coraggio, se non proprio l’incapacità dell’Unione europea di compiere un salto qualitativo verso un sistema fiscale pienamente coerente con i propri obiettivi climatici, ostacolato anche dalle tensioni tra armonizzazione del prelievo, sovranità degli Stati membri e competitività del mercato unico.

In siffatto contesto si dovrebbero innestare le attese indicazioni della Commissione europea nell’ambito del c.d. *Clean Industrial Deal*. Nelle more di tale *iter* legislativo “comunitario”, sui carburanti si resta ancorati ad un impianto tradizionale, non più coerente con i principi

⁵¹ Cfr. P. GIORDANO, *Le problematiche non solo ambientali del carburante destinato ad usi agricoli: quando un SAD oltre all’ambiente fa male anche al sistema fiscale*, in *Riv. trim. dir. trib.*, 2025, p. 88.

⁵² Su questi profili cfr. *amplius* il mio *Crisi energetica, transizione ecologica e ruolo della fiscalità*, cit., pp. 867 ss., ove ho altresì evidenziato la natura ambientale delle accise (definite “verdi”), affiancate da “green premium” per la produzione e lo stoccaggio locale di energia pulita, tramite impianti innovativi come geotermia a bassa entalpia, mini-eolico, solare e idrogeno, nonché sistemi avanzati di accumulo energetico.

⁵³ In tal senso l’art. 17, lett. c) e d) della proposta di direttiva in commento.

costituzionali, in particolare con gli aggiornati artt. 9 e 41 Cost., che impongono una risistemazione del concetto di tributo in chiave ambientale.

Allo stesso tempo, una revisione “verde” delle accise deve risultare graduale e ponderata, in quanto occorre che consideri adeguatamente il principio di capacità contributiva e il solidarismo che ne costituisce fondamento, tenendo conto tanto dell’equità intra-generazionale quanto di quella inter-generazionale.

Inoltre, l’assenza di un sistema di accise differenziato secondo criteri ambientali rischia di mantenere i tratti regressivi dell’attuale fiscalità, colpendo in misura maggiore le famiglie energeticamente vulnerabili. Viceversa, una revisione orientata alla sostenibilità potrebbe pregiudicare il gettito fiscale e, quindi, la capacità dello Stato di garantire servizi essenziali. In tal senso, il principio “chi inquina paga” va integrato con misure compensative idonee a ridurre la povertà energetica e favorire un accesso equo alle tecnologie *green*.

In definitiva, per essere davvero sostenibile, la fiscalità energetica deve abbandonare una logica puramente tecnocratica, assumendo una funzione integrata con le dinamiche sociali ed economico-finanziarie. Solo un bilancio pubblico sano e redistributivo può garantire equità nel presente e tra le generazioni. Pertanto, il successo del *Clean Industrial Deal* dipenderà dalla capacità di introdurre misure fiscali armonizzate, eque e compatibili con le specificità sociali ed economiche (anche) di ciascuno Stato membro.

*Abstract**

Ita

Le politiche fiscali possono assumere particolare rilevanza anche con riguardo agli obiettivi di sostenibilità ambientale e di contrasto dei cambiamenti climatici. Tra i diversi strumenti di carattere tributario, le accise assumono una rilevanza centrale e, tra queste, quelle destinate a colpire la produzione e il con-

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

sumo di prodotti energetici. Il presente saggio si occupa delle c.d. accise verdi, vale a dire di quelle che, in forza di adeguati strumenti di prelievo e di incentivi, possono essere declinate in senso ambientale, colpendo e disincentivando prodotti energetici altamente impattanti sul clima e favorendo invece le c.d. energie pulite. In questo ambito, sono esaminate le recenti disposizioni interne e eurounionali, anche in considerazione della natura armonizzata del tributo. Per rendere effettiva la transizione energetica, si propone una riforma strutturale del prelievo, che superi la neutralità attualmente manifestata verso l'impatto ambientale della specifica fonte di energia impiegata, che, di fatto, si traduce in un incentivo all'uso di combustibili fossili; il nuovo assetto, al contrario, si fonderebbe sul c.d. contenuto energetico e sulle correlate prestazioni ambientali dei prodotti, ponendo in secondo piano, se non abbandonando, il primario rilievo assegnato oggi al profilo quantitativo.

Parole chiave: fisco, sostenibilità, accise verdi, fisco promozionale

En

Fiscal policies can also be particularly relevant in relation to environmental sustainability and climate change mitigation objectives. Among the various tax instruments, excise taxes play a key role, particularly those related to the production and consumption of energy products. This essay focuses on so-called green excise taxes, which, through appropriate collection and incentive tools, can be interpreted as environmental taxes, targeting and discouraging energy products with a high climate impact and favoring clean energy instead. In this context, recent national and EU provisions are examined, also taking into account the harmonized nature of the tax. To promote the energy transition, a reform the tax system is proposed, so that it is no longer "neutral" with respect to the environmental impact of energy sources, but instead based on their "energy content" and environmental performance, thereby discouraging the use of fossil fuels. The new system will place greater emphasis on environmental effects (such as pollution) rather than on the mere quantity of energy produced.

Keywords: taxation, sustainability, green excise taxes, promotional taxation

Nicola Vicino

CLIMATE CHANGE LITIGATION: LO STATO DELL'ARTE DELLA GIURISPRUDENZA ITALIANA

SOMMARIO: 1. Introduzione: brevi cenni sul contenzioso climatico. – 2. Il precedente italiano: il c.d. *Giudizio Universale*. – 3. Segue: la dissonanza con le scelte operate in altri ordinamenti. – 4. Il caso sottoposto all'esame delle sezioni unite della Cassazione. – 5. La decisione della Corte. – 6. Considerazioni conclusive.

1. *Introduzione: brevi cenni sul contenzioso climatico*

I mesi estivi del 2025 sono stati caratterizzati da una particolare attenzione dedicata al fenomeno del cambiamento climatico e ai relativi profili processuali. I diversi interventi¹ che si sono registrati hanno avuto ad oggetto plurime questioni che, sebbene talvolta non perfettamente sovrapponibili, sono sicuramente tutte accomunate dal *fil rouge* «della giudizializzazione del discorso intorno al clima»²; e in questo contesto si inseriscono anche talune importanti pronunce delle Corti e dei tribunali nazionali.

¹ Si pensi al parere (consultivo) di luglio sull'emergenza climatica e i diritti umani della Corte Interamericana dei Diritti dell'Uomo (*Inter-American Court of Human Rights, Advisory Opinion OC-32/25 of July 3, 2025*, su cui v. G. NAGLIERI, *L'Advisory Opinion OC-32/25 della Corte Interamericana dei Diritti Umani: l'arbitrave di un ius climaticum commune regionale*, in *DPCE Online – Osservatorio sul Costituzionalismo Ambientale*, 21 luglio 2025) e al parere della Corte Internazionale di Giustizia, parimenti emesso a luglio e sempre consultivo, sull'obbligazione climatica degli Stati (su cui v. L. SERAFINELLI, *Corte Internazionale di Giustizia, Obligations of States in respect of Climate Change, Judgment of 23 July 2025. Through the Bars of an Advisory Opinion: i futuri impatti sul versante privatistico del Parere consultivo della Corte di Giustizia in materia climatica*, in *Foro it.*, n. 10, 2025, e L. BUTTI, E. BONIFACIO, *Contenzioso climatico: intervengono le sezioni unite della cassazione e la corte internazionale di giustizia*, in *Riv. giur amb. online*, 2025).

² Così L. SERAFINELLI, *Corte Internazionale di Giustizia, Obligations of States in respect of Climate Change*, cit.

Con riferimento specifico al nostro Paese, fino a questo momento il contenzioso climatico è stato caratterizzato da due procedimenti che hanno condotto a esiti molto differenti per gli aspetti che a breve s'illustreranno.

Prima di affrontare più nel dettaglio in che modo si sta orientando la nostra giurisprudenza (nonché in che termini essa differisce dagli approcci mostrati in altri Stati), vale sin da subito osservare che il ricordato rapido susseguirsi degli interventi a distanza di breve tempo è circostanza tutt'altro che casuale.

Esso, anzi, disvela la crescita esponenziale³ che il contenzioso climatico⁴ (specie all'estero)⁵ sta registrando di recente, e che può ascriversi

³ Basti pensare che il 70% dei ricorsi è stato depositato a partire dal 2015, data significativa in quanto coincidente con l'entrata in vigore dell'Accordo di Parigi, tramite il quale gli Stati contraenti, tra cui l'Italia, hanno assunto l'obbligo di *due diligence* di contenere l'aumento della temperatura media mondiale ben al di sotto di 2°C rispetto ai livelli preindustriali e comunque al di sotto del 1,5°C, mettendo in atto a tal fine tutti gli sforzi possibili; sul tema v. F. CERULLI, A sud e altri c. Italia: *brevi considerazioni sul primo contenzioso climatico in Italia*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2024, p. 337. Per dati aggiornati sul contenzioso climatico v. Sabin Center for Climate Change Law, consultabile in www.climate.law.columbia.edu. Cfr. altresì E. D'ALESSANDRO, Climate change litigation, ovvero la nuova frontiera della tutela giurisdizionale: il processo come strumento per combattere i cambiamenti climatici, in www.diritto.it, 2020.

A livello globale, il numero totale di controversie afferenti al tema del cambiamento climatico è più che raddoppiato dal 2015, portando il totale dei casi ad oltre tremila (la maggior parte di essi concentrati principalmente negli Stati Uniti; P. ANGELINI, *Le molteplici sfumature del cambiamento climatico attraverso le lenti della risoluzione delle controversie*, in www.bancaditalia.it, 8 novembre 2004; E. DE WIT, *Climate Change Litigation Update*, in www.nortonrosefulbright.com, 2020; NGFS, *Climate-related litigation: recent trends and developments*, in www.ngfs.net, 2023; G. RIGOBELLO, *La Climate change litigation in Europa. Riflessioni preliminari per una proposta tassonomica*, in *Sant'Anna Legal Studies*, n. 2, 2022; The Economist, *Climate-change lawsuits*, in www.economist.com, 2017). In generale, per una panoramica dei sistemi giurisdizionali e delle politiche legislative che attualmente fronteggiano a livello transazionale il problema del cambiamento climatico, v. A. SPADA JIMÉNEZ, *Justicia climática y eficiencia procesal*, Cizur Menor, 2021.

⁴ Sul piano della tutela giurisdizionale, il contenzioso climatico è un fenomeno che si sta imponendo più che altro per prassi e che non può (ancora) giovarsi di una sua disciplina specifica, a differenza del contenzioso ambientale, che, pur avendo una puntuale regolamentazione, non può operare nel settore delle controversie climatiche poiché l'obiettivo della normativa sull'ambiente è quello di ripristinare le risorse danneg-

al più ampio fenomeno della *strategic litigation*, vale a dire il contenzioso che muove dall'obiettivo di stimolare un dibattito e di sensibilizzare l'opinione pubblica su tematiche di particolare importanza in quanto riguardanti anche la collettività⁶; in tale contesto, quindi, la *climate change litigation* è «strumentale alla diffusione di informazioni circa i rischi del cambiamento climatico allo scopo di sollecitare opi-

giate e dunque non trova corretta collocazione nel caso dei danni derivanti dal cambiamento climatico antropogenico (G. PULEIO, *Rimedi civilistici e cambiamento climatico antropogenico*, in *Persona e mercato*, n. 3, 2021, p. 189; M. DELSIGNORE, *Il contenzioso climatico dal 2015 ad oggi*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 2, 2022, p. 199; v. anche R. TISCINI, *Contenzioso climatico e processo civile. Considerazioni a margine di alcune recenti pronunce*, in *Judicium*, 3 dicembre 2024).

Sulla definizione di contenzioso climatico come «l'insieme degli strumenti legali con i quali si sottopone ad un giudice civile la risoluzione di questioni afferenti al tema del cambiamento climatico e ai connessi effetti avversi sulla salute umana e sull'ambiente», v. M. MAROTTA, *La climate change litigation e le banche*, in questa *Rivista*, n. 2, 2025, pp. 503 ss., secondo cui, in questo modo, si introduce un'idea di processo civile quale luogo deputato alla risoluzione di controversie attinenti a tematiche che, direttamente o indirettamente, incidono sul surriscaldamento globale. In argomento v. anche A. ROSSI, *Climate change litigation e nuove considerazioni in tema di approdo della causa nel merito*, in *Giusto proc. civ.*, n. 1, 2025, pp. 275 ss. e S. MARINO, *La climate change litigation nella prospettiva del diritto internazionale privato e processuale*, in *Riv. int. priv. proc.*, 2021, pp. 898 ss., per la quale il *climate change litigation* comprende «tutte le azioni giudiziarie che direttamente ed espressamente sollevano una questione di fatto o di diritto che riguarda il merito o la politica ambientale relativo alle cause o agli effetti dell'inquinamento o del riscaldamento globale».

Può, inoltre, distinguersi tra la *private climate litigation*, il cui oggetto è costituito dalla responsabilità delle imprese per effetti della loro attività sul riscaldamento globale, e la *public climate litigation* ove, invece, ci si rivolge direttamente nei confronti degli Stati, dei Governi e degli enti pubblici al fine di influenzare la politica o le decisioni che incidono sul cambiamento climatico. Su tale profilo e sulla rilevanza che lo stesso può acquisire anche ai fini dell'attribuzione della giurisdizione al giudice ordinario si tornerà più avanti nel testo.

⁵ Il fenomeno, a dire il vero, può farsi risalire già alla metà degli anni '80 e nasce negli Stati Uniti per poi espandersi lentamente dal punto di vista geografico.

⁶ Vedasi L. SALTALAMACCHIA, *Il contenzioso climatico strategico ed il principio della separazione dei poteri*, in *Questione Giustizia*, 12 novembre 2024.

nione pubblica, Stati, imprese verso un cambiamento culturale, sociale e legislativo diretto ad adottare misure protettive per il clima»⁷.

In effetti, come è stato opportunamente osservato, che i cambiamenti climatici potessero costituire oggetto di contenzioso non era nemmeno immaginabile fino a qualche anno fa⁸; attualmente, invece, la sensibilità sempre crescente verso temi legati al riscaldamento globale e ai mutamenti antropogenici conduce inesorabilmente a un aumento della domanda di giustizia – individuale o collettiva –, il che suscita, perciò, anche l'aumento dell'interesse dello studioso del processo civile.

Ad ogni buon conto, sta di fatto che il ricorso al processo, in siffatta materia, dimostra che le politiche volte a vincolare all'adozione di determinate misure di mitigazione del cambiamento climatico hanno per certi versi fallito o comunque si sono rivelate non pienamente appa-

⁷ In questi termini R. TISCINI, *Contenzioso climatico e processo civile*, cit., per la quale occorre differenziare due tipologie di contenzioso: quello “strategico”, volto ad indurre gli Stati o le imprese ad assumere deliberazioni o comportamenti destinati a ridurre le emissioni (con funzione preventiva e, quindi, inibitoria), e quello “routinario”, avente contenuto risarcitorio, per consentire il ristoro dei danni causati dal mutare del clima. Per una ricostruzione dell'articolato contenzioso, E. D'ALESSANDRO, *Climate change litigations, ovvero la nuova frontiera della tutela giurisdizionale*, cit., p. 51; E. GABELLINI, *Accesso alla giustizia in materia ambientale e climatica: le azioni di classe*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, n. 4, 2022, p. 1112; S. VINCRE, A. HENKE, *Il contenzioso “climatico”: problemi e prospettive*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, n. 2, 2023, p. 139; G. GHINELLI, *Le condizioni dell'azione nel contenzioso climatico: c'è un giudice per il clima?*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, n. 4, 2021, p. 273; C.V. GIABARDO, *Climate change litigations and tort law. Regulation through litigation?*, in *Dir. e proc.*, 2019, p. 361; F. VANETTI, L. UGOLINI, *Il “Climate change” arriva in tribunale: quadro giuridico e possibili scenari giudiziari*, in *Amb. & sviluppo*, 2019, pp. 739 ss.; S. NESPOR, *I principi di Oslo: nuove prospettive per il contenzioso climatico*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 6, 2015, p. 750; C. VIVANI, *Climate change litigation: quale responsabilità per l'omissione di misure idonee a contrastare i cambiamenti climatici?*, in *Amb. & sviluppo*, 2020, p. 599; S. BALDIN, P. VIOLA, *L'obbligazione climatica nelle aule giudiziarie. Teorie ed elementi determinanti di giustizia climatica*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 3, 2021, pp. 597 ss.; V. ZAMPAGLIONE, *L'accesso alle informazioni ambientali e le prime azioni per danno da cambiamento climatico. Esperienze a confronto*, in *Ambientediritto.it*, 2002, p. 273.

⁸ Così v. ancora R. TISCINI, *Contenzioso climatico e processo civile*, cit.

ganti, ragion per cui, negli ultimi anni, si assiste alla necessità di reagire con strumenti più idonei al raggiungimento dell'obiettivo⁹.

2. Il precedente italiano: il c.d. Giudizio Universale

Procedendo in ordine cronologico all'esame della giurisprudenza, con riferimento a quella nazionale deve analizzarsi l'unico precedente civile italiano, ribattezzato con un nome suggestivo, il c.d. *Giudizio Universale*¹⁰, nel quale oltre duecento ricorrenti – tra cui singoli cittadini e associazioni ambientaliste – hanno intrapreso davanti al Tribunale di Roma l'azione volta, in via principale, ad accertare la responsabilità extracontrattuale *ex art. 2043 c.c.* dello Stato italiano per aver contribuito a produrre e non rimuovere la situazione di pericolo rappresentata dall'emergenza climatica e, per l'effetto, condannare, ai sensi dell'*art. 2058 c.c.*, lo Stato italiano, nella persona della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ad adottare ogni iniziativa necessaria per l'abbattimento (entro il 2030) delle emissioni climalteranti nella misura del 92% rispetto ai livelli del 1990.

⁹ Sulla possibilità di utilizzare le azioni di classe v. E. GABELLINI, *Note sul contenzioso climatico e le azioni di classe*, in *Jus online*, n. 2, 2024.

¹⁰ Trib. Roma, sez. II civ., 26 febbraio 2024, n. 3552; sul tema v. R. TISCINI, *Contenzioso climatico e processo civile*, cit.; E. GABELLINI, *Note sul contenzioso climatico*, cit., L. CARDELLI, *La sentenza "Giudizio Universale": una decisione retriva*, in www.lacostituzione.info, 2024; A. MOLFETTA, *La sentenza Giudizio Universale in Italia: un'occasione mancata di "fare giustizia" climatica*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 5, 2024, pp. 186 ss.; C.V. GIABARDO, *Qualche annotazione comparata sulla pronuncia di inammissibilità per difetto assoluto di giurisdizione nel primo caso di climate change litigation in Italia*, in *Giustizia insieme*, 29 aprile 2024; R. CECCHI, *Il giudizio (o silenzio?) universale: una sentenza che non farà la storia*, in *Diritti comparati*, 15 maggio 2024; G. PALOMBINO, *Il "Giudizio universale" è inammissibile: quali prospettive per la giustizia climatica in Italia?*, in www.lacostituzione.info, 25 marzo 2024; G. TROPEA, *Il cigno verde e la separazione dei poteri*, in www.giustiziainsieme.it, 18 aprile 2024; F. VANETTI, *I cambiamenti climatici tra cause civili, scelte politiche e giurisdizione amministrativa*, in *RGA online*, aprile 2024; A. MERONE, *Lo Stato quale legittimato passivo della climate change litigation: tra diritti fondamentali e giudizi universali*, in *Il processo*, n. 2, 2024.

Per gli attori, la perdurante inerzia statale¹¹ nel perseguire l'obiettivo della stabilità climatica avrebbe integrato la responsabilità aquiliana dello Stato alla luce dell'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione del c.c. e della clausola generale del *neminem laedere*, in considerazione del rischio di un pregiudizio anche futuro dei diritti umani a causa degli effetti prodotti dal cambiamento climatico¹².

Il Tribunale di Roma, però, ha dichiarato inammissibile il ricorso per difetto assoluto di giurisdizione, giacché, a suo avviso, la gestione dell'emergenza climatica rientra nella sfera di attribuzione degli organi politici. In altri termini, secondo i giudici romani, si tratta di scelte di politica legislativa, che devono restare sottratte al sindacato giurisdizionale in quanto, in caso contrario, si finirebbe per violare il principio di separazione dei poteri.

Più nel dettaglio, il Tribunale ha, sì, riconosciuto al cambiamento climatico una dimensione emergenziale e, a tal fine, ha anche richiamato celebri pronunce straniere che – come meglio si vedrà – si erano espresse nel senso favorevole alla condanna dello Stato ad adottare mi-

¹¹ Occorre segnalare, sotto tale profilo, il parere (già menzionato) della Corte internazionale di giustizia del 23 luglio 2025. Si tratta di un parere successivo alla pronuncia del Tribunale di Roma, del quale dunque il giudice romano non poteva tener conto. Tuttavia, è bene comunque dare atto di alcune precisazioni che sono state effettuate nel parere suddetto, anche in virtù delle ripercussioni che esse potranno avere sulle future controversie in materia. I giudici del Palazzo della Pace dell'Aja hanno, infatti, precisato che sussistono obblighi climatici in capo agli Stati ai sensi del diritto internazionale, consistenti proprio nell'adozione di misure per la mitigazione dei cambiamenti climatici, tra cui il contenimento del riscaldamento globale al di sotto della soglia di 1,5° rispetto ai livelli preindustriali (sul tema v. L. SERAFINELLI, *Corte Internazionale di Giustizia, Obligations of States in respect of Climate Change*, cit.).

¹² Che l'art. 2043 c.c. sia uno «strumento per la protezione dei valori che la Costituzione prevede e assicura» è stato affermato già da tempo dalla Corte costituzionale (30 dicembre 1987, n. 641), la quale ha chiarito altresì che il principio del *neminem laedere*, in relazione con il principio di solidarietà di cui all'art. 2 Cost. e con i precetti costituzionali posti a presidio di beni primari e assoluti, come il diritto alla salute (art. 32 Cost.), consente l'esperibilità preventiva della tutela aquiliana per evitare «tutta la gamma delle conseguenze dannose che potrebbero derivare dalla violazione degli stessi».

sure più opportune per combattere il cambiamento climatico¹³; senonché, sebbene tale premessa potesse far presagire che anche “i nostri” giudici si sarebbero adeguati agli orientamenti esteri, così in realtà non è stato, poiché essi non solo (come appena detto) hanno dichiarato il difetto assoluto di giurisdizione, invocando il principio della separazione dei poteri e attribuendo la gestione dell’emergenza climatica alla sfera di attribuzione degli organi politici, ma hanno pure ritenuto che non sussistesse a carico dello Stato, e per di più ad iniziativa del singolo, alcuna obbligazione coercibile di riduzione delle emissioni, poiché l’interesse di cui si invocava la tutela non rientrava nel «novero di quelli giuridicamente tutelati»¹⁴.

¹³ V. caso *Urgenda c. Olanda infra* nel testo.

¹⁴ La dottrina, peraltro, ha ritenuto ingiustificata la decisione del Tribunale di Roma nella misura in cui, «pur riconoscendo il carattere emergenziale del cambiamento climatico e quindi il pericolo per la lesione dei diritti fondamentali, non ha ritenuto esistente alcuna situazione soggettiva meritevole di giustiziabilità» (F. CERULLI, *A Sud e altri*, cit., p. 345), se si considera che il collegamento tra la lesione dell’art. 32 Cost. e la tutela *ex art.* 2043 c.c. è stata riconosciuta in diverse occasioni dalla Suprema corte nazionale (v. Cass. civ. 27 luglio 2000, n. 9893; Cass. civ., sez. un., 8 marzo 2006, n. 4908; e, più di recente, Cass. civ., sez. un., 23 aprile 2020, n. 8092). Infine, appare utile segnalare come nella decisione del Tribunale di Roma non abbia avuto alcun rilievo la recente riforma costituzionale del 2022 che ha portato alla modifica dell’art. 9, terzo comma, Cost., prevedendo il dovere in capo alla Repubblica di tutelare «l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell’interesse delle future generazioni», non invocata dai ricorrenti (avendo essi avviato l’azione prima della riforma). Come è stato sostenuto da autorevole dottrina, visto il rapporto di strumentalità tra ecosistemi e clima, la stessa «è capace di dare copertura costituzionale alla tutela del clima» (R. BIFULCO, *Ambiente e cambiamento climatico nella Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2023, p. 139). A riguardo, si segnala anche una recente sentenza della Corte costituzionale (13 giugno 2024, n. 105) la quale ha ritenuto che il novellato art. 9 Cost. è espressione di un nuovo “mandato”, vincolante per tutte le autorità pubbliche, alla tutela degli interessi delle «persone ancora non venute ad esistenza, nei cui confronti le generazioni attuali hanno un preciso dovere di preservare le condizioni perché esse pure possano godere di un patrimonio ambientale il più possibile integro, e le cui varie matrici restino caratterizzate dalla ricchezza e diversità che lo connotano» (in questi termini v. F. CERULLI, *op. ult. cit.*, p. 349.).

3. Segue: *la dissonanza con le scelte operate in altri ordinamenti*

La strada così intrapresa non ha convinto del tutto la dottrina, che, per lo più, è rimasta insoddisfatta da una mancata decisione nel merito. Più precisamente, la sentenza del Tribunale di Roma ha prestato il fianco a perplessità¹⁵ non solo perché «[...] ha sostanzialmente deciso di non decidere»¹⁶ ma soprattutto perché si è avuta l'impressione che i giudici romani si siano trincerati dietro lo scudo del difetto assoluto di giurisdizione e del principio di separazione dei poteri al solo fine di «porre un freno al dilagare in Italia di una tale litigiosità»¹⁷.

A ben vedere, anche al di là delle valutazioni relative all'opportunità di addivenire a una decisione che potesse, in un certo senso, aprire la strada anche a futuri giudizi “domestici” sul *climate change*, la statuizione del Tribunale si pone in contrasto con le scelte che, invece, sono state operate all'estero in controversie per certi aspetti simili.

Il riferimento è, in particolare, al caso *Urgenda c. Olanda*¹⁸, pronuncia per di più citata in motivazione dallo stesso Tribunale di Roma.

Nel caso olandese, l'associazione *Urgenda* chiedeva al giudice civile di ordinare allo Stato di perseguire una percentuale di taglio delle emissioni maggiore di quella prevista, al fine di raggiungere risultati migliori nel contrasto ai cambiamenti climatici. Il Governo eccepiva proprio che, se vi fosse stata una sentenza di tal genere, e quindi se il giudice avesse condannato lo Stato a interventi maggiori di quelli stabiliti in sede politica, si sarebbe violato il principio di separazione dei poteri.

Ebbene, il Tribunale dell'Aja ha chiarito che in virtù delle norme richiamate dagli attori a sostegno della loro pretesa (in particolare, tra le altre, le norme della Costituzione olandese, la Convenzione quadro

¹⁵ V. ad esempio R. CECCHI, *Il giudizio (o silenzio?) universale: una sentenza che non farà la storia*, cit., che ridimensiona l'importanza della sentenza del Tribunale romano, chiosando che essa «non farà la storia».

¹⁶ G. PALOMBINO, *Il “Giudizio universale” è inammissibile: quali prospettive per la giustizia climatica in Italia*, cit.

¹⁷ Così R. TISCINI, *Contenzioso climatico e processo civile*, cit.

¹⁸ Il tribunale di primo grado si è pronunciato il 24 giugno 2015; il giudizio è stato poi definito in appello il 10 settembre 2018 e il 20 dicembre 2019 ha statuito anche il Tribunale Supremo.

delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e i relativi Protocolli) non potesse configurarsi un vero e proprio diritto soggettivo direttamente azionabile nei confronti dello Stato ma, ciononostante, in virtù del «*duty of care*», lo Stato doveva attivarsi per fronteggiare e mitigare i cambiamenti climatici, pur mantenendo una certa discrezionalità nella scelta delle modalità attraverso le quali adempiere a tale obbligo. Secondo il tribunale olandese, una simile decisione non viola il principio della separazione dei poteri perché la decisione non si spinge fino al punto di individuare le concrete misure da adottare per raggiungere il risultato finale di cui alla condanna. Dunque, «lo Stato manterrà la piena libertà, che gli spetta per antonomasia, di decidere come ottemperare alla condanna in questione».

In secondo grado non solo è stata confermata la statuizione di primo grado nella parte in cui ha affermato in capo allo Stato un dovere di attivarsi per la lotta ai cambiamenti climatici, ma ha pure chiarito che l'associazione *Urgenda* fosse legittimata ad agire in quel giudizio, nonché che dovesse essere riconosciuto altresì un diritto soggettivo a favore dei cittadini. Tale decisione è stata poi confermata anche dalla Corte suprema olandese.

Il passaggio merita di essere segnalato perché, al netto delle caratteristiche strutturali specifiche dell'ordinamento da cui la pronuncia promana – in particolare, come si evince dal testo della pronuncia del Tribunale dell'Aja, la circostanza che il diritto olandese non preveda una completa separazione dei poteri dello Stato¹⁹ –, pone quantomeno il dubbio che il principio ivi enunciato possa in futuro essere esteso anche fuori dai confini olandesi e seguito pure dai “nostri” tribunali, nella parte in cui incide sull'*an* del dovere di intervento esecutivo/legislativo, pur lasciando piena autonomia di decisione in ordine al *quomodo* dell'intervento, ovverosia all'indirizzo politico da seguire.

Peraltro, è appena il caso di sottolineare che l'indirizzo assunto dal Tribunale di Roma nella controversia c.d. *Giudizio Universale* si discosta anche da ulteriori pronunce, adottate in altri ordinamenti, che, sebbene siano successive – e, quindi, ovviamente non considerabili da

¹⁹ Si può leggere nel testo della sentenza del Tribunale di primo grado (sez. E, punto 4.95) che nei Paesi Bassi non vi è una «*volledige scheiding*» tra i poteri dello Stato.

parte dei giudici domestici – e muovano da circostanze fattuali tali da far ascrivere le relative controversie ad ambiti di contenzioso affatto differenti (privato e pubblico, come si avrà subito modo di precisare), è utile riportare in questa sede al fine di porre in risalto il diverso sentiero giurisprudenziale intrapreso oltre i confini nazionali.

Il primo caso che merita di essere menzionato è, ancora una volta, olandese; nel 2021, il Tribunale distrettuale dell'Aja ha ordinato alla *holding* del gruppo Shell di ridurre (o di determinare la riduzione del) le emissioni di CO₂ del gruppo di almeno il 45% entro la fine del 2030, rispetto ai livelli del 2019. Il gruppo Shell ha eccepito il difetto di giurisdizione ma tale eccezione è stata respinta sia dal giudice di primo grado sia in appello, con pronuncia del 12 novembre 2024 (sebbene la Corte abbia parzialmente riformato la pronuncia di primo grado)²⁰. In questa circostanza, quindi, si era naturalmente al cospetto di un'ipotesi di *private climate litigation*, poiché si agiva direttamente nei confronti di una società privata.

Più simile alla fattispecie sottoposta all'esame del Tribunale di Roma *Giudizio Universale* è la controversia decisa dalla Corte EDU nella causa *KlimaSeniorinnen c. Svizzera*, della primavera del 2024, ove i giudici di Strasburgo hanno affrontato direttamente la questione del principio della separazione dei poteri e del ruolo del potere giudiziario nel contesto dei cambiamenti climatici, in risposta alle argomentazioni del governo, secondo cui la giurisdizionalizzazione delle questioni climatiche a livello internazionale avrebbe rischiato di aggirare il dibattito democratico e di rendere più complessa la ricerca di soluzioni “politicamente accettabili”.

In quel contesto, la Corte EDU ha, sì, riconosciuto che le azioni di contrasto al cambiamento climatico sono responsabilità primaria del legislatore e dell'esecutivo, ma ha altresì affermato che questo non è uno «scudo dietro cui i governi nazionali possono nascondersi per evitare il controllo delle risposte ai cambiamenti climatici (o la loro assenza)».

²⁰ Sul tema v. R.R. SEVERINO, *La sentenza della Corte d'appello dell'Aja nel caso Milieudefensie et al. c. Shell e i possibili sviluppi del caso Greenpeace et al. c. Eni et al. Il 2025 sarà l'anno decisivo per il contenzioso climatico italiano?*, in *Dialoghi di Diritto dell'Economia*, n. 1, 2025, pp. 45 ss.; L. SALTALAMACCHIA, *Il caso Milieudefensie vs. Shell: quali obblighi climatici hanno le imprese?*, in *Questione Giustizia*, gennaio 2025.

Insomma, per la Corte europea, anche nelle ipotesi di *public climate litigation* (quale era quella sottoposta al suo esame, atteso che si agiva direttamente nei confronti dello Stato)²¹ il mandato di qualsiasi corte, soprattutto dei tribunali nazionali, consiste proprio nel supervisionare la legittimità delle misure adottate dal legislatore, in ragione della propria complementarità rispetto ai processi democratici, confermando che, anzi, nella lotta al cambiamento climatico i tribunali rivestono un ruolo tutt'altro che marginale (*«the key role which domestic courts have played and will play in climate-change litigation»*²²).

4. Il caso sottoposto all'esame delle sezioni unite della Cassazione

In siffatto contesto di tendenziale sconforto della dottrina per l'approccio mostrato dalla giurisprudenza nazionale, nonché, in parte, anche alla luce dei richiamati indirizzi giurisprudenziali, si inserisce la pronuncia a sezioni unite della Corte di cassazione che qui si annota, la quale, almeno di primo acchito (ma sul punto si tornerà a breve), sembra voltare completamente pagina rispetto alla posizione assunta dal Tribunale di Roma con riferimento ai giudizi di *climate change*.

Nel caso sottoposto all'esame delle sezioni unite, la controversia traeva origine da un giudizio promosso da due associazioni ambientaliste (*Greenpeace e Recommon*) che, unitamente a diversi soggetti privati residenti in differenti aree del territorio nazionale particolarmente esposte al cambiamento climatico antropogenico, si rivolgevano al Tribunale di Roma convenendo in giudizio la società petrolifera ENI s.p.a., nonché il Ministero dell'Economia e delle Finanze e la Cassa depositi e prestiti (entrambi in qualità di azionisti di controllo della suddetta società)²³, affinché il Tribunale ne accertasse l'inottempe-

²¹ Così come avvenuto nella controversia c.d. *Giudizio Universale*.

²² O.W. PEDERSEN, *Climate Change and the ECHR: The Results Are In*, in *EJIL: Talk!*, consultabile in www.ejiltalk.org, 11 aprile 2024.

²³ E come tali, secondo i ricorrenti, corresponsabili, poiché, proprio attesa la loro qualità di azionisti di controllo dell'ENI, avevano reso possibile l'attività inquinante e ne avevano tratto un utile (gli attori, infatti, sostenevano che il Ministero e la Cassa DDPP fossero titolari di quote sufficienti a consentire loro di esercitare un'influenza dominante nell'assemblea della società).

ranza agli obblighi previsti per il raggiungimento degli obiettivi climatici internazionalmente riconosciuti e, di conseguenza, ne dichiarasse la responsabilità per i danni patrimoniali e non patrimoniali che sarebbero derivati dal cambiamento climatico. Pertanto, i ricorrenti chiedevano la condanna, da un lato, della società petrolifera a limitare il volume delle emissioni di CO₂ e, dall'altro, del Ministero e della Cassa DDPP all'adozione di una *policy* operativa che definisse e monitorasse gli obiettivi climatici preposti alla società²⁴.

Stando alle argomentazioni dei ricorrenti, peraltro, la società convenuta in giudizio si era resa inadempiente rispetto agli obblighi derivanti da convenzioni europee e accordi internazionali²⁵, ragion per cui gli attori invocavano gli artt. 2043, 2050 e 2051 c.c. e gli artt. 300 e 313, comma 7, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 al fine di ottenere dalla società petrolifera, quale responsabile delle emissioni climalteranti, il risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale cagionato per la lesione dei diritti umani tutelati dagli artt. 2, 9, 32 e 41 Cost.²⁶, dagli artt. 2 e 8 della CEDU e dagli artt. 2 e 7 della Carta dei diritti fonda-

²⁴ In via subordinata, poi, chiedevano che il Ministero e la Cassa DDPP adottassero le iniziative necessarie per fare in modo che l'aumento della temperatura non superasse 1,5°C rispetto all'era preindustriale.

²⁵ Nello specifico: la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (1994), che ha posto l'obiettivo generale di prevenire i cambiamenti climatici pericolosi di origine umana mediante la stabilizzazione delle concentrazioni di gas ad effetto serra nell'atmosfera; l'Accordo di Copenaghen (2009), che ha fissato al di sotto di 2°C l'aumento globale della temperatura necessario per raggiungere il predetto obiettivo; gli Accordi di Cancun del 2016, che hanno riconosciuto la necessità di profondi tagli alle emissioni globali di gas serra; la risoluzione 10/4 del 2009 del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, che ha riconosciuto che il cambiamento climatico costituisce una «minaccia per i diritti umani per coloro che si trovano in posizioni vulnerabili»; l'Accordo di Parigi del 12 dicembre 2015, ratificato con legge 4 novembre 2016, n. 204, avente l'obiettivo di mantenere il riscaldamento globale ben al di sotto di 2°C e di limitarlo preferibilmente a 1,5°C, in modo da ridurre significativamente i rischi e gli impatti dei cambiamenti climatici (nonché i successivi accordi e protocolli attuativi).

²⁶ Aventi ad oggetto, per quanto qui interessa, la tutela dei diritti inviolabili dell'uomo, dell'ambiente, della salute e dell'iniziativa economica privata, a condizione che, però, essa non si svolga in modo da recare danno all'ambiente.

mentali dell'UE²⁷. Secondo gli attori, poi, sarebbero state pienamente applicabili anche le fonti internazionali in materia di cambiamento climatico, che, sancendo il principio dello sviluppo sostenibile, impongono un dovere di tutela ambientale non solo ai soggetti pubblici ma anche alle persone fisiche e giuridiche private²⁸, comportando, quindi, la piena giustiziabilità dei diritti dei singoli e delle associazioni rispetto ad azioni imprenditoriali svolte in modo da cagionare danni ambientali e/o climatici.

La società petrolifera, costituendosi in giudizio, sollevava, tra le altre, le seguenti eccezioni: a) la non giustiziabilità della pretesa poiché incompatibile con il proprio diritto di determinare liberamente la propria politica aziendale, *ex art. 41 Cost.*; b) il difetto assoluto di giurisdizione, sostenendo che la domanda avesse ad oggetto l'adozione di misure che presuppongono valutazioni di natura politico-legislativa, che – in quanto tali – spettano al Governo e al Parlamento²⁹; c) il difetto di giurisdizione dell'autorità giudiziaria italiana, essendo state indicate anche condotte tenute all'estero da società straniere; d) il difetto di giurisdizione del giudice ordinario, spettando in via esclusiva al Ministro dell'ambiente la legittimazione ad agire per il risarcimento del danno ambientale, nonché la competenza ad avviare il procedimento amministrativo volto ad accertarne la sussistenza, e potendo i privati far valere soltanto il danno c.d. residuale, cioè quello direttamente subito in conseguenza del danno ambientale³⁰.

²⁷ Posti a tutela del diritto alla vita e del diritto al rispetto della vita privata e familiare.

²⁸ A tal proposito, gli attori hanno invocato gli artt. 3-ter e 3-quater del d.lgs. n. 152/2006 (T.U. sull'ambiente).

²⁹ Per i ricorrenti, invece, la pretesa azionata non comporterebbe alcuna invasione nella sfera politica, giacché «la giustiziabilità degli atti del pubblico potere costituisce un principio fondante della Costituzione, destinato a trovare applicazione anche nel caso in cui, come nel caso di specie, un'attività pubblica o privata, (...), sia contestata mediante la richiesta di un accertamento della responsabilità civile per fatti illeciti lesivi di diritti fondamentali».

³⁰ L'ENI ha altresì eccepito: e) la carenza di legittimazione ed interesse degli attori, in quanto non portatori di un interesse concreto, diretto e specifico, ma di un generico interesse alla tutela dell'ambiente, del clima e delle risorse naturali; f) la prescrizione del diritto al risarcimento, relativamente ai danni risalenti ad epoca precedente al quinquennio anteriore alla proposizione della domanda; g) l'insussistenza di una con-

Del pari, le eccezioni riguardanti il difetto di giurisdizione sia assoluto sia del giudice italiano sono state sollevate anche dal Ministero dalla Cassa DDPP³¹.

In corso di giudizio i ricorrenti così hanno proposto regolamento di giurisdizione, insistendo per la dichiarazione di spettanza della giurisdizione al Giudice adito.

5. La decisione della Corte

Le sezioni unite della Cassazione, con l'ordinanza del 21 luglio 2025, n. 20381, hanno immediatamente riconosciuto nel cambiamento

dotta illecita, svolgendo essa convenuta una legittima attività d'impresa, avente rilevanza strategica nel settore energetico, e non essendo configurabile una violazione né degli artt. 9 e 41 Cost., non suscettibili di applicazione diretta nei suoi confronti, né degli artt. 2 e 8 della CEDU, applicabili agli Stati aderenti alla Convenzione, né delle regole di *soft law*, aventi carattere meramente programmatico. Tali profili non si riportano nel testo perché, come si vedrà, le sezioni unite si sono pronunciate solo sui profili inerenti alla giurisdizione.

³¹ La Cassa DDPP ha, inoltre, eccepito: a) difetto di legittimazione passiva, avendo la controversia ad oggetto condotte ascrivibili all'ENI, destinataria esclusiva dei provvedimenti richiesti; b) indeterminatezza dell'oggetto e del titolo della domanda proposta nei suoi confronti, non avendo gli attori allegato specifiche condotte ad essa ascrivibili; c) difetto di legittimazione degli attori, avendo gli stessi agito a tutela di un interesse collettivo, senza allegare i danni individualmente subiti; d) carenza di interesse degli attori, avendo gli stessi invocato un provvedimento idoneo a produrre effetti soltanto per il futuro, mediante l'allegazione di un pregiudizio meramente ipotetico e potenziale; e) impossibilità giuridica della tutela richiesta, inidonea a garantire il contenimento dell'aumento della temperatura entro il limite di 1,5°C, e comunque implicante una penetrante ingerenza nell'attività d'impresa dell'ENI, in assenza di qualsiasi fondamento normativo; f) prescrizione della pretesa azionata, avente ad oggetto danni verificatisi in epoca precedente al quinquennio anteriore alla proposizione della domanda; g) infondatezza della domanda proposta nei confronti di essa convenuta, non responsabile delle condotte autonomamente tenute dall'ENI, le cui scelte gestionali sono rimesse esclusivamente al consiglio di amministrazione, e non in grado di condizionarle, in virtù della mera partecipazione al capitale della stessa; h) insussistenza di una condotta illecita dell'ENI, la cui strategia non contrasta né con gli obiettivi fissati dall'Accordo di Parigi, aventi efficacia vincolante soltanto per gli Stati, né con il diritto alla vita o alla riservatezza degli attori, né con gli artt. 9 e 41 Cost., anch'essi vincolanti.

climatico antropogenico una minaccia per il godimento dei diritti umani, e, di conseguenza, hanno avvalorato l'idea generale secondo cui vi sarebbe l'esigenza di adozione di misure urgenti in materia.

Tuttavia, la statuizione in esame si è soffermata solo sui profili attinenti alla giurisdizione del giudice ordinario italiano³², pur dettando, tra le righe, alcune "linee guida" fondamentali affinché un'azione rientrante nell'ambito del contenzioso climatico possa essere decisa, appunto, dal giudice ordinario nazionale.

Innanzitutto, le sezioni unite hanno evidenziato il differente *petitum* fatto valere nel caso di specie rispetto a quello prospettato dinanzi al Tribunale di Roma nel caso c.d. *Giudizio Universale*, ove la domanda – per come formulata – era volta a chiedere un sindacato delle modalità di esercizio delle potestà statali previste dalla Costituzione, mentre, nel caso di specie, gli attori non hanno fatto valere una responsabilità dello Stato legislatore per «atti, provvedimenti e comportamenti manifestamente espressivi della funzione di indirizzo politico», bensì una responsabilità dei convenuti, quali soggetti operanti direttamente o indirettamente nel settore della produzione e distribuzione dei combustibili fossili, per la mancata adozione delle misure necessarie a ridurre le emissioni climalteranti prodotte dall'attività aziendale.

Per la Corte, infatti, «la fattispecie in esame si configura come una comune azione risarcitoria, fondata sull'allegazione di un danno consistente nella lesione del diritto alla vita ed al rispetto della vita privata e familiare, la cui ingiustizia viene predicata in virtù del richiamo da un lato agli obblighi positivi e negativi derivanti dagli artt. 2 e 8 della CEDU, e dall'altro ai doveri d'intervento previsti dalle fonti internazionali in tema di contrasto del cambiamento climatico». Pertanto, il

³² La Corte, infatti, ha precisato che non era quella la sede per far valere il difetto di giustiziabilità della pretesa azionata che «in quanto configurabile soltanto nell'ipotesi in cui si sostenga l'impossibilità d'individuare nell'ordinamento una norma astrattamente idonea a tutelare l'interesse dedotto in giudizio, non dà luogo ad una questione di giurisdizione, proponibile con lo strumento di cui all'art. 41 cod. proc. civ., ma ad una questione di merito, la cui soluzione è demandata al giudice adito» (cfr. Cass., sez. un., 27 marzo 2023, n. 8675; 16 gennaio 2015, n. 647; 4 agosto 2010, n. 18052). Per le medesime ragioni, ha escluso la possibilità di sollevare questioni relative alla configurabilità di un danno individuale, attuale e concreto, sulla base delle allegazioni in fatto degli attori, oppure alla legittimazione ad agire delle associazioni attrici.

compito affidato al Giudice consiste soltanto nel verificare se le fonti internazionali e costituzionali invocate (o altre norme, eventualmente individuate dal Giudice di merito, in omaggio al principio *jura novit curia*) risultino idonee ad imporre un dovere d'intervento direttamente a carico dei convenuti, tale da fondare una responsabilità extracontrattuale degli stessi e, quindi, da giustificarne la condanna al risarcimento in forma specifica, ai sensi dell'art. 2058 c.c. In quest'ottica va anche inteso il richiamo agli artt. 2050 e 2051 c.c., ritenuti idonei a fondare una responsabilità oggettiva o presunta dei predetti soggetti, in ragione dell'intrinseca pericolosità dell'attività svolta, che impone a chi la esercita di adottare tutte le misure idonee ad evitare che la stessa arrechi danno a terzi, o comunque del dinamismo dannoso connesso alla natura dei materiali trattati, che implica un dovere di custodia e controllo a carico di chi ne abbia la disponibilità.

Sulla base di tali allegazioni in fatto ed in diritto, è stato poi domandato l'accertamento della responsabilità solidale dell'ENI, in quanto esercente direttamente la predetta attività industriale e commerciale, e degli altri due convenuti, in quanto titolari di una posizione di controllo (inteso in senso privatistico) che consente loro d'intervenire indirettamente su tale attività, con la condanna degli stessi ad adottare le misure idonee a ridurre le emissioni entro i limiti previsti dalle fonti internazionali indicate.

Ricostruita la fattispecie in questi termini, la Corte ha escluso che l'intervento richiesto al giudice comportasse un'invasione nella sfera riservata al potere legislativo³³, che è configurabile solo quando il giu-

³³ Anche il Ministero dell'Economia e delle Finanze e la Cassa DDPP sono stati convenuti non già nella veste di amministrazioni pubbliche, responsabili della mancata adozione dei provvedimenti di rispettiva competenza necessari per il conseguimento degli obiettivi climatici, ma in quella di azionisti di riferimento dell'ENI, cui gli attori hanno addebitato l'omesso o inadeguato esercizio delle facoltà loro spettanti in qualità di soci, al fine d'indirizzare l'attività della società partecipata verso il rispetto dei predetti obiettivi.

Invece, nell'altro giudizio introdotto dinanzi al Tribunale di Roma e conclusosi con la dichiarazione del difetto assoluto di giurisdizione, la domanda – giova ribadire – era stata proposta nei confronti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ed aveva ad oggetto l'accertamento della responsabilità extracontrattuale o da contatto sociale qualificato dello Stato per inadempimento dei doveri d'intervento e di protezione con-

dice ordinario (o speciale) non applichi una norma già esistente ma «una norma da lui stesso creata, in tal modo esercitando un'attività di produzione normativa, che non gli compete»³⁴. Nel caso di specie, infatti, il giudice di primo grado era stato chiamato a pronunciarsi su un'azione risarcitoria che, pure se fondata sull'allegazione dell'omesso o illegittimo esercizio dell'attività legislativa, non dà comunque luogo a un difetto assoluto di giurisdizione, nemmeno con riferimento alla natura politica dell'atto legislativo del quale viene dedotta la sola lesività della disciplina che ne è derivata³⁵.

Con riferimento, poi, all'eccezione di difetto di giurisdizione del giudice italiano – introdotta dai convenuti perché i danni sarebbero stati cagionati all'estero –, le sezioni unite hanno osservato che gli attori hanno inteso far valere la responsabilità di ENI, quale società controllante per l'attività svolta dall'intero gruppo che ad essa fa capo, per la mancata adozione di una strategia idonea a garantire la riduzione delle emissioni.

Il danno derivante da tali emissioni è stato, poi, individuato nella lesione del diritto alla vita, alla salute e al benessere degli attori, nonché «nella prospettiva intergenerazionale che caratterizza l'iniziativa in esame, al pari delle altre in tema di *climate change litigation*, nella compromissione dell'ambiente in pregiudizio delle generazioni future».

Di conseguenza, trattandosi di un danno verificatosi, almeno in parte, fuori dal territorio nazionale, ma imputato a un soggetto avente la sede nel nostro Paese, trova applicazione la disciplina dettata dagli artt. 4, par. 1, e 7 n. 2 del Regolamento UE n. 1215/2012, i quali, nel disporre in linea generale che «le persone domiciliate nel territorio di un determinato Stato membro sono convenute, a prescindere dalla lo-

tro gli effetti degenerativi dell'emergenza climatica, a tutela dei diritti fondamentali della persona, con la richiesta di condanna della convenuta all'adozione di ogni necessaria iniziativa per l'abbattimento delle emissioni nazionali artificiali di CO₂ nella misura ed entro i termini indicati, ed in particolare a conformare il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC) alle disposizioni idonee a realizzare il predetto obiettivo.

³⁴ Cfr. Cass., sez. un., 26 dicembre 2024, n. 34499; 9 luglio 2024, n. 18722; 26 novembre 2021, n. 36899.

³⁵ Vedasi Cass., sez. un., 24 novembre 2021, n. 36373.

ro cittadinanza, davanti alle autorità giurisdizionali di tale Stato membro», attribuiscono una competenza speciale ed esclusiva in materia di illeciti civili dolosi o colposi, stabilendo che in tal caso una persona domiciliata in uno Stato membro può essere convenuta «davanti all'autorità giurisdizionale del luogo in cui l'evento dannoso è avvenuto o può avvenire»³⁶.

Ad avviso della Corte, infatti, in tema di emissioni climalteranti – che per loro natura hanno una portata diffusiva, estendendosi all'intera atmosfera terrestre – il danno alla vita si verifica dove gli attori risiedono, essendo quello il luogo in cui si determina la comparsa dell'aspettativa di vita, delle condizioni di salute e della qualità complessiva dell'esistenza, che costituisce l'effetto ultimo della sequenza causale innescata dal cambiamento climatico e nel quale gli attori hanno individuato il danno individuale concreto e attuale da loro subito.

6. Considerazioni conclusive

Alla luce di quanto esposto, risulta ora più evidente che, a dispetto delle apparenze, la pronuncia delle sezioni unite non ha inteso smentire realmente i risultati raggiunti dal Tribunale di Roma nel caso rinominato *Giudizio Universale*.

Infatti, come più volte sottolineato proprio dalle sezioni unite, la diversa conclusione cui i giudici di legittimità pervengono in materia di giurisdizione è essenzialmente dovuta alla differente vicenda di cui i due giudici sono stati investiti: nella controversia *Giudizio Universale*, la lite muoveva da un'azione risarcitoria fondata sull'accertamento della responsabilità dello Stato (*rectius* della Presidenza del Consiglio dei Ministri) «per inadempimento dei doveri (...) d'intervento e di prote-

³⁶ Nel senso dell'attribuzione all'attore danneggiato di una facoltà di scelta tra due fori speciali, concorrenti ed alternativi, costituiti rispettivamente dal luogo in cui si è concretizzato il danno e da quello in cui si è verificato l'evento generatore del medesimo, v. Corte giust. UE 9 luglio 2020, causa C-343/19, *Verein für Konsumenteninformation*; Cass., sez. un., 17 dicembre 2021, n. 40548; 9 febbraio 2021, n. 3125; 15 dicembre 2020, n. 28675.

zione contro gli effetti degenerativi dell'emergenza climatica, a tutela dei diritti fondamentali della persona, con la richiesta di condanna della convenuta all'adozione di ogni necessaria iniziativa per l'abbattimento delle emissioni nazionali artificiali di CO₂»; mentre nel caso giunto all'attenzione della Cassazione la domanda si rivolgeva, sì, anche nei confronti del Ministero dell'Economia e delle Finanze e della Cassa DDPP, ma non già «in via diretta», bensì in qualità di azionisti della società petrolifera ENI, ed inoltre si sostanziava in una comune azione risarcitoria fondata sull'allegazione di un danno, consistente, a sua volta, nella lesione del diritto alla vita e al rispetto della vita privata e familiare.

Di conseguenza, il *discrimen* tra le due ipotesi sta in ciò che la prima, pur essendo fondata sull'invocazione dell'art. 2043 c.c. e, quindi, del regime di responsabilità extracontrattuale, mirava ad accertare la responsabilità in «via diretta» dello Stato, sicché era ascrivibile alla *public climate litigation*, con l'effetto di richiedere al giudice di esprimere «un sindacato sulle modalità di esercizio delle potestà statali previste dalla Costituzione», sfociando dunque in un terreno in cui il giudice era sprovvisto di giurisdizione³⁷; mentre la seconda era configurabile alla stregua di una *private climate litigation*, giacché gli attori non hanno fatto «valere una responsabilità dello Stato legislatore per "atti, provvedimenti e comportamenti manifestamente espressivi della funzione di indirizzo politico, consistente nella determinazione delle linee fondamentali di sviluppo dell'ordinamento e della politica dello Stato nella delicata e complessa questione, indubbiamente emergenziale, del cambiamento climatico antropogenico", ma una responsabilità dei convenuti, quali soggetti operanti direttamente o indirettamente nel settore della produzione e distribuzione dei combustibili fossili, per la mancata adozione delle misure necessarie a ridurre le emissioni climalteranti prodotte dall'attività aziendale», il che ha consentito alle sezioni

³⁷ Più precisamente, le sezioni unite qui in commento richiamano la pronuncia del Tribunale di Roma (nel caso, lo si precisa ancora, c.d. *Giudizio Universale*) nella parte in cui chiariva che l'accertamento dei presupposti dell'illecito «non può prescindere da un sindacato sul quando e sul *quomodo* dell'esercizio di potestà pubbliche (che pure tiene conto delle indicazioni provenienti dalla scienza) e la pretesa risarcitoria è solo la conseguenza eventuale di tale accertamento».

unite della Corte di concludere nel senso della sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario, dovendo questo limitarsi a «verificare se le fonti internazionali e costituzionali invocate (o altre norme, eventualmente individuate dal Giudice di merito, in ossequio al principio *jura novit curia*) risultino idonee ad imporre un dovere d'intervento direttamente a carico dei convenuti, tale da fondare una responsabilità extracontrattuale degli stessi».

Alla luce di quanto detto, nonché in virtù del frequente richiamo nella motivazione dell'ordinanza alle argomentazioni del Tribunale di Roma nella sentenza *Giudizio Universale*, è ragionevole presumere che la Cassazione non sia stata affatto contraria a quella lettura e che, invece, l'unico motivo per cui se n'è distaccata è stata, appunto, la diversità di fattispecie; ragion per cui, almeno dal punto di vista della giurisdizione, la pronuncia del 2025 potrebbe non aver segnato affatto una censura con il passato.

Tuttavia, la pronuncia in commento è ugualmente degna di rilievo perché, se si volge lo sguardo agli ulteriori profili analizzati dalla Corte, sebbene poi non approfonditi perché non oggetto specifico di analisi³⁸, si ha modo di constatare che essa ha dettato – come accennato – una sorta di “linea guida” attraverso la quale orientarsi nella proposizione di azioni relative al *climate change*³⁹, tale da far assumere ad es-

³⁸ La Corte, infatti, ha precisato che il difetto di giustiziabilità, più volte richiamato nel testo, non poteva essere fatto valere in quella sede perché, essendo configurabile solo nelle ipotesi in cui si sostenga «l'impossibilità di individuare nell'ordinamento una norma astrattamente idonea a tutelare l'interesse dedotto in giudizio, non dà luogo ad una questione di giurisdizione, proponibile con lo strumento di cui all'art. 41 cod. proc. civ., ma ad una questione di merito, la cui soluzione è demandata al giudice addetto». Così come esula dall'ambito oggettivo del regolamento di giurisdizione (e quindi dello specifico esame della Corte) la verifica della vincolatività, nei confronti di soggetti privati o pubblici, degli obblighi derivanti dagli accordi internazionali. E, infine, resta estraneo all'esame delle sezioni unite anche la questione relativa alla configurabilità di un danno individuale, attuale e concreto o alla legittimazione ad agire delle associazioni attrici.

³⁹ Quanto alla questione relativa alla legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste in questo genere di contenzioso, non si rinvengono enunciazioni specifiche nella motivazione della Suprema Corte, essendo essa estranea all'oggetto del regolamento di giurisdizione. Si trova soltanto la precisazione che la legittimazione attiva delle medesime era stata «contestata (...) dalla difesa dei controricorrenti, sulla base di

se i tratti tipici delle controversie di responsabilità extracontrattuale.

Più nello specifico, le sezioni unite hanno effettuato in primo luogo talune precisazioni particolarmente rilevanti in tema di danno risarcibile, evidenziando che a tal fine esso deve essere *ingiusto*. Gli attori, cioè, dovranno allegare e provare non solo il danno, ma la sua ingiustizia, vale a dire che il comportamento dei convenuti deve essere provocato da atti tenuti in violazione di fonti normative.

Questo profilo è quanto mai essenziale nel *climate change*, perché in via contestuale consente di tutelare, da un canto, le parti da un eventuale danno ingiusto, dall'altro, la libertà di impresa, dal momento che non può essere censurata un'attività purchessia ma occorre altresì che essa si traduca in una specifica e chiara violazione della legge; diversamente opinando, infatti, si dovrebbe consentire a chiunque di agire in giudizio per condannare al risarcimento del danno una qualunque impresa sul solo presupposto del surriscaldamento globale⁴⁰. Soprattutto, deve anche tenersi conto che non sarebbe nemmeno ipotizzabile costringere le imprese a cambiare la loro politica industriale

un'interpretazione restrittiva dell'art. 310 del d.lgs. n. 152 del 2006, che, in caso di ritardo del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio nell'attivazione delle misure di precauzione, di prevenzione o di contenimento del danno ambientale, riconosce la legittimazione ad agire per il risarcimento del danno, tra gli altri, alle persone fisiche o giuridiche che sono o che potrebbero essere colpite dal danno ambientale o che vantano un interesse tale da legittimarne la partecipazione al procedimento relativo all'adozione delle predette misure». In argomento, rispetto alle controversie ambientali (che, come si è avuto modo di precisare *supra*, non sono sovrapponibili alle *climate change litigation* sul piano della disciplina normativa), v. D. DALFINO, *Tutela dell'«ambiente» e soluzioni (processuali) di compromesso nel d.leg. n. 152 del 2006*, in *Foro it.*, 2006, III, pp. 508 ss. e ID., *Legittimazione e intervento in causa delle associazioni ambientaliste*, ivi, pp. 499 ss.; v. anche E. GABELLINI, *Note sul contenzioso climatico e le azioni di classe*, cit. In generale, per ampi approfondimenti, anche in chiave comparatistica, sulle evoluzioni in tema di legittimazione ad agire per la tutela delle posizioni giuridiche di tipo superindividuale (tra le quali tradizionalmente rientra la tutela dell'ambiente), v. su tutti A.D. DE SANTIS, *La tutela giurisdizionale collettiva. Contributo allo studio della legittimazione ad agire e delle tecniche inibitorie e risarcitorie*, Napoli, 2013, cui si rinvia altresì per il ricco corredo bibliografico.

⁴⁰ Il che sarebbe, secondo G. SCARSELLI, *Per una corretta lettura della recente ordinanza delle Sezioni unite (Cass. sez. un. 21 luglio 2025 n. 20381) in tema di contenzioso climatico*, in *Judicium*, 29 luglio 2025, «un disastro per i nostri tribunali».

non già sulla base di norme pianificate dal potere legislativo/esecutivo, sibbene sulla (sola) base di decisioni giudiziarie⁴¹.

Il danno risarcibile, di conseguenza, non potrà coincidere semplicemente con quello, alquanto generico, «di vivere in un contesto sociale dove le imprese (complice, se del caso, l'inottemperanza dello Stato) non si attivano in modo sufficiente nella riduzione della produzione di gas serra»; dovendo invece concretizzarsi in un documento concreto «che le parti attrici, come tutte le parti attrici che agiscano ai sensi dell'art. 2043 c.c., dovranno allegare e provare in giudizio quale danno-conseguenza»⁴²; il tutto onde evitare l'incontrollabile proliferazione di giudizi risarcitorii, atteso che, qualora si prescindesse dai criteri appena descritti, si consentirebbe a chiunque di agire dinanzi al giudice anche al solo fine di tutelare situazioni meramente potenziali.

Ciò chiarito, l'altro profilo di cui occorre tener conto affinché la domanda di *climate litigation* possa essere ricondotta allo schema della responsabilità extracontrattuale e, quindi, decisa dal giudice ordinario secondo quanto statuito dalle sezioni unite, è il nesso di causalità tra il danno e la violazione delle norme poste a tutela dell'ambiente.

Tale profilo, invero, ha suscitato perplessità in parte della dottrina, la quale ha sostenuto che fornire la prova del nesso eziologico sembrerebbe «davvero diabolico», giacché o si collega il danno alla salute al comportamento tenuto dalla singola impresa convenuta, nel qual caso non saremmo più nell'ambito del contenzioso climatico, oppure lo si ancora al surriscaldamento globale inteso nella sua generalità, e allora

⁴¹ V. ancora G. SCARSELLI, *Per una corretta lettura della recente ordinanza*, cit., per il quale è vero che le imprese sono in ogni caso tenute, anche ai sensi dell'art. 2050 c.c., al dovere di precauzione volto ad evitare danni a terzi, e ciò è sottolineato dalle stesse Sezioni unite, le quali ribadiscono che la norma «impone (...) di adottare tutte le misure idonee ad evitare che la stessa (l'attività di impresa) arrechi danno a terzi», ma tale inciso deve essere interpretato nei limiti in cui sempre è stato considerato e cioè che non può rappresentare fonte di legittimazione del potere giudiziario per stabilire obblighi per le imprese non previsti specificamente e direttamente dalle norme, pena altrimenti il venir meno dello stesso principio di legalità. Cfr. anche L. BUTTI, E. BONIFACIO, *Contenzioso climatico: intervengono le sezioni unite della cassazione*, cit., secondo i quali la limitazione, derivante dall'ordinanza delle sezioni unite, al principio della libertà d'impresa si giustifica dal punto di vista costituzionale e degli obblighi internazionali soltanto se viene e verrà applicata con ragionevolezza e senso del limite.

⁴² G. SCARSELLI, *Per una corretta lettura della recente ordinanza*, cit.

quel danno non deriverebbe direttamente dall'attività della singola impresa⁴³.

A ben vedere, però, in un passaggio della motivazione, la Cassazione ha richiamato l'*attribution science*, vale a dire la branca della climatologia che offre mappature sempre più accurate in grado di collegare le percentuali di emissioni di gas climalteranti al verificarsi di fenomeni climatici. Così, sempre più spesso si è iniziato a ragionare in termini di responsabilità parziaria per quota di emissione, il che è particolarmente rilevante nell'ambito del *climate litigation*, ove è maggiormente complesso individuare un solo responsabile delle emissioni⁴⁴.

Ebbene, anche la Corte internazionale di giustizia, con il parere più volte citato, ha affermato che vi sono sempre maggiori strumenti e metodologie che consentono di quantificare il contributo percentuale di specifiche azioni o omissioni alle emissioni globali, esprimendo, in tal modo, un *favor* nei confronti della peculiare forma della causalità cumulativa. Ciò vuol dire che per accettare la causalità nelle controversie climatiche si potrà far riferimento alla causalità cumulativa e servirsi di «direttive eterodosse per stabilire la causalità giuridica»⁴⁵.

Diverso e maggiormente condivisibile è, invece, l'ulteriore appunto mosso in relazione al problema del coordinamento tra la disciplina del *climate litigation* e il richiamo all'art. 2058 c.c., peraltro effettuato sia dalle sezioni unite sia dal parere della CIG.

La suddetta disposizione, come noto, consente al danneggiato di chiedere la reintegrazione in forma specifica qualora sia in tutto o in

⁴³ G. SCARSELLI, *Per una corretta lettura della recente ordinanza*, cit.

⁴⁴ Vedasi L. SERAFINELLI, *Responsabilità extracontrattuale e cambiamento climatico*, Torino, 2024, pp. 209 ss., che ha ritenuto che così facendo si è adattato il modello statunitense della *market share liability* agli illeciti per danno da cambiamento climatico. Tale modalità di accertamento del nesso di causalità, peraltro, ha trovato un *favor* anche nella pronuncia della Corte EDU (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et al. c. Svizzera*) ove si è affermato che «il criterio della *condicio sine qua non* in ambito climatico è inadeguato, dovendosi piuttosto guardare ai singoli contributi degli Stati al cambiamento climatico (...), che rilevano in quanto significativi – ancorché non determinanti – e danno quindi luogo a responsabilità».

⁴⁵ Così L. SERAFINELLI, *Corte Internazionale di Giustizia, Obligations of States in respect of Climate Change*, cit.

parte possibile oppure, se questa risulti eccessivamente onerosa per il debitore, il risarcimento per equivalente.

Ebbene, al cospetto di questa disciplina, si è osservato⁴⁶ che il risarcimento del danno in forma specifica deve avere necessariamente ed esclusivamente ad oggetto la rimozione delle cause che hanno prodotto il pregiudizio dimostrato in giudizio, nonché che il giudice, nell'accordare una simile tutela, potrà condannare i convenuti a ridurre le emissioni. Tuttavia, prosegue la dottrina in parola, ciò non consente di risolvere il problema, perché, se è vero che il riscaldamento globale e gli altri fattori inquinanti sono solo in parte prodotti da una singola impresa, è gioco-forza ritenere che per rimuovere il danno si dovrebbe incidere sull'intero sistema industriale e non già sulle sole emissioni prodotte dalla prima. Ciò, però, riporta nuovamente in luce il problema della separazione dei poteri, atteso che il giudice può solo effettuare un controllo sul rispetto delle norme da parte delle imprese (ed, eventualmente, condannarle per il relativo mancato rispetto), lad dove la questione relativa al "come" sia possibile limitare le emissioni rientra nelle prerogative del potere legislativo/esecutivo.

In conclusione, guardando solo allo stato dell'arte della giurisprudenza italiana, è senz'altro possibile osservare che l'ultimo intervento delle sezioni unite ha segnato un importante passo in avanti, nella misura in cui ha dettato talune direttive attraverso le quali orientarsi ai fini della proponibilità della domanda di *climate change litigation* davanti a giudici interni; ma è al contempo necessario rimarcare che rimangono ancora aperte altre rilevanti questioni, probabilmente irrisolte anche in virtù della circostanza che in quel contesto la Corte non poteva analizzarle, essendo ingabbiata dalle stringenti maglie che connotano il regolamento preventivo di giurisdizione.

Non resta, quindi, che aspettare ulteriori sviluppi e osservare se e in che modo i giudici nazionali intenderanno adattarsi ai filoni interpretativi europei, nella consapevolezza, espressa già in premessa, che il contentioso climatico interesserà sempre più anche i nostri tribunali.

⁴⁶ Vedasi G. SCARSELLI, *Per una corretta lettura della recente ordinanza*, cit.

Abstract^{}*

Ita

Il contenzioso climatico sta assumendo crescente rilevanza anche in Italia, dove la giurisprudenza si confronta con il difficile bilanciamento tra tutela dei diritti fondamentali e principio di separazione dei poteri. Dopo la mancata decisione nel merito del Tribunale di Roma, nell'ormai noto caso *Giudizio Universale*, le sezioni unite della Cassazione, adite in sede di regolamento di giurisdizione, hanno dichiarato munito di giurisdizione il giudice ordinario a condizione, però, che la controversia rientri nello schema della normale responsabilità extracontrattuale.

L'articolo, quindi, analizza lo stato dell'arte della giurisprudenza italiana, ponendone in risalto il differente approccio rispetto alle corti estere, non mancando, però, di evidenziare criticità e spunti interessanti per le successive azioni in tema di *climate change litigation*.

Parole chiave: *climate change litigation*, difetto di giurisdizione, separazione dei poteri.

En

Climate litigation is gaining increasing relevance in Italy as well, where case law faces the difficult balance between protection of fundamental rights and the principle of separation of powers. Following the Rome Tribunal's failure to reach a decision on the merits in the now well-known *Giudizio Universale* case, United Sections of the Court of Cassation, ruling on a jurisdictional matter, declared that the ordinary court has jurisdiction, provided, however, that the dispute falls within the framework of ordinary tort liability. The essay therefore analyzes the state of the art of Italian case law, highlighting its different approach compared to foreign courts, while also pointing out critical issues and interesting insights for subsequent actions in the field of climate change litigation.

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

Keywords: climate change litigation, lack of jurisdiction, separation of powers.

Michele Carducci

LA CASSAZIONE DISEGNA LA CORNICE DEL CONTENZIOSO CLIMATICO ITALIANO: NON C'È PIÙ MARGINE PER TUTELE “A METÀ”

SOMMARIO: 1. I quattro elementi identificativi del contenzioso climatico italiano. – 2. La loro negazione nel caso “*Giudizio Universale*”. – 3. Il loro allineamento con la sentenza “*Duarte Agostinho*” della Corte europea dei diritti umani. – 4. La loro conformità con l’art. 32 della Costituzione. – 5. Conclusione: separazione dei poteri e art. 2055 c.c.

1. *I quattro elementi identificativi del contenzioso climatico italiano*

L’ordinanza n. 20381 delle sezioni unite della Corte di cassazione civile, depositata il 21 luglio 2025, con cui è stata riconosciuta la giurisdizione del giudice civile per il contenzioso climatico nei confronti delle imprese, ha già suscitato numerosi commenti dottrinali, che ne hanno messo in luce sia le potenzialità che i possibili limiti¹.

¹ A.S. BRUNO, *Contenzioso climatico italiano e sistema delle fonti*, in *Giustizia insieme*, 26 settembre 2025; M. BUFFONI, *Giustizia climatica strategica e transizione ecologica. Prime indicazioni della Cassazione sullo spazio d’azione, per il giudice italiano, nell’approccio alle nuove frontiere del diritto*, in *Questione Giustizia*, 15 ottobre 2025, e M. BUFFONI, *Giustizia per il clima, ai rigori della Cassazione passa la linea ambientalista. Ma la partita non è finita*, in www.economiacircolare.com, 7 agosto 2025; D. CASTAGNO, *La Corte di cassazione traccia la rotta: anche in Italia c’è un giudice per il clima*, in www.climatedisplacements.wordpress.com, 31 luglio 2025; P. DE STEFANI, *Cambiamenti climatici: la CIG e la Cassazione italiana segnano una svolta nella giustizia climatica*, in *Annuario Italiano dei Diritti Umani*, 28 luglio 2025; F. GARELLI, *La storica ordinanza della Corte Suprema italiana nel caso ENI: le implicazioni per la causa “Giudizio Universale” e per il contenzioso climatico in Italia*, in *Politica del Diritto*, n. 3, 2025, pp. 3 ss.; A. MOLFETTA, «*Eppur [qualcosa] si muove*». Considerazioni a prima lettura intorno all’ordinanza sul regolamento di giurisdizione nella vertenza climatica Greenpeace e al. v. Eni e al., in *Corti Supreme e Salute*, n. 3, 2025, pp. 1 ss.; G. SCARSELLI, *Per una corretta lettura della recente ordinanza delle Sezioni unite (Cass. sez. un. 21 luglio 2025 n. 20381) in tema di contenzioso climatico*, in *Judicium. Il giudizio civile in Italia e in Europa*, 29 luglio 2025; L. SERAFINELLI, *Cass. Civ., Sez. Un., ord. 21 luglio 2025, n. 20381, Greenpeace et al. c. Eni et al.: navigare nel mare (forse un poco meno?)*

Tra gli aspetti ritenuti positivi, particolare attenzione è stata riservata alla qualificazione del contenzioso climatico sulla base dei quattro elementi identificativi delineati nella decisione.

In primo luogo, l'ordinanza afferma che, nella materia climatica, è pur sempre esperibile la «*comune azione risarcitoria*» (così a p. 17), confutando irrimediabilmente le tesi, già esposte nel contraddittorio processuale, che eccepivano o il difetto assoluto di giurisdizione o quello relativo del solo giudice civile (in quest'ultimo caso, in nome della competenza del Ministro dell'ambiente ad agire per il risarcimento del danno ambientale davanti solo al giudice amministrativo, disposta dall'art. 311 del Codice dell'ambiente).

In secondo luogo, e consequenzialmente, si riconosce che l'azione risarcitoria climatica può essere fondata sull'allegazione di un danno da lesione di un diritto fondamentale (inclusi quelli alla vita o al rispetto della vita privata, desumibili dagli artt. 2 e 8 della CEDU)², imputabile alla condotta di un determinato attore nazionale (nel caso di specie, le imprese), grazie al ricorso alla scienza di attribuzione (c.d. “*attribution science*”), e riconducibile alle fattispecie degli artt. 2043, 2050 e 2051 c.c., nella sussistenza dell'inadempimento di un obbligo, negativo o positivo, di protezione del sistema climatico, esteso agli effetti extraterritoriali delle emissioni.

Infine, si ammette l'esperibilità della domanda di condanna giudiziale in forma specifica, ai sensi dell'art. 2058 c.c., in quanto *facere di mitigazione climatica*³.

I tre elementi, poi, si coniugano con un quarto, concernente il presupposto di fatto del contezioso, ovvero che «*vi è ormai certezza in or-*

incerto del contenzioso climatico all'italiana, in DPCE online – Osservatorio sul costituzionalismo ambientale, 29 luglio 2025; R.R. SEVERINO, *Una storica vittoria per il clima?*, in lacostituzione.info, 4 agosto 2025.

² Danno, è appena il caso di precisare, che può essere “avvenuto” o “a venire”, ma comunque consequenziale al processo antropogenico di destabilizzazione climatica: cfr. S. BUCCINO, “*Lo scopriremo vivendo*”: *danni avvenuti e danni a venire tra tutela costituzionale dell'ambiente e diritto al clima*, in Costituzionalismo.it, n. 2, 2025, pp. 67 ss.

³ Sulla corretta interpretazione di quest'ultimo passaggio, rispetto ad alcune letture che non ne avevano colto l'effettività, si v. A.S. Bruno, *Contenzioso climatico italiano*, cit.

dine all'esistenza di un cambiamento climatico di origine antropica, che rappresenta una grave minaccia per il godimento dei diritti umani e richiede l'adozione di misure urgenti che coinvolgono sia il settore pubblico che quello privato, al fine di limitare l'aumento della temperatura a 1,5°C» (così a p. 10 della decisione).

In sintesi, a seguito dell'ordinanza in commento, il contenzioso climatico italiano viene configurato come un'azione fondata su una responsabilità civile extracontrattuale, derivante da un fatto illecito – l'ormai accertata minaccia antropogenica – imputabile a un soggetto emissivo. Tale azione è finalizzata alla salvaguardia di diritti soggettivi fondamentali e mira a ottenere una condanna al *facere*, volta all'adozione di misure di mitigazione idonee a proteggere o risarcire le persone dagli effetti di tale minaccia.

Siffatta conclusione non è nuova nel panorama dei precedenti delle sezioni unite. In qualche modo, essa era stata già anticipata, proprio sul fronte della qualificazione delle tutele giudiziali contro le emissioni fossili, dall'ordinanza Cass. civ., sez. un., 23 febbraio 2023, n. 5668⁴, dove pure è stata dichiarata la giurisdizione civile, persino nei confronti della pubblica amministrazione, in un'azione di risarcimento danni da mancata protezione dall'inquinamento atmosferico.

Se queste rappresentano le potenzialità positive scorse nella pronuncia, le criticità sollevate dalla dottrina si concentrano soprattutto sul significato e sulla portata dei richiami, contenuti nell'ordinanza, alla declaratoria di difetto assoluto di giurisdizione, pronunciata dal Tribunale civile di Roma nel primo caso italiano di contenzioso climatico, noto come “*Giudizio Universale*”⁵ e tutt'ora pendente⁶.

⁴ V. VAIRA, *Il danno alla salute da inquinamento atmosferico e l'omessa adozione di provvedimenti da parte della p.a. per la tutela dell'ambiente: le Sezioni Unite civili devolvono la causa al giudice ordinario*, in *Corti Supreme e Salute*, n. 3, 2023, pp. 2 ss.

⁵ Tutta la documentazione e gli atti del caso “*Giudizio Universale*” sono reperibili dal sito www.contenziosoclimaticoitaliano.it.

⁶ Cfr. V. CAPUZZO, *Un nuovo capitolo del caso Giudizio Universale davanti alla Corte d'Appello di Roma: un inquadramento comparato in attesa della decisione*, in DPCE online – Osservatorio sul costituzionalismo ambientale, 15 settembre 2025.

2. La loro negazione nel caso “Giudizio Universale”

In effetti, l’apertura della Corte di cassazione alla giurisdizione civile, per le rivendicazioni di difesa contro sia l’inquinamento atmosferico che il cambiamento climatico, si presenta diametralmente opposta all’esito di “*Giudizio Universale*”. In quest’ultima vicenda, il giudice, pur partendo dalla medesima premessa fattuale della Cassazione, ovvero che la minaccia climatica è processo antropogenico non contestato, ha concluso per l’inesistenza sia di un’«*obbligazione di natura civile coercibile da parte del singolo*» sia di «*interessi soggettivi giuridicamente tutelati*», negando alla radice l’esperibilità proprio di quell’azione risarcitoria, dalle sezioni unite considerata «*comune*» anche alla materia climatica.

In sintesi, nonostante l’identica qualificazione negativa del fatto (il cambiamento climatico antropogenico come minaccia), i due giudicanti si sono divisi nelle sussunzioni conseguenti: per uno, le sezioni unite, quel fatto negativo abiliterebbe alla «*comune azione*» di responsabilità extracontrattuale, con connessa protezione dei diritti e condanna al *facere* protettivo della mitigazione; per l’altro, il Tribunale romano, no.

C’è da chiedersi, pertanto, il perché di siffatta evidente discordanza. Se il fatto dedotto risulta da entrambi accertato come negativo (l’incontestata minaccia climatica), com’è possibile che solo uno di loro ammetta l’azionabilità della responsabilità extracontrattuale a tutela dei diritti fondamentali?

Stando alla lettura delle motivazioni della sentenza di “*Giudizio Universale*”, la risposta dovrebbe essere la seguente: «*le decisioni relative alle modalità e ai tempi di gestione del fenomeno del cambiamento climatico antropogenico [...] rientrano nella sfera di attribuzione degli organi politici e non sono sanzionabili*». Detto altrimenti, sul fatto, ancorché minaccioso per le persone, nulla si potrebbe, dato che la sua «*gestione*» (la «*gestione del fenomeno del cambiamento climatico antropogenico*») rientrerebbe in una «*sfera*» di decisione degli organi politici. In definitiva, l’assenza di difesa giurisdizionale si fonderebbe su una grottesca *contradictio in adiecto*: chi alimenta la minaccia climatica non può essere sindacato sulla minaccia, perché libero di alimentare, nelle «*modalità*» e nei «*tempi*», la «*gestione*» della minaccia.

È proprio la *contradictio*, tuttavia, a non essere stata accolta dalla

Cassazione. D'altronde, se davvero la «*gestione*» della minaccia fosse non sanzionabile civilmente, perché mai tale conseguenza non dovrebbe valere pure per le imprese, alle quali la medesima minaccia è imputabile, come spiegato dalle sezioni unite, grazie all'utilizzo della c.d. “*attribution science*”?

Qualcosa non torna: o la minaccia climatica è un fatto abilitante una «*comune azione*» di responsabilità extracontrattuale o non lo è.

Il giudice di “*Giudizio Universale*” sembra rendersi conto del cortocircuito, ridimensionando il richiamo alla «*sfera di attribuzione degli organi politici ... non sanzionabili*», da far valere, se così può dirsi, “a metà”. Egli, infatti, puntualizza che la materia climatica può comunque pervenire a sanzione giudiziale, purché davanti a una giurisdizione amministrativa nazionale, attraverso l'impugnazione di singoli atti (a quel punto indubbiamente tutt'altro che “politici” nella «*gestione*» della minaccia) oppure al cospetto del giudice europeo, per contestare le sole misure unionali ai sensi dell'art. 340 TFUE (anch'esse, se impugnabili, tutt'altro che “politiche” nella «*gestione*» della medesima minaccia).

Purtuttavia, cercando di integrare le argomentazioni sviluppate sia dal giudice ordinario che dalla Corte di cassazione, si giunge alla paradossale conclusione che, di fronte alla minaccia climatica, in Italia sarebbe astrattamente possibile attivare qualsiasi forma di tutela giudiziale – ad eccezione di quella civilistica extracontrattuale nei confronti dell'entità “Stato”. Detto altrimenti, gli atti e le omissioni delle imprese risulterebbero sindacabili e sanzionabili, in virtù delle sezioni unite, al pari di quelli degli organi ministeriali statali e persino delle istituzioni dell'Unione europea, stando al *dictum* del Tribunale: fuori dello spettro della sindacabilità giudiziale rimarrebbero esclusivamente atti e omissioni attribuibili allo Stato in quanto tale.

Una conclusione del genere non può reggere: a parte la palese erroneità giuridica di collocare la materia climatica tra le competenze esclusive della sola entità UE, invece che in quelle concorrenti con l'entità Stato, come disegnato dagli artt. 4, n. 2, lett. e), 191 e 193 TFUE e dall'art. 19 n. 2, secondo capoverso, TUE, ai fini anche dell'accesso al giudice, e l'altrettanto palese erroneità giuridica di incastonare la materia climatica in una inesistente giurisdizione esclusiva amministrativa (tutt'altro che prevista dall'elenco dell'art. 133 del Co-

dice del processo amministrativo), cui aggiungere le sorprendenti confusioni categoriali in tema sia di organo e persona giuridica Stato che di «*esercizio del potere politico*» ai sensi dell'art. 7 del Codice del processo amministrativo, è la plausibilità in sé di una giurisdizione “a metà” (ovunque operante fuorché nella modalità civile extracontrattuale verso lo Stato ente) a manifestarsi inaccettabile, perché incostituzionale.

Stupisce che sia sfuggito alla dottrina, a partire da quella minoritaria che vorrebbe leggere, nell'ordinanza in commento, una sorta di *obiter dictum* a favore del difetto assoluto di giurisdizione appunto nelle controversie contro lo Stato⁷. È vero che alcuni passaggi dell'ordinanza riproducono stralci della decisione “*Giudizio Universale*”, evocandola come causa «*analogia, ma non identica*», dentro un panorama in cui «*non si riscontrano precedenti nella giurisprudenza di legittimità*» (p. 13). Con tutta evidenza, cionondimeno, si tratta di virgolettati, nulla di più. Che da essi, vergati da un giudice di merito per di più nella constatazione dell'assenza di «*precedenti nella giurisprudenza di legittimità*», possa discendere un enunciato giurisprudenziale di negazione della giurisdizione, è conclusione francamente eccessiva in punto sia di fatto che di diritto: in punto di fatto, perché ovviamente sono i fatti dedotti in ogni singola causa a fondare l'insorgenza o meno delle situazioni soggettive tutelabili (e si è constatata l'identità del fatto negativo dedotto in entrambi i giudizi); e in punto di diritto, perché la responsabilità civile dello Stato come ente è ammessa, in via generale e senza eccezioni, in Costituzione (art. 28), sicché non può essere apoditticamente negata per il tramite di una banale citazione, nella disponibilità di un qualsiasi giudice.

Non per nulla, la tesi dell'*obiter* ignora totalmente due noti fattori costitutivi dell'ordinamento italiano:

- il principio di unità della giurisdizione, impresso dall'art. 102, comma 1, Cost., ed evolutosi, com'è noto soprattutto dopo le decisioni della Corte di cassazione a sez. un. 22 luglio 1999, n. 500, e della Corte cost. 14 marzo 2007, n. 77, in termini di difesa giudiziale non frammentabile, da escludere, per difetto assoluto di giurisdizione, solo al-

⁷ Cfr. G. SCARSELLI, *Per una corretta lettura*, cit., e, interrogativamente, L. SERAFI-NELLI, *Cass. Civ.*, cit.

lorquando l'impossibilità di cognizione giudiziale (sia amministrativa che civile) risiede nell'inesistenza di qualsivoglia genere di situazione soggettiva (diritto o interesse legittimo), meritevole di tutela⁸;

- il canone eurounitario *ubi ius ibi remedium* (su cui Corte di giustizia UE nelle cause C-295/04, C-432/05, C-352/13, C-510/13).

Se il cambiamento climatico antropogenico è una minaccia per i diritti, com'è possibile predicare una giurisdizione ordinaria solo verso alcuni soggetti responsabili di quella minaccia (le imprese) e non verso altri (lo Stato)? Come sarebbe giustificabile l'insorgenza dell'interesse legittimo alla protezione climatica, nell'assenza radicale – predicata dal Tribunale di Roma – del bene della vita protetto (l'esistenza minacciata)?

In proposito, la Corte costituzionale è stata molto chiara in più occasioni (da ultimo, con la sentenza 6 luglio 2022, n. 205): proprio alla luce dell'art. 28 Cost., che non ammette deroghe alla responsabilità diretta e impersonale dello Stato, in coerenza altresì con gli artt. 103 e 113 Cost.⁹, di fronte alla «*lesione di beni della vita protetti*», il fatto dannoso «*non consente diversità di trattamento della condotta dell'amministrazione rispetto a quella del privato*» (Corte cost. sent. 4 marzo 1992, n. 64), sicché il «*principio di assolutezza, inviolabilità e universalità della tutela giurisdizionale dei diritti*», uno «*tra i grandi principi di civiltà giuridica in ogni sistema democratico del nostro tempo*» (Corte cost. sent. 22 ottobre 2014, n. 238), esclude «*che possano esservi posizioni giuridiche di diritto sostanziale senza che vi sia una giurisdizione innanzi alla quale esse possano esser fatte valere*» (Corte cost. sent. 8 febbraio 1999, n. 26).

In una parola, se ci sono diritti da tutelare, sussistendo una minaccia certa a loro danno (come fatto ingiusto) ed esistendo più soggetti che la producono, nessuno di essi può sottrarsi alla giurisdizione.

⁸ Cfr. A. MANGIA, *Il lento incedere dell'unità della giurisdizione*, in *Giur. Cost.*, n. 2, 2007, E. CASTORINA, *Unità e pluralismo giurisdizionale alla prova del diritto europeo*, in *Federalismi.it*, n. 16, 2021, pp. 1 ss.

⁹ Cfr. M.C. CAVALLARO, *Immedesimazione organica e criteri di imputazione della responsabilità*, in *Persona e Amministrazione*, n. 1, 2019, pp. 39 ss.; N. ASSINI, *Responsabilità di diritto pubblico e principi costituzionali*, Milano, 1970, pp. 6 ss., e già C. ESPOSITO, *La responsabilità dei funzionari e dei pubblici dipendenti secondo la Costituzione*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, I, 1951, pp. 344 ss.

A leggere bene, lo dicono anche le sezioni unite in questione, senza virgolettati altrui e nel richiamo ai propri precedenti (par. 7.2. alle pp. 18-19): se un’azione è fondata sull’allegazione dell’omesso o illegittimo esercizio della potestà statale, finanche legislativa, e il bene della vita dedotto in giudizio verte sul danno alla persona derivato dallo Stato, il difetto di giurisdizione civile non è invocabile, attenendo, la lite, alla tutela dei diritti soggettivi e all’esistenza di fonti che li proteggono pure al cospetto dell’autorità statale.

Negare tale conclusione implicherebbe il sovvertimento del sistema delle fonti dell’ordinamento giuridico euro-unitario¹⁰ e l’attribuzione al giudice, sotto le mentite spoglie dell’astensione dalla giurisdizione per ossequio al potere, di un proprio potere creativo addirittura di deroga costituzionale, perché idoneo a porre nel nulla, congiuntamente con le fonti abilitate dalla Costituzione, l’art. 28 Cost.¹¹.

3. Il loro allineamento con la sentenza “Duarte Agostinho” della Corte europea dei diritti umani

D’altra parte, concludere per una giurisdizione “a metà” si porrebbe in contrasto pure con l’art. 8 CEDU, non solo alla luce della sentenza di condanna della Corte europea nel caso “Verein KlimaSeniorinnen” (9 aprile 2024, ricorso 53600/20), come già fatto presente¹², tra l’altro non ignorabile per la forma del suo contenuto reso secondo l’art. 43 CEDU¹³, ma soprattutto per quello che gli stessi Giudici di Strasburgo scrivono nell’altra decisione dello stesso giorno, quella di inammissibilità per mancato esaurimento dei rimedi civilistici interni (caso “Duarte Agostinho”, sentenza 9 aprile 2024, ricorso 39371/20): nella materia climatica, la pienezza della tutela giudiziale dentro ciascun ordinamento statale sussiste lì dove le fonti normative, costituzionali o legislative, non escludono la responsabilità extracontrattuale

¹⁰ In tal senso, A.S. BRUNO, *Contenzioso climatico italiano*, cit.

¹¹ Cfr. M. CARDUCCI, *Stato di diritto, art. 28 Cost. e precedenti di contenzioso climatico nello spazio della UE*, in *Diritticomparati.it*, 28 marzo 2023.

¹² R.R. SEVERINO, *Una storica vittoria per il clima?*, cit.

¹³ In tal senso, ancora A.S. BRUNO, *Contenzioso climatico italiano*, cit.

dello Stato per azioni od omissioni lesive di diritti fondamentali¹⁴. Dunque non è la giurisprudenza domestica a imporre il filtro della tutela climatica extracontrattuale, ma solo il diritto positivo di più alto rango ordinamentale (Costituzione o legge).

È una conclusione incontestabile, una volta applicata all'ordinamento italiano.

Infatti, seguendo il criterio di ricerca scandito da “*Duarte Agostinho*”, non si può non constatare che sono proprio le fonti di diritto interno sulle obbligazioni civili a includere la materia climatica e lo Stato nell’alveo della responsabilità extracontrattuale. Basta combinare gli enunciati dell’art. 1173 c.c. con quelli degli artt. 10, comma 1, 11, 28 e 117, comma 1, della Costituzione. La disciplina civilistica, com’è noto, statuisce che «*le obbligazioni derivano da contratto, da fatto illecito, o da ogni altro atto o fatto idoneo a produrle in conformità dell’ordinamento giuridico*». Si tratta di enunciati aperti all’inclusione di fattispecie diverse e ulteriori rispetto a quelle tipizzate dal solo Codice civile. Da un lato, la formula «*ogni altro*» atto o fatto è manifestamente onnicomprensiva di tutto ciò che può occorrere nella realtà, in termini di azioni, omissioni e situazioni, indipendentemente dai soggetti pubblici o privati coinvolti; dall’altro, il termine «*ordinamento giuridico*» non può non essere inteso nella sua evolutiva proiezione multidimensionale, comprensiva del diritto UE, della CEDU e di quello internazionale, in coerenza con i citati articoli della Costituzione (10, comma 1, 11, 117, comma 1); dall’altro ancora, il concetto di «*illecito*» risulta pacificamente “costituzionalizzato” anch’esso, giacché rivolto ormai alla protezione di tutti i diritti fondamentali¹⁵, oltre i limiti delle situazioni

¹⁴ Cfr. E. BUONO, P. VIOLA, *Climate Litigation Strategy, alcuni apparenti insuccessi e il talento della Corte EDU: quando una dichiarazione di inammissibilità vale una pronuncia di accoglimento*, in DPCE online, n. 2, 2024, pp. 1397 ss., F. MOTTA, *La decisione CEDU “Duarte Agostinho e altri” produce ricadute sugli artt. 28 Cost. e 2740 Cod. civ., ignorati in Italia insieme al riformato art. 9 Cost.*, in DPCE online – Osservatorio sul costituzionalismo ambientale, 26 luglio 2024, e L.A. NOCERA, *Il caso Duarte Agostinho: inammissibilità o linee-guida pro futuro?*, in DPCE online – Osservatorio sul costituzionalismo ambientale, 26 luglio 2024.

¹⁵ Cfr. E. DI SALVATORE, *L’evoluzione dei fini e dei compiti dello Stato e il dovere di protezione dei diritti fondamentali*, in *La Riv. Gruppo di Pisa*, n. 1, 2024, pp. 93 ss., e F. GALLARATI, *Gli obblighi costituzionali di protezione: studio comparato sul lato “dimensionale”*, in DPCE online – Osservatorio sul costituzionalismo ambientale, 26 luglio 2024.

soggettive del Codice¹⁶. In definitiva, l'art. 1173 c.c. si integra con la Costituzione, facendo sì che le obbligazioni, che altro non sono che doveri costituzionali di rispetto delle persone¹⁷, non si ingessino nei formalismi giuridici, evolvendosi, al contrario, in funzione della realtà sia giuridica (gli «*atti*») che materiale (i «*fatti*»).

Non a caso, il 1173 c.c., letto insieme all'art. 23 Cost., è stato qualificato come fonte di prestazioni imposte a pluralità di fondamenti¹⁸.

Sotto questa lente costituzional-civilistica¹⁹, la minaccia del cambiamento climatico antropogenico è anch'esso un «*fatto idoneo*», dentro le fonti «*atto*» che lo riconoscono e qualificano (dalla Convenzione quadro delle Nazioni Unite del 1992 all'Accordo di Parigi del 2015, dal diritto internazionale dei diritti umani alla CEDU), a produrre l'obbligazione climatica extracontrattuale anche verso lo Stato.

Nessun giudice può negarlo, se non sostituendosi alla Costituzione stessa (oltre che violando la decisione “*Duarte Agostinho*”, anch'essa emessa nella modalità dell'art. 43 CEDU).

E non lo può in alcun modo contestate ancor più adesso che finanche la Corte internazionale di giustizia, con l'opinione consultiva del 23 luglio 2025 (caso n. 187/2025), ha affermato all'unanimità l'obbligo «*permanente*» degli Stati, in virtù del diritto internazionale in materia di diritti umani e del diritto consuetudinario sul non recar danno altrui (c.d. “*no harm*”), di rispettare e garantire l'effettivo godimento dei diritti umani adottando «*tutte le misure necessarie di loro protezione*» contro la minaccia climatica e facendo sì che le «*azioni od omissioni*», causative della minaccia, «*non si ripetano*»: diritto internazionale dei diritti umani e diritto consuetudinario, che prevalgono nel sistema ordinamentale italiano, attraverso l'ingresso dell'art. 10, comma 1, della Costituzione.

ticato” dei diritti fondamentali, in *Rivista AIC*, n. 2, 2024, pp. 1 ss.

¹⁶ Cfr. N. RIZZO, *Giudizi di valore e «giudizio di ingiustizia»*, in *Eur. dir. priv.*, n. 2, 2015, pp. 295 ss.

¹⁷ Cfr. M. CARDUCCI, *Dovere*, in *Enc. Bioetica Sc. Giur.*, vol. IV, 2011, pp. 844 ss.

¹⁸ Cfr. V. RIZZO, *Fonti delle obbligazioni fra tipicità, atipicità e giudizio di meritevolezza*, in *Studi in onore di Davide Messinetti*, vol. I, Napoli, 2008, pp. 797 ss.

¹⁹ Sulla cui imprescindibilità, si veda M. PENNASILICO, *Legalità costituzionale e diritto civile*, in *Rass. dir. civ.*, n. 3, 2011, pp. 840 ss.

4. La loro conformità con l'art. 32 della Costituzione

Il discorso non cambia se l'analisi si sposta sulle situazioni soggettive coinvolte dall'obbligazione climatica civilistica, secondo il Tribunale di Roma inesistenti perché inesplosive di «*interessi soggettivi giuridicamente tutelati*» o, stando ad alcuni commentatori dell'ordinanza delle sezioni unite, insorgenti solo fra privati (cittadini e imprese) ma non nei riguardi dello Stato.

A conferma vale il richiamo alla ricca giurisprudenza costituzionale sull'art. 32 Cost.

Si è accennato alla linea di continuità, tracciata dalle due decisioni delle sezioni unite sulla giurisdizione civile in materia climatica e di inquinamento atmosferico: in entrambi gli scenari, la Corte di cassazione constata che la minaccia antropogenica coinvolge diritti fondamentali assoluti: da quello alla vita a quello alla salute; e, per entrambi i casi, conclude a favore dell'esperibilità della «*comune azione*» di responsabilità extracontrattuale, sia verso le imprese che verso la pubblica amministrazione.

Siffatto modo di ragionare è perfettamente aderente al risalente e mai modificato ordito argomentativo della Corte costituzionale sul principio del *neminem laedere*. Com'è noto, infatti, la Consulta ha sempre interpretato l'art. 2043 c.c. come «*norma giuridica secondaria*»²⁰ (così già nella sentenza del 30 giugno 1986, n. 184), da integrare nei contenuti attraverso «*norme giuridiche primarie*», a partire dall'art. 32 Cost. In tal modo, essa ha costituzionalizzato il *neminem laedere*, rendendo sempre indubbia «*la sussistenza dell'illecito, con conseguente obbligo della riparazione, in caso di violazione*» del diritto fondamentale primario, per poi dichiarare «*energicamente* non solo l'inaccettabilità di «*limiti alla sua tutela risarcitoria*» ma soprattutto la «*fermissima*» considerazione che «*ogni menomazione della salute, definita espressamente come (contenuto di un) diritto fondamentale dell'uomo, implichi la tutela risarcitoria ex art. 2043 Cod. civ.*» (sentenza 14 giugno 1990, n. 307), imponendo al giudice sia l'obbligo d'interpretazione conforme dell'art. 2043 c.c. con la Costituzione (ordinanza 23 febbraio 1985, n.

²⁰ Per una ricostruzione del dibattito sulla qualificazione dell'art. 2043 c.c. come «norma secondaria», cfr. M. ORLANDI, *Torto e tipo*, in *Jus*, nn. 2-3, 2020, pp. 447 ss.

82), sia la qualificazione della responsabilità extracontrattuale in termini di «*divieto primario e generale di ledere*» la salute umana (sentenza 23 aprile 1991, n. 202), prevenendo «*tutta la gamma delle conseguenze dannose che derivano dalla violazione effettuata*» (sent. 30 dicembre 1987, n. 641).

Se dunque l'art. 32 Cost. è la norma “primaria” dell'art. 2043 c.c., costitutiva del *neminem laedere* quale principio costituzionale di tutela della persona contro i fatti ingiusti antropogenici di qualsivoglia provenienza, sia pubblica che privata, come potrebbe non esserlo, per esempio, l'art. 8 CEDU, che la Corte europea dei diritti umani erge a baluardo di difesa della vita umana, per la presente e le future generazioni (come si legge in “*Verein KlimaSeniorinnen*”, ai §§ 419-420, 521 e 549), contro la minaccia antropogenica alimentata da atti e omissioni statali? Come si giustificherebbe una tutela giurisdizionale italiana “a metà”, dopo che anche la Corte costituzionale, nella sentenza del 7 giugno 2024, n. 105, ha spiegato che proprio la riforma dell'art. 9 Cost., in tema di tutela ambientale intergenerazionale, «*vincola così, esplicitamente, tutte le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa*», «*attraverso il prisma degli obblighi europei e internazionali in materia*»?

La dottrina che perora l'insindacabilità statale, reputandola confermata dall'ordinanza in commento, giunge a ritenere che il giudice italiano sia smarcato dalla Corte europea dei diritti umani²¹. Il che ovviamente non è, come ben sintetizzato da altro commento alla medesima ordinanza, dove sono stati ripercorsi i passaggi giurisprudenziali della Corte costituzionale approdati alla conclusione che, per il giudice ordinario, «*le disposizioni della CEDU sono vincolanti nel significato che ad esse viene attribuito all'esito dell'attività interpretativa operata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo*» (sentenza 22 gennaio 2024, n. 7), a maggior ragione se resa nella modalità dell'art. 43 CEDU²².

²¹ Cfr. G. SCARSELLI, *Contenzioso climatico e giurisdizione*, in *Giustizia insieme*, 26 novembre 2024.

²² Ci si riferisce a A.S. BRUNO, *Contenzioso climatico italiano*, cit.

5. Conclusione: separazione dei poteri e art. 2055 c.c.

Del resto, nei contorni del contenzioso climatico italiano, tracciati dalle sezioni unite, non c'è spazio neanche per la separazione dei poteri quale "limite" alla tutela giudiziale. Ancorché il Tribunale di Roma abbia discettato marcatamente di questo principio a mo' di fattore insormontabile, le sezioni unite significativamente ne prescindono. Lo fanno, ricorrendo all'*escamotage* del diverso ruolo assunto dallo Stato nella vicenda *a quo*, in quanto "socio" privato e non invece attore sovrano, ma accogliendo pur sempre la chiamata in giudizio dell'ente rispetto al fatto di responsabilità extracontrattuale. Tra l'altro, a voler proprio ragionare di *obiter dicta*, esse si riservano un passaggio (alle pp. 19-20 della decisione), in cui citano il caso CEDU "Verein KlimaSeniorinnen", che di separazione dei poteri ha discusso nell'inquadrare i limiti del potere pubblico proprio sul fronte della «*gestione*» temporale della minaccia climatica, tutt'altro che libera nel fine e insindacabile²³, per dedurne l'ininfluenza del tema sull'ambito oggettivo del regolamento della giurisdizione, segnato, invece, dal «*fatto dannoso*» abilitante la «*comune azione*» di responsabilità extracontrattuale e quindi la giurisdizione civile.

In sostanza, e per una volta ancora, si ribadisce che c'è giurisdizione civile, in ragione del fatto.

In più, si aggiunge pure (a p. 20) che l'eventuale messa in discussione della decisione CEDU costituirebbe questione di «*merito della controversia*», non certo di sua esclusione. Il che sembra fare da *pendant* con quanto statuito in un'altra decisione sulla giurisdizione civile, in quel caso direttamente riferita agli organi politici: l'ordinanza sez. un. 7 marzo 2025, n. 5992, dove si puntualizza (a p. 13) che «*l'azione del Governo, ancorché motivata da ragioni politiche, non può mai ritenersi sottratta al sindacato giurisdizionale quando si ponga al di fuori dei limiti che la Costituzione e la*

²³ Si veda, per tutti, C. ECKES, "It's the democracy, stupid!" in defence of KlimaSeniorinnen, in ERAForum, n. 25, 2025, pp. 451 ss. Più in generale, sull'esaurimento della discrezionalità nelle decisioni di lotta al cambiamento climatico, già prima della CEDU, nella dottrina italiana, M. CUNHA VERCIANO, *La discrezionalità del potere nella lotta al cambiamento climatico*, in Federalismi.it, n. 28, 2023, pp. 1 ss.

legge impongono, soprattutto quando siano in gioco i diritti fondamentali dei cittadini».

Poiché i limiti del potere a tutela dei diritti sono definiti incondizionatamente sia dall'art. 28 Cost. sia dagli artt. 1173 e 2043 c.c., congiuntamente con l'art. 32 Cost., per la salute, con l'art. 9 Cost. riformato, per gli interessi intergenerazionali (come ribadito dalla Corte costituzionale), e con l'art. 10, comma 1, Cost., per il diritto internazionale consuetudinario del “*no harm*” (accertato dalla Corte internazionale di giustizia), anche questo angolo di lettura dell'ordinanza in commento porta a confutare le tesi della tutela giurisdizionale “a metà”: la separazione dei poteri non è il salvacondotto per porsi “al di fuori” del *neminem laedere* costituzionalizzato.

Non lo diventa neppure al cospetto di quanto disposto da un altro enunciato del Codice civile: il primo comma dell'art. 2055: «*Se il fatto dannoso è imputabile a più persone, tutte sono obbligate in solido al risarcimento del danno*».

Si è constatato che il medesimo fatto della minaccia climatica è stato giudizialmente riconosciuto sia dal Tribunale di Roma di “*Giudizio Universale*” che dalle sezioni unite qui in commento, imputandolo, nel primo caso, allo Stato (per escludere la giurisdizione), nel secondo alle imprese (per ammettere la giurisdizione).

Dunque, il concorso di imputazione sullo stesso fatto c’è.

Ma se c’è, ben ci si potrebbe spingere all’evocazione del comma dell'art. 2055 c.c. Nulla sembrerebbe ostare a tale estensione, se non, in via ipotetica, la singolarità del danno “avvenuto” rispetto a quelli “a venire”, quest’ultimi tutti solo peggiorativi della condizione umana di chiunque, come precisato dalla Corte europea in “*Verein KlimaSeniorinnen*” nei §§ 420-428, 431-444, 487-488, 513 e 519.

Non osterebbe il diverso nesso causale materiale fra controllo (“politico” o aziendale) delle emissioni climalteranti e medesimo fatto o processo dannoso, dovendosi applicare il criterio di cui all'art. 41 c.c., indipendentemente dall'autonomia delle condotte lesive e dalla diversità dei titoli di responsabilità di ciascun soggetto (così Corte cass. civ. sez. un. 27 aprile 2022, n. 13143).

Ma non osterebbe analogamente la diversità giuridica delle entità climalteranti: Stato e imprese. Sempre le sezioni unite, con la sentenza appena citata, enfatizzando il riferimento all’«unicità del fatto dannoso», hanno fornito la risposta risolutiva. Rispetto a un dibattito, giuri-

sprudenziale e dottrinale, che si interrogava da tempo su come indentificare il fatto dannoso rispetto ai soggetti concorrenti, se in termini di unicità delle norme giuridiche violate da quei concorrenti oppure di unicità del fatto lesivo subito dal danneggiato, indipendentemente dall'identità di quei concorrenti²⁴, esse hanno optato per quest'ultima prospettiva: fatto unico con più concorrenti implica accesso al giudice per la responsabilità civile, anche extracontrattuale, solidale.

Di riflesso, la decisione di cassazione ha abilitato la giurisdizione civile in funzione dell'unitaria tutela del danneggiato nell'occorrenza del medesimo «*fatto dannoso*», “avvenuto” o “a venire”, senza che nient'altro possa ostacolarne l'esercizio, men che mai l'identità di uno dei soggetti, che al medesimo fatto ha concorso o concorre, e men che mai la natura delle norme o degli atti che gli appartengano, rendendo la previsione di tutela, come cristallinamente scritto, «*afona*» rispetto a tutte queste variabili e concentrata solo sul merito della causalità materiale per la salvaguardia della persona²⁵.

Nella situazione fattuale della minaccia climatica antropogenica, Stato e imprese si ritrovano dalla stessa identica parte: unicità delle norme giuridiche violate (Costituzione, CEDU, Codice civile ecc...), nella condivisione del medesimo titolo di responsabilità (extracontrattuale), a fronte dell'unicità del fatto dannoso cui concorrono con le proprie decisioni o negligenze emissive.

Dentro un tal genere di scenario empirico, prima ancora che normativo, diventa davvero incomprensibile continuare a insistere per una giurisdizione climatica civile “a metà”.

Alla fine della storia, a essere “dimezzato”, nell'emergenza climatica ormai acquisita dai giudici italiani, risulterebbe non più il sistema giurisdizionale, ma il danneggiato, con buona pace, a quel punto, del suo statuto di persona umana ... “a metà”.

²⁴ Cfr., per la sintesi del dibattito, C. SALVI, *La responsabilità civile*, Milano, 2019, pp. 24 ss.

²⁵ S. CHERTI, *Risarcimento del danno aquiliano e responsabilità solidale*, in *Resp. civ.*, n. 3, 2010, pp. 201 ss.

Abstract^{*}*Ita*

Il contributo commenta la recente decisione delle sezioni unite della Corte di cassazione in tema di contenzioso climatico, alla luce del dibattito dottrinale su di essa. Dopo aver descritto i contenuti principali dell'ordinanza, è proposto il confronto con il caso “*Giudizio Universale*”, dove il Tribunale ha negato l'ammissibilità di quel contenzioso. Di conseguenza, sono state segnalate le contraddizioni di quelle tesi che ammetterebbero una tutela giudiziale dei diritti “dimezzata” in ragione della natura giuridica dell'autorità emissiva: se impresa o Stato. Infatti, la prospettiva di una tutela “a metà” nella lotta contro il cambiamento climatico è manifestamente incostituzionale: essa viola non solo specifiche disposizioni della Costituzione (a partire dall'art. 28), ma pure il Codice civile (art. 1173) e la stessa Convenzione europea dei diritti umani (art. 8). Inoltre, risulta smentita dall'art. 2055 c.c., come interpretato sempre dalla Corte di cassazione in nome dell'unitaria tutela del danneggiato contro un medesimo fatto, al quale hanno concorso più soggetti, esattamente come avviene, ed è pacificamente riconosciuto dalla scienza e dagli stessi giudici, per la minaccia climatica.

Parole chiave: contenzioso climatico; responsabilità civile extracontrattuale; imprese fossili; Stato.

En

The paper examines the recent decision handed down by the Joint Sections of the Italian Court of Cassation on climate litigation, in light of the academic debate it has sparked. After outlining the main aspects of the judgment, the article draws a comparison with the “*Giudizio Universale*” case, in which the court denied the admissibility of the claim. As a result, it highlights the contradictions inherent in those theories that would allow for a “halved” judicial protection of rights, depending on the legal nature of the emitting authority - whether a private company or the State. However, the prospect of a ‘halved’ protection in the fight against climate change is manifestly unconstitutional: it violates not only specific provisions of the Constitution (beginning with Arti-

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

cle 28), but also the Civil Code (Article 1173) and the European Convention on Human Rights itself (Article 8). Moreover, such a view is contradicted by Article 2055 of the Civil Code, as consistently interpreted by the Court of Cassation in support of the unified protection of the injured party against a single harmful event, to which multiple actors have contributed — precisely as occurs, and is unequivocally recognized by both scientific scholarship and the judiciary, in the case of the climate threat.

Keywords: climate litigation; tort law; majors; State

Domenico Pauciulo

BREVE NOTA AL PARERE CONSULTIVO DELLA CORTE INTERNAZIONALE DI GIUSTIZIA SUGLI OBBLIGHI INTERNAZIONALI DEGLI STATI RELATIVI AL CAMBIAMENTO CLIMATICO

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le questioni sottoposte alla Corte dall’Assemblea generale. – 3. Gli obblighi internazionali identificati dalla Corte, con particolare riferimento agli obblighi di mitigazione. – 4. Il rapporto tra diritti umani e protezione dell’ambiente nel *Parere*. – 5. Questioni legate al regime di responsabilità degli Stati. – 6. Osservazioni conclusive.

1. *Introduzione*

Il 23 luglio 2025 la Corte internazionale di giustizia (CIG) ha adottato il tanto atteso *Parere consultivo sugli obblighi internazionali degli Stati relativi al cambiamento climatico*¹. La richiesta di opinione consultiva era pervenuta dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite (AG) attraverso la risoluzione 77/276, adottata nel marzo 2023 su iniziativa della Repubblica di Vanuatu con la co-sponsorizzazione di oltre 130 Stati. L’altissimo numero di promotori e l’approvazione *per consensus* della risoluzione testimoniano il largo supporto internazionale nell’ottenere una pronuncia della Corte sul tema del cambiamento climatico². La richiesta ha pertanto permesso al più autorevole organo giurisdizionale internazionale di individuare e interpretare, per la prima volta, gli obblighi statali sul clima. L’attenzione per il procedimento (e la conseguente partecipazione) è stata perciò molto alta: la CIG ha considerato circa un centinaio di *submissions* provenienti da Go-

¹ Corte internazionale di giustizia, *Obligations of States in respect of Climate Change*, parere consultivo del 23 luglio 2025, consultabile nel sito www.icj-cij.org (di seguito, *Parere*).

² Assemblea generale delle Nazioni Unite, *Request for an Advisory Opinion of the International Court of Justice on the obligations of States in respect of climate change*, A/RES/77/276, 29 marzo 2023 (di seguito, *risoluzione 77/276*).

verni, organizzazioni internazionali e coalizioni di Stati nella propria decisione³.

L'opinione consultiva non lascia spazio ad interpretazioni: gli Stati sono titolari di obblighi internazionali, sia di natura convenzionale sia consuetudinaria, di protezione dell'ambiente e di contrasto al cambiamento climatico, visto come «*an existential problem of planetary proportions that imperils all forms of life and the very health of our planet*»⁴. Benché le modalità di attuazione di questi obblighi risiedano nell'alveo della politica, la Corte auspica che le proprie conclusioni «*will allow the law to inform and guide social and political action to address the ongoing climate crisis*»⁵.

Il peso della decisione della Corte internazionale di giustizia è innegabile. Infatti, nonostante la presenza di numerose dichiarazioni e opinioni separate da parte di alcuni giudici, il Parere è stato adottato all'unanimità, testimoniando un consenso generalizzato circa gli obblighi giuridici in esso evidenziati, i quali si collegano anche al contesto scientifico di riferimento⁶. Senz'altro, la decisione eserciterà grande influenza per la governance climatica negli anni a venire, sia nel contesto internazionale sia sul piano interno.

La presente nota – nei limiti degli spazi concessi e senza pretesa di esaustività, vista la vastità dei temi trattati nella decisione – intende delineare alcune conclusioni principali raggiunte dalla Corte. Lo studio

³ Secondo il *press release* della stessa Corte, durante la fase scritta hanno partecipato 91 Stati e 62 organizzazioni internazionali, mentre nel corso delle udienze del dicembre 2024 sono intervenuti oralmente 96 Stati e 11 organizzazioni internazionali, rendendo questo procedimento il più *partecipato* nella storia, cfr. Corte internazionale di giustizia, *press release no. 2025/36*, del 23 luglio 2025, consultabile nel sito www.icj-cij.org.

⁴ Parere, cit., par. 456.

⁵ *Ibidem*.

⁶ La CIG ha riconosciuto che «*it is scientifically established that the increase in concentration of GHGs in the atmosphere is primarily due to human activities, whether as a result of GHG emissions, including by the burning of fossil fuels, or as a result of the weakening or destruction of carbon reservoirs and sinks, such as forests and the ocean, which store or remove GHGs from the atmosphere*» (Parere, cit., par. 72), richiamando il lavoro dell'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) considerato «*the best available science on the causes, nature and consequences of climate change*» (par. 74).

proposto prende quindi le proprie mosse dalla richiesta dell'Assemblea generale (par. 2), per poi analizzare, nella prima sezione, l'interpretazione degli obblighi di mitigazione che discendono dall'Accordo di Parigi, nell'ottica di realizzare l'obiettivo climatico primario di limitare l'innalzamento della temperatura globale a 1,5 gradi Celsius rispetto ai livelli pre-industriali (par. 3). L'esame si estende poi alla rilevanza della protezione dell'ambiente per la realizzazione dei diritti umani fondamentali e all'esistenza di un diritto umano fondamentale all'ambiente (par. 4). Seguendo la struttura del Parere, saranno infine analizzati il regime della responsabilità internazionale e le conseguenze della violazione degli obblighi relativi al clima (par. 5), nell'ottica di presentare alcune brevi osservazioni di carattere generale (par. 6).

2. Le questioni sottoposte alla Corte dall'Assemblea generale

La risoluzione 77/276 invitava la Corte internazionale di giustizia a rendere un parere consultivo ai sensi dell'art. 96 della Carta delle Nazioni Unite⁷ e dell'art. 65 dello Statuto della CIG⁸: nelle motivazioni si nota il profondo allarme destato dal continuo incremento delle emissioni di gas serra e degli effetti negativi del surriscaldamento globale (come siccità persistenti, eventi metereologici estremi, perdita e degrado del territorio, innalzamento del livello dei mari, erosione costiera,

⁷ L'art. 96 della Carta delle Nazioni Unite prevede che «1. *The General Assembly or the Security Council may request the International Court of Justice to give an advisory opinion on any legal question.* 2. *Other organs of the United Nations and specialized agencies, which may at any time be so authorized by the General Assembly, may also request advisory opinions of the Court on legal questions arising within the scope of their activities».*

⁸ Ai sensi dell'art. 65 dello Statuto della CIG «1. *The Court may give an advisory opinion on any legal question at the request of whatever body may be authorized by or in accordance with the Charter of the United Nations to make such a request.* 2. *Questions upon which the advisory opinion of the Court is asked shall be laid before the Court by means of a written request containing an exact statement of the question upon which an opinion is required and accompanied by all documents likely to throw light upon the question».*

acidificazione degli oceani e ritiro dei ghiacciai) per tutti i Paesi e in particolare per gli Stati insulari e più vulnerabili⁹.

L'AG, pertanto, ha chiamato la Corte a precisare sia lo specifico contenuto degli obblighi statali di protezione del clima sia le conseguenze giuridiche per gli Stati che, tramite condotte attive o omisive contrarie a tali obblighi, causino danni significativi all'ambiente climatico. La richiesta è stata pertanto formulata in maniera molto ampia: «(a) *What are the obligations of States under international law to ensure the protection of the climate system and other parts of the environment from anthropogenic emissions of greenhouse gases for States and for present and future generations;* (b) *What are the legal consequences under these obligations for States where they, by their acts and omissions, have caused significant harm to the climate system and other parts of the environment, with respect to: (i) States, including, in particular, small island developing States, which due to their geographical circumstances and level of development, are injured or specially affected by or are particularly vulnerable to the adverse effects of climate change? (ii) Peoples and individuals of the present and future generations affected by the adverse effects of climate change?*»¹⁰.

Il compito conferito dall'Assemblea generale è sembrato delicato e complesso: fin dal primo momento, alcuni governi avevano avversato questa richiesta di parere, ritenendo che un processo giudiziario, anche consultivo, potesse complicare il percorso politico di identificazione di processi e meccanismi globali di contrasto ai cambiamenti climatici¹¹. In aggiunta, la richiesta dell'AG era caratterizzata da particolari implicazioni a livello giuridico¹². La risoluzione aveva infatti indicato una serie di strumenti giuridici internazionali da tenere specificamente in considerazione, tra cui – oltre alla Carta delle Nazioni Unite, alla

⁹ Cfr. *risoluzione 77/276*, cit.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Si veda, per esempio, la dichiarazione del rappresentante degli Stati Uniti all'atto della votazione della risoluzione 77/276, cfr. Assemblea generale delle Nazioni Unite, *Official Records*, 64th plenary meeting, 29 marzo 2023, A/77/PV.64, consultabile nel sito www.docs.un.org.

¹² Cfr. L. PINESCHI, *The Request to the International Court of Justice for an Advisory Opinion on Climate Change*, in *Italian Review of International and Comparative Law*, n. 1, 2024, p. 42.

Convenzione ONU sul diritto del mare e a principi di carattere consuetudinario – gli strumenti dedicati alla tutela dei diritti umani, come i due Patti del 1966 e la Dichiarazione universale sui diritti dell'uomo. Era stata così assicurata centralità al tema del rapporto tra protezione dell'ambiente e salvaguardia dei diritti umani, chiamando la Corte a valutare il particolare profilo dell'impatto sui diritti degli individui del cambiamento climatico e l'eventuale sussistenza, su cui esistenza non vi è opinione condivisa nella comunità degli Stati, di un autonomo diritto umano all'ambiente salubre, pulito e sostenibile. Inoltre, tra le fonti da tenere in considerazione nell'adozione dell'opinione consultiva, l'Assemblea generale aveva indicato anche i trattati in materia climatica, tra cui la Convenzione Quadro ONU sui cambiamenti climatici¹³, il cd. Protocollo di Kyoto¹⁴ e, soprattutto, l'Accordo di Parigi¹⁵: quest'ultimo, considerato il principale strumento giuridico internazionale di risposta al problema del surriscaldamento globale, non era praticamente mai stato interpretato da una corte internazionale. Anzi, ad esso si è fatto spesso riferimento come un accordo di carattere flessibile e a contenuto *programmatico* più che vincolante: l'intervento della Corte si è presentato subito perciò come fondamentale¹⁶, essendo de-

¹³ *Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico*, entrata in vigore il 21 marzo 1994, in *United Nations Treaty Series*, vol. 1771, pp. 107 ss. (di seguito, *Convenzione Quadro*).

¹⁴ *Protocollo di Kyoto alla Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico*, entrato in vigore il 16 febbraio 2005, in *United Nations Treaty Series*, vol. 2303, pp. 162 ss. Questo trattato, che è citato nel preambolo della risoluzione ma non nella questione sottoposta alla Corte dall'AG, ha concretizzato alcuni obblighi previsti dalla *Convenzione Quadro*, richiedendo impegni di riduzione quantificata delle emissioni per le parti dell'Allegato I elencate nell'Allegato B al Protocollo, in conformità con obiettivi individuali nei vari periodi di impegno (il primo, dal 2008 al 2012 e il secondo dal 2013 al 2020). Attualmente non è fissato alcun periodo di impegno aggiuntivo oltre il 2020.

¹⁵ Accordo di Parigi, entrato in vigore il 4 novembre 2016, in *United Nations Treaty Series*, vol. 3156, p. 79 ss. In argomento, si veda G. VAN CALSTER, L. REINS (a cura di), *The Paris Agreement on Climate Change. A Commentary*, Cheltenham, 2021; D. KLEIN, M.P. CARAZO, M. DOELLE, J. BULMER, A. HIGHAM (a cura di), *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary*, Oxford, 2017.

¹⁶ È da dirsi che la CIG ha sempre interpretato l'art. 65 del proprio Statuto nel senso di riconoscersi un potere discrezionale di rendere le opinioni consultive richie-

stinato ad incidere sull'applicazione dell'Accordo, sulla determinazione della portata delle sue disposizioni e, in linea più generale, sullo sviluppo del diritto internazionale in ambito climatico e ambientale¹⁷.

3. Gli obblighi internazionali identificati dalla Corte, con particolare riferimento agli obblighi di mitigazione

La principale sezione del documento è dedicata al tema del «diritto applicabile», ossia all'identificazione dell'ampio spettro delle norme e dei principi giuridici potenzialmente rilevanti per rispondere alle questioni poste. La CIG ha, da un lato, considerato le fonti già determinate dall'AG nella risoluzione 77/276 e, dall'altro, ha individuato altre regole quali «*directly relevant applicable law*»¹⁸, come per esempio alcune norme del diritto internazionale consuetudinario specificamente applicabili al fenomeno del cambiamento climatico: l'obbligo di prevenzione di danni significativi all'ambiente¹⁹ e l'obbligo di cooperazio-

ste, dopo aver accertato l'esistenza di una «*legal question*» posta dagli organi delle Nazioni Unite e l'assenza di ragioni ostative all'esercizio della propria giurisdizione consultiva, cfr. Corte internazionale di giustizia, *Legal Consequences of the Separation of the Chagos Archipelago from Mauritius in 1965*, parere consultivo del 25 febbraio 2019, par. 63 e 65; Id., *Legal Consequences arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem*, parere consultivo del 19 luglio 2024, par. 30-31, entrambi consultabili nel sito www.icj-cij.org.

¹⁷ Si vedano le riflessioni di J. PAUWELYN, L. ANDRONOVA, *A "Legally Binding Treaty" or Not? The Wrong Question for Paris Climate Summit*, in *EJIL Talk!*, 4 dicembre 2015, consultabile nel sito www.ejiltalk.org.

¹⁸ È il caso dei trattati internazionali relativi alla protezione dello strato di ozono, citati nello *chapeau* della risoluzione 77/276, come la *Convenzione per la protezione dello strato di ozono* e il cd. *Protocollo di Montreal*, o anche la *Convenzione sulla biodiversità* e la *Convenzione delle Nazioni Unite contro la desertificazione*, cfr. Parere, cit., par. 125-130.

¹⁹ L'obbligo di prevenzione si caratterizza per essere un obbligo di *due diligence* che comporta l'adozione da parte degli Stati, al meglio delle loro capacità, di misure appropriate e, se necessario, precauzionali, che tengano conto delle informazioni scientifiche e tecnologiche, nonché delle norme pertinenti e degli *standards internazionali*. Altri elementi della condotta richiesta includono l'effettuazione di valutazioni del rischio e la notifica e la consultazione di altri Stati, ove appropriato. Ne consegue quindi che una precisa determinazione di quanto è da effettuarsi dipende da una valu-

ne per la protezione dell'ambiente²⁰.

La Corte si preoccupa di conseguenza di affrontare il tema delle interazioni tra le diverse fonti individuate, alcune convenzionali e altre consuetudinarie. Il Parere, anche sulla base delle *submissions* di alcuni Stati, si chiede se il principio della *lex specialis* imponga l'attuazione dei trattati in materia climatica a discapito delle altre norme internazionali non specificamente dedicate al clima. Il principio di specialità, notoriamente, costituisce una massima di logica giuridica applicabile ai casi di discernibile incoerenza tra due disposizioni dedicate alla medesima materia: la Corte, tuttavia, non rileva antinomie tra i trattati in materia climatica e altre norme e principi di diritto internazionale²¹. Ugualmente, essa non identifica neanche una specifica *intenzione* delle parti contraenti di stabilire, con i trattati sul clima, principi ad applicazione preminente rispetto ad altre norme: infatti, il fatto che i trattati sul cambiamento climatico siano stati oggetto di lunghi e complicati negoziati e che essi rappresentino un insieme calibrato di norme interconnesse non fornisce, di per sé, l'indicazione di una volontà di creare norme che vadano a innovare la materia e a superare principi e regole già esistenti. La Corte, di conseguenza, deduce che fonti di varia natura, tutte coesistenti tra loro e dedicate a settori e ambiti diversi del diritto internazionale, siano rilevanti per la determinazione degli obblighi statali di protezione del clima.

Le sezioni successive del Parere sono perciò dedicate all'analisi estensiva degli obblighi individuati. Molti aspetti meriterebbero analisi approfondite ma, per le finalità di questo studio, ci si soffermerà solo su due problemi specifici: l'interpretazione degli obblighi di mitigazione che discendono dai trattati internazionali dedicati al clima (in parti-

tazione concreta delle specifiche circostanze del caso e del livello di capacità dello Stato: ciò permetterebbe di concretare questi obblighi come flessibili e variabili, anche nel tempo. In argomento, v. A. OLLINO, *Due Diligence Obligations in International Law*, Cambridge, 2022, pp. 107-109.

²⁰ Secondo la Corte, le specifiche caratteristiche del cambiamento climatico richiedono agli Stati di attuare misure individuali in cooperazione con gli altri Stati. Tale obbligo di cooperare impone forme di cooperazione sostenute e continuative, di cui i trattati costituiscono la principale espressione, cfr. Parere, cit., par. 301-308.

²¹ Parere, cit., par. 168-170.

colare dall'Accordo di Parigi) e, nel paragrafo successivo, il rapporto tra protezione dell'ambiente e norme sui diritti umani.

In relazione ai trattati in materia climatica, la Corte osserva che – oltre ai canoni comuni a tutti gli accordi internazionali contemplati dall'art. 31 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati – nella sua interpretazione essa sarà guidata da regole, principi e meccanismi di funzionamento previsti da questi stessi trattati al fine di identificare e chiarire gli obblighi delle loro parti contraenti. In questo contesto, i principi chiave che permeano gli strumenti convenzionali in materia climatica sono contenuti nell'articolo 3 della Convenzione Quadro, il quale cita i principi delle responsabilità comuni ma differenziate e delle rispettive capacità, l'approccio precauzionale, lo sviluppo sostenibile, i principi di equità ed equità intergenerazionale, l'obbligo (consuetudinario) di cooperazione, tutti incorporati in diverse disposizioni degli accordi sul clima²². La CIG individua, pertanto, tre diverse categorie di obblighi giuridici: obblighi di mitigazione, obblighi di adattamento e meccanismi di cooperazione.

Il Parere pone un particolare accento sugli obblighi del primo gruppo, presenti sia nella Convenzione Quadro che nell'Accordo di Parigi. La Corte si premura di esaminare il rapporto tra questi due strumenti convenzionali, individuati quali complementari vista l'assenza di incompatibilità o antinomie: secondo i giudici, infatti, la Convenzione Quadro ha uno scopo di coordinamento degli strumenti giuridici correlati, compreso l'Accordo di Parigi, il quale invece traduce i principi fondamentali e gli obblighi generali della Convenzione Quadro in una serie di obblighi interconnessi più specifici²³. L'Accordo, quindi, alimenterebbe l'obiettivo ultimo della Convenzione Quadro della «stabilization of greenhouse gas concentrations in the

²² Cfr. Parere, cit., par. 178-183. Per esempio, in relazione al principio delle responsabilità comuni ma differenziate, la Corte individua riferimenti sia nel preambolo che negli artt. 3 e 4 della Convenzione Quadro; nell'art. 10 del Protocollo di Kyoto e, infine, negli artt. 2 e 4 dell'Accordo di Parigi, ove, nello stabilire obblighi per tutte le parti contraenti, essi riconoscono che tali obblighi possano differire a seconda della situazione economica degli Stati, del loro contributo storico alle emissioni antropiche di gas serra e della loro capacità di adattarsi e mitigare gli impatti negativi dei cambiamenti climatici.

²³ Parere, cit., par. 190-195.

atmosphere at a level that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system»²⁴, attraverso la previsione di un obiettivo climatico specifico.

Proprio l'individuazione di questo *temperature goal* costituisce un elemento piuttosto innovativo nel ragionamento della Corte: l'art. 2.1.(a) dell'Accordo di Parigi individua, infatti, due obiettivi diversi: «[h]olding the increase in the global average temperature to well below 2°C above pre-industrial levels» e «pursuing efforts to limit the temperature increase to 1.5°C above pre-industrial levels»²⁵. Questo obiettivo costituisce, quindi, oggi quanto consensualmente e scientificamente supportato dall'Accordo e dalle decisioni degli organi di gestione del trattato (le cd. *Conference of the Parties of the Agreement*)²⁶: pertanto, tutti gli obblighi discendenti dal trattato devono ispirarsi al raggiungimento di questo specifico scopo, che rappresenta l'obiettivo primario concordato tra le parti dell'Accordo.

In relazione agli obblighi di mitigazione, il sistema creato dall'Accordo di Parigi prevede inoltre il ricorso allo strumento dei cd. *contributi nazionali determinati (nationally determined contributions – NDC)*²⁷. Tali documenti, di durata quinquennale, delineano gli impegni climatici delle parti contraenti funzionali a limitare l'aumento delle temperature medie globali²⁸. In relazione a questi piani nazionali, la Corte identifica diversi obblighi, alcuni qualificati come obblighi di risultato e altri come obblighi di condotta.

²⁴ Cfr. Convenzione Quadro dell'ONU sui cambiamenti climatici, art. 2.

²⁵ In argomento, v. S. HUMPHREYS, *1.5 at the ICJ*, in *EJIL Talk!*, 25 agosto 2025, consultabile nel sito www.ejiltalk.org.

²⁶ Secondo i giudici, queste decisioni rappresenterebbero accordi successivi tra le parti dell'Accordo di Parigi, previsti come strumenti di interpretazione dei trattati dall'art. 31.3(a) della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati.

²⁷ La Corte fa riferimento, *ex pluribus*, al cd. *Glasgow Climate Pact*, adottato con decisione 1/CMA.3 il 13 novembre 2021, UN doc.FCCC/PA/CMA/2021/10/Add.1, p. 4, para. 21, dove è specificato che le Parti contraenti «[r]ecognize[d] that the impacts of climate change will be much lower at the temperature increase of 1.5°C compared with 2°C and resolve[d] to pursue efforts to limit the temperature increase to 1.5°C».

²⁸ Secondo l'art. 4.2 dell'Accordo di Parigi, «Each Party shall prepare, communicate and maintain successive nationally determined contributions that it intends to achieve. Parties shall pursue domestic mitigation measures, with the aim of achieving the objectives of such contributions».

Quanto ai primi, la CIG identifica come tali gli obblighi di preparazione, comunicazione e mantenimento di successivi NDC, nonché la rendicontazione e la registrazione dei piani nazionali. Tuttavia, per i giudici non sarebbe necessario il mero e formale adempimento di tali misure per rispettare gli obblighi in oggetto, ma bisognerebbe darvi adempimento nell'ottica di raggiungere l'obiettivo del trattato – ovvero, il contenimento dell'aumento della temperatura globale a 1.5 gradi Celsius – il quale costituisce quindi l'oggetto, lo scopo e anche il contesto dell'Accordo di Parigi rilevante per l'interpretazione degli obblighi in esso contenuti.

La Corte esprime quindi importanti considerazioni in relazione al contenuto dei piani nazionali, di solito ritenuto puramente discrezionale dagli Stati contraenti: la CIG stabilisce che il contenuto e l'attuazione degli NDC costituiscono obblighi di condotta basati su un rigoroso *standard* di *due diligence*, il quale limita qualunque discrezionalità²⁹. Nel Parere è infatti notato che l'art. 4.3 dell'Accordo di Parigi stabilisce espressamente che ogni NDC debba contenere progressi rispetto al piano precedente e «reflect its highest possible ambition, reflecting its common but differentiated responsibilities and respective capabilities, in the light of different national circumstances»³⁰. Tale disposizione, da leggersi in combinazione con l'obiettivo di temperatura previsto dal trattato, imporrebbe che il contenuto di questi piani diventi più ambizioso con il tempo e che essi vengano elaborati in maniera da apportare un contributo adeguato all'obiettivo generale. La predisposizione di piani nazionali adeguati è un obbligo che grava, ovviamente, su tutte le parti contraenti: tuttavia, coerentemente con il carattere flessibile della *due diligence* e con il principio delle responsabilità comuni ma differenziate e il principio delle rispettive capacità, la valutazione della coerenza degli NDC con il trattato dipenderà anche dal contributo *storico* alle emissioni climalteranti da parte del Paese, dal suo livello di sviluppo e dalla specifica situazione nazionale³¹. Tuttavia, data la serietà dei rischi connessi al cambiamento climatico, la Corte stabilisce che lo *standard* di dovuta diligenza da applicarsi sia

²⁹ Parere, cit., par. 246.

³⁰ Accordo di Parigi, art. 4.3.

³¹ Parere, cit., par. 247.

comunque rigoroso, comportando che ogni parte «*has to do its utmost to ensure that the NDCs it puts forward represent its highest possible ambition in order to realize the objectives of the Agreement*»³².

In connessione con tali conclusioni, la Corte ritiene che la norma in questione imponga anche di perseguire misure di mitigazione interne al fine di raggiungere gli obiettivi previsti nei propri successivi NDC. Trattandosi di un obbligo di condotta, viene nuovamente in rilievo l'obbligo di *due diligence*: il rispetto della disposizione andrebbe quindi nuovamente valutato accertando che la parte abbia esercitato tutti gli sforzi possibili nel dispiegamento delle misure nazionali di mitigazione, creando leggi nazionali, procedure amministrative e strumenti di monitoraggio, sviluppando quindi un sistema che funzioni in maniera effettiva e volto a conseguire gli obiettivi previsti dall'Accordo. Ciò non significa che le parti sono obbligate a raggiungere i propri obiettivi previsti dagli NDC, bensì che devono compiere gli sforzi più intensi per ottenere tali risultati³³.

Chiaramente, tali obblighi di mitigazione, nell'ottica dei giudici, restano influenzati dai principi delle responsabilità comuni ma differenziate e di rispettive capacità: tali norme impongono differenziazioni su base equitativa degli oneri che discendono dagli obblighi di contrasto del cambiamento climatico. Benché l'Accordo non stabilisca esplicite differenze tra *classi* di Paesi, per la Corte sono gli stessi principi in esso richiamati ad imporre una valutazione delle circostanze del singolo caso, accertando le capacità nazionali e gli altri parametri citati.

Queste conclusioni della CIG appaiono molto importanti: prima di tutto, la Corte chiarisce che l'Accordo di Parigi non contiene alcun impegno a carattere volontario o discrezionale. Anzi, in esso sono previsti diversi obblighi, giuridicamente vincolanti, da attuarsi nel rispetto del principio più stringente di dovuta diligenza. Questa caratterizzazione – a discapito di quanto spesso rappresentato dagli Stati parte – può comportare conseguenze decisive: in ambito nazionale (e internazionale), corti e tribunali potranno valutare il contenuto degli NDC e stabilire se essi contribuiscano al generale obiettivo di contenimento degli aumenti di temperatura sotto la soglia di 1.5 gradi Celsius, al fine

³² Parere, cit., par. 246.

³³ Parere, cit., par. 254.

di valutare nel complesso le strategie climatiche dei governi alla luce di (più chiari) impegni internazionali.

4. *Il rapporto tra diritti umani e protezione dell'ambiente nel Parere*

Oltre alle considerazioni appena esposte circa gli obblighi discendenti dai trattati climatici, la Corte individua, tra il diritto applicabile, anche le norme sui diritti fondamentali.

C'è da dire che i partecipanti al procedimento consultivo avevano espresso opinioni molto diverse sulla capacità del diritto internazionale dei diritti umani di imporre agli Stati, di per sé, obblighi in materia di protezione dell'ambiente e del clima, che anzi alcuni Paesi escludevano completamente³⁴. Nel proprio percorso argomentativo, invece, la Corte riafferma la consolidata opinione per cui la protezione dell'ambiente sia una precondizione necessaria all'effettivo godimento dei diritti umani fondamentali³⁵. In particolare, l'analisi si sofferma sul diritto al-

³⁴ Si vedano le dichiarazioni, in sede di voto della risoluzione 77/276, da parte della Repubblica Islamica dell'Iran «*While recognizing the mutually reinforcing link between the need for a healthy environment and the realization of economic, social and cultural rights, as well as the right to development, the Islamic Republic of Iran underlines that the linkage between human rights and the environment lacks not only a clear definition but also an understanding among States and does not appear at the core of international human rights treaties*» (p. 13); del Canada «*Canada would also like to note that there is currently no common, internationally agreed understanding of a number of concepts referred to in the resolution, such as the right to a clean, healthy and sustainable environment*» (p. 27); e, in senso opposto, delle Seychelles: «*Such an important advisory opinion will put a spotlight on the obligation of States to ensure that we all have the right to a clean, healthy and sustainable environment. The process being proposed today through resolution 77/276 reminds us that the inextricable link between climate change and human rights exists and that States have an obligation to protect our precious planet*», cfr. Assemblea generale delle Nazioni Unite, *Official Records*, A/77/PV.64, cit.

³⁵ A tali fini, la Corte richiama la propria giurisprudenza e le decisioni di vari comitati istituiti dai trattati sui diritti umani, nonché il preambolo dell'Accordo di Parigi, che recita: «*climate change is a common concern of humankind, Parties should, when taking action to address climate change, respect, promote and consider their respective obligations on human rights, the right to health, the rights of indigenous peoples, local communities, migrants, children, persons with disabilities and people in vulnerable situ-*

la vita, così come protetto dall'art. 3 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e dall'art. 6 del Patto sui diritti civili e politici, il cui rispetto, la tutela e l'attuazione possono dipendere dalle misure adottate dagli Stati per preservare l'ambiente e proteggerlo dagli effetti negativi delle emissioni climalteranti di natura antropica: infatti, «severe environmental degradation can [...] lead to a violation of the rights to life»³⁶. Altre osservazioni interessano il diritto alla salute, l'obbligo di *non-refoulement*, il diritto ad avere un adeguato tenore di vita - che include l'accesso al cibo, all'acqua e all'abitazione – e così come il diritto al rispetto della vita privata e familiare, per tutti gli individui e in particolare per i soggetti maggiormente vulnerabili, come donne, bambini e popolazioni indigene³⁷.

Lo sviluppo derivante dalla decisione della Corte, però, attiene all'analisi circa l'esistenza di un diritto a un ambiente pulito, salubre e sostenibile quale diritto umano autonomo. Punto di partenza è il riconoscimento di tale diritto a livello regionale e in più di cento costituzioni e legislazioni nazionali³⁸ e, soprattutto, il riconoscimento a livello universale avvenuto con la risoluzione 76/300 dell'AG: tale documento, in particolare, costituisce per la CIG la principale prova dell'avvenuta accettazione di questo diritto ad opera di una grande maggioranza degli Stati³⁹. Tale diritto deriverebbe, per la Corte, dal rapporto di interdipendenza tra diritti umani e protezione dell'ambiente: di conseguenza, al fine di garantire l'effettivo godimento di tali diritti, gli Stati devono adempiere i propri obblighi in materia

tions and the right to development, as well as gender equality, empowerment of women and intergenerational equity».

³⁶ Comitato per i diritti umani, *Teitiota v. New Zealand*, comunicazione del 24 ottobre 2019, doc. CCPR/C/127/D/2728/2016, par. 9.5.

³⁷ Parere, cit., par. 378-385.

³⁸ Parere, cit. par. 390-391. A livello regionale, il diritto ad un ambiente salubre, pulito e sostenibile è affermato, sebbene con formulazioni diverse, nell'art. 24 della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, nell'art. 38 della Carta araba sui diritti umani e, nel sistema inter-americano di protezione dei diritti umani, nell'art. 11 del cd. Protocollo di San Salvador.

³⁹ In argomento, sia permesso rinviare a D. PAUCIULO, *Il diritto umano a un ambiente salubre nella risoluzione 76/300 dell'Assemblea generale delle Nazioni unite*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 4, 2022, pp. 1118-1125.

di diritti umani assicurando al contempo la protezione del diritto a un ambiente salubre, pulito e sostenibile per ogni individuo. La CIG conclude che «*under international law, the human right to a clean, healthy and sustainable environment is essential for the enjoyment of other human rights*»⁴⁰.

Questa enunciazione della Corte ha generato non poche ambiguità: come è stato notato, infatti, il Parere sembra fondere due approcci, sia uno che riconosce il diritto a un ambiente salubre e pulito come diritto autonomo, sia quello che considera la protezione dell'ambiente come necessaria per la realizzazione di altri diritti umani⁴¹. Manca però una chiara ed espressa affermazione dell'esistenza, a livello consuetudinario, di questo diritto, anzi la Corte sembra più che altro enfatizzarne l'utilità funzionale per il godimento di altri diritti. Questa posizione *cauta* della Corte ha spinto diversi giudici ad annettere al Parere dichiarazioni separate che testimoniano opinioni molto più favorevoli alla configurazione consuetudinaria di questa norma⁴². La CIG, in aggiunta, non prova a specificare il contenuto e gli obblighi che emergono dal diritto ad un ambiente salubre, pulito e sostenibile, distanziansi dalla giurisprudenza delle corti regionali sui diritti umani le quali, in più occasioni, affermato gli obblighi positivi e negativi e quelli di carattere procedurale insiti in tale diritto⁴³.

Nonostante le limitazioni appena indicate, il Parere consultivo po-

⁴⁰ Parere, cit., par. 393.

⁴¹ R. PERERA, *The ICI's Recognition of an Autonomous Right to a Clean and Healthy Environment*, in *EJIL Talk!*, 19 agosto 2025, consultabile nel sito www.ejiltalk.org.

⁴² Si veda, in senso favorevole ad una configurazione consuetudinaria della norma, la dichiarazione del giudice Tladi, par. 29-33, nonché la dichiarazione del giudice Aurescu, par. 27-47, entrambe annesse al Parere, cit.

⁴³ Tra tanti, si vedano Corte europea dei diritti dell'uomo (Grande Camera), *Ver ein Klimaseniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland*, ricorso n. 53600/20, sentenza del 9 aprile 2024, consultabile nel sito <http://hudoc.echr.coe.int>; Corte interamericana dei diritti dell'uomo, *Comunidades indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honbat (Nuestra Tierra) v. Argentina*, sentenza del 6 febbraio 2020, consultabile nel sito www.corteidh.or.cr; Corte europea dei diritti dell'uomo (sez. I), *Cordella e altri c. Italia*, ricorsi n. 54414/13 e 54264/15, sentenza del 24 gennaio 2019, consultabile nel sito <http://hudoc.echr.coe.int>; Corte di giustizia ECOWAS, *SERAP v. Nigeria*, sentenza del 4 dicembre 2012, doc. ECW/CCJ/JUD/18/12, par. 105.

trebbe comunque avere implicazioni significative nel riaffermare il nesso tra il diritto internazionale dei diritti umani e la protezione dell'ambiente, favorendo uno sviluppo normativo a livello internazionale che permetterebbe di superare la necessità di fare affidamento su altri diritti umani, come il diritto alla vita, per contestare i danni ambientali. Il Parere della Corte potrebbe ulteriormente favorire una «giustiziabilità» autonoma del diritto in oggetto ed una maggiore protezione dell'ambiente.

5. *Questioni legate al regime di responsabilità degli Stati*

Una seconda sezione del Parere è dedicata all'identificazione del regime giuridico relativo alla responsabilità di uno Stato o di un gruppo di Stati per la violazione dei propri obblighi di protezione del clima e dell'ambiente e, inoltre, delle norme che regolano l'invocazione, da parte di uno Stato (o di un gruppo di Stati) di tale responsabilità. Inoltre, la Corte individua i possibili rimedi per gli Stati lesi. Secondo la CIG, però, vista l'assenza di disposizioni *speciali*, i profili di responsabilità sono comunque da determinarsi attraverso le norme consuetudinarie sulla responsabilità internazionale, in larga misura codificate dai cd. Articoli sulla responsabilità degli Stati⁴⁴.

Certo, la natura e le dimensioni del fenomeno del cambiamento climatico e dei danni che ne derivano danno vita a particolari compli-

⁴⁴ Commissione di diritto internazionale, *Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, in *Yearbook of the International Law Commission*, 2001, vol. II. Nel corso del procedimento, diversi partecipanti hanno affermato che le conseguenze giuridiche delle violazioni degli obblighi internazionali sul cambiamento climatico sarebbero governate dai trattati internazionali dedicati al clima, i quali, sulla base del principio della *lex specialis*, escluderebbero l'applicazione delle norme consuetudinarie sulla responsabilità degli Stati. La CIG, tuttavia, è pervenuta alla conclusione opposta, ritenendo che «*the text, context, and object and purpose of the climate change treaties do not support the proposition that the parties intended to exclude the general rules on State responsibility. In particular, the Court finds no evidence [...] of any discernible intention on the part of the parties to the Paris Agreement to derogate from the customary international law rules on State responsibility for breaches of treaty obligation*», cfr. Parere, par. 418.

cazioni per il regime di responsabilità: le emissioni di gas serra, infatti, sono prodotte da attività o gruppi di attività che non sono facilmente associabili ad uno solo Stato o a più Stati. Non va poi trascurato che le emissioni climalteranti possono avere genesi sia antropica sia naturale, rendendo ulteriormente complessa l'individuazione dello specifico *contributo* del singolo Stato ad un fenomeno che per sua natura è collettivo e aggregato. Non va trascurato, poi, anche un dato fattuale: dati i differenti livelli di sviluppo, vi sono Paesi che hanno contribuito (e che attualmente contribuiscono) maggiormente alla concentrazione di gas serra nell'atmosfera e, contemporaneamente, che vi sono Stati più danneggiati di altri dal surriscaldamento globale. L'intrinseca natura del cambiamento climatico crea, pertanto, molteplici incertezze per il processo di identificazione delle eventuali violazioni del diritto internazionale, primo fra tutti il problema di determinare il *momento* preciso in cui l'obbligo internazionale è stato violato, sia per la difficoltà nell'identificare una singola azione (o omissione) o un comportamento continuativo e composito in contrasto con gli obblighi internazionali in vigore, sia a causa del carattere duraturo della permanenza dei gas serra nell'atmosfera⁴⁵.

La CIG, pur riconoscendo tali complessità, ha tuttavia ritenuto che le regole consuetudinarie sulla responsabilità degli Stati possano permettere di affrontare situazioni in cui esistano una pluralità di Stati lesi o responsabili: già nella propria precedente giurisprudenza, infatti, era stato osservato che «*in certain situations in which multiple causes attributable to two or more actors have resulted in injury [...] responsibility for part of such injury should [be] allocated among [the] actors*»⁴⁶. Benché tale affermazione sia effettuata quasi «in linea di principio», senza particolare sviluppo del proprio ragionamento, la Corte sembra accettare che la scienza climatica attualmente esistente permetta di determinare il contributo di ogni singolo Stato al totale cumulativo delle

⁴⁵ In argomento, v. M. GERVASI, *Le regole della responsabilità internazionale degli Stati dinanzi alla sfida del cambiamento climatico*, in A. SPAGNOLO, S. SALUZZO (a cura di), *La responsabilità degli Stati e delle Organizzazioni internazionali: nuove fattispecie, problemi di attribuzione e accertamento*, Milano, 2017, pp. 61-88.

⁴⁶ Corte internazionale di giustizia, *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*, sentenza del 9 febbraio 2022, in *ICJ Reports 2022* (I), par. 98.

emissioni globale, potendo essere calcolato sia lo storico delle emissioni sia il contributo presente⁴⁷.

Il Parere riveste inoltre molta importanza per il tema del nesso di causalità tra condotta e danno: come è noto, per l'insorgere della responsabilità internazionale sono strettamente necessari una condotta contraria ad una norma internazionale e la sua attribuzione ad uno Stato, indipendentemente dal fatto che l'azione o l'omissione causi o meno un danno. Il danno rileva quindi solo nel caso in cui sia la norma a richiederlo per l'insorgere della responsabilità internazionale⁴⁸. Oltre a quest'ultimo caso, il nesso causale può svolgere un ruolo cruciale nel determinare la disponibilità, la forma e l'entità della riparazione⁴⁹. Molti partecipanti al procedimento hanno sostenuto che, nel contesto del surriscaldamento globale, qualunque nesso causale sia impossibile da stabilire, a causa della natura diffusa delle sue cause; altri partecipanti, invece, hanno sostenuto che il nesso di causalità tra l'atto illecito ed il danno dovrebbe essere presunto. Ebbene, la CIG rifiuta queste opinioni: anzi, ritiene che il quadro giuridico esistente, come interpretato dalla giurisprudenza della Corte, possa permettere di stabilire il

⁴⁷ Cfr. Parere, cit., par. 429. La CIG nota che recenti studi dell'IPCC e di altri centri di ricerca specializzati nella scienza climatica hanno presentato dati aggregati a carattere regionale e individuali sulle emissioni di gas serra, facilitati anche dall'obbligo per le Parti contraenti dell'Accordo di Parigi di comunicare le proprie emissioni. Ciò sarebbe confermato dalle decisioni di numerose corti internazionali e interne, che avrebbero già affrontato il legame tra emissioni nocive e surriscaldamento globale, gli effetti negativi del cambiamento climatico sui ricorrenti, il rapporto di causalità tra questi effetti negativi e le azioni e omissioni di uno specifico Stato e l'attribuzione della responsabilità per questi effetti negativi.

⁴⁸ A. TANZI, *Is Damage a Distinct Condition for the Existence of an Internationally Wrongful Act?*, in M. SPINEDI, B. SIMMA (a cura di), *United Nations Codification of State Responsibility*, New York, 1987, pp. 1-33.

⁴⁹ Cfr. Parere, cit., par. 433 «Since reparation implies the existence of damage, causation must be established between the wrongful act of a State - or group of States - and particular damage suffered by the injured State or, in the case of a breach of obligations under international human rights law, by the injured individuals». In argomento, V. LANOVY, *Causation in the Law of State Responsibility*, in *British Yearbook of International Law*, vol. 90, 2022, pp. 1- 82; I. PLAKOKEFALOS, *Causation in the Law of State Responsibility and the Problem of Overdetermination*, in *European Journal of International Law*, n. 2, 2015, pp. 471-492.

rapporto causale necessario. Sarebbe richiesta, infatti, l'esistenza di un «*sufficiently direct and certain causal nexus between the wrongful act [...] and the injury suffered by the applicant*»⁵⁰, il cui specifico contenuto dipende dall'obbligo violato e dalla natura e dall'estensione del danno sofferto⁵¹. Questo *standard causale*, come detto, rileverebbe solo ai fini delle conseguenze e dell'entità della riparazione. Tali considerazioni da parte della CIG – stringate, secondo alcuni commentatori⁵² – sembrano volutamente sommarie, limitandosi a riaffermare principi ben noti nel contesto internazionale: di certo, dipendono dalla natura della decisione resa, che è pronunciata in un procedimento non contenzioso e quindi non indirizzato ad accertare l'illiceità di una condotta o di una serie di condotte.

Sulla stessa linea di ragionamento, anche le conseguenze della commissione di un illecito sono affrontate dalla Corte in maniera generale. Il Parere invero riafferma i classici effetti successivi dell'illecito internazionale, quali la cessazione dell'atto illecito, le garanzie di non ripetizione e l'obbligo di *full reparation*. Su questo ultimo punto, nel Parere è riconosciuta una tendenziale impossibilità di ricorrere al rimedio della *restitutio in integrum*, vista la quasi irreversibilità dei danni ambientali. Nel caso in cui tale rimedio si riveli materialmente impossibile, gli Stati responsabili hanno un obbligo di risarcire: nella propria giurisprudenza la Corte ha spesso riaffermato che la risarcibilità del danno ambientale prevede sia l'indennizzo per il deterioramento

⁵⁰ Corte internazionale di giustizia, *Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua)*, sentenza sul risarcimento del 2 febbraio 2018, in ICJ Reports 2018 (I), par. 32.

⁵¹ Parere, cit., par. 437-438. Nell'applicazione di questo criterio giuridico al contesto dei cambiamenti climatici, la Corte osserva pertanto che il nesso di causalità implica la considerazione di due elementi distinti. In primo luogo, se un dato evento climatico possa essere attribuito ai cambiamenti climatici di matrice antropica; in secondo luogo, in quale misura il danno causato dal mutamento del clima possa essere attribuito a un particolare Stato o gruppo di Stati. Mentre il secondo elemento può essere accertato solamente in concreto dalla Corte in relazione a specifiche richieste di riparazione presentate dagli Stati, in molti casi il primo elemento può essere identificato ricorrendo a prove scientifiche, le quali dimostrerebbero l'esistenza di un rapporto causale tra l'aumento delle emissioni antropiche e i seri danni all'ambiente e al clima.

⁵² F. PADDEU, M. JACKSON, *State Responsibility in the ICJ's Advisory Opinion on Climate Change*, in *EJIL Talk!*, 25 luglio 2025, consultabile nel sito www.ejiltalk.org.

o la perdita di beni e servizi ambientali sia il rimborso delle spese sostenute dagli Stati danneggiati in virtù di tale danno⁵³. Tali principi, che si applicano anche alle responsabilità climatiche, possono comportare, per esempi, il pagamento di una somma forfettaria qualora esistano difficoltà di quantificazione della compensazione pecuniaria.

Probabilmente, all'interno di questa sezione, la principale conclusione della Corte risiede nell'affermazione per la quale gli obblighi consuetudinari degli Stati collegati alla protezione del clima e dell'ambiente dalle emissioni antropiche abbiano carattere *erga omnes*, in considerazione dell'interesse comune degli Stati alla protezione globale dell'ambiente. Ugualmente, gli obblighi convenzionali che discendono dai principali trattati in materia climatica possono considerarsi *erga omnes partes*⁵⁴. La conseguenza importante, esplicitamente richiamata dalla Corte, attiene all'interesse di tutti gli Stati o di tutti gli Stati parte di un trattato al rispetto di questi obblighi, tale da consentire loro di invocare la responsabilità degli Stati inadempienti⁵⁵. Ciò rafforza un approccio *collettivo* alla responsabilità climatica, radicato in interessi globali condivisi anziché nelle relazioni bilaterali, riflettendo gli obblighi climatici preoccupazioni comuni.

Nonostante ciò, la CIG ritiene però che esista una sostanziale differenza nei rimedi disponibili per gli Stati lesi o specialmente colpiti e per gli Stati non lesi: questi ultimi, infatti, non potrebbero richiedere un risarcimento per la violazione di un obbligo a carattere collettivo, ma solo la cessazione dell'atto illecito e le garanzie di non ripetizione, le quali comunque, potrebbero portare alla revoca delle misure amministrative, legislative o di altro tipo che realizzano l'atto illecito internazionale⁵⁶. Tale ultima considerazione fa emergere motivi di preoccupazione per alcuni autori, molto critici verso la differenziazione delle posizioni giuridiche di Stati lesi e di Stati non lesi in relazione ad un obbligo che, per definizione, è dovuto nei confronti dell'intera comunità.

⁵³ Corte internazionale di giustizia, *Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area* (Costa Rica v. Nicaragua), cit., par. 41-43.

⁵⁴ Parere, cit., par. 440-441.

⁵⁵ Commissione di diritto internazionale, *Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, cit., art. 48. 1.(b).

⁵⁶ Parere, cit., par. 443 e 447.

nità internazionale nel suo complesso (e che, quando violato, imporrebbe che tutti gli Stati siano, di conseguenza, lesi)⁵⁷.

A prescindere da conclusioni che possono apparire anche discutibili agli occhi di alcuni, il grosso merito del Parere è sicuramente nell'aver identificato per la prima volta obblighi relativi alla protezione del sistema climatico e di altre parti dell'ambiente dalle emissioni di gas serra di origine antropica – inclusi gli obblighi di mitigazione e l'obbligo di prevenire danni transfrontalieri significativi – come obblighi di carattere *erga omnes*, riconoscendo la posizione giuridica e l'interesse di tutti gli Stati al loro rispetto, compiendo un ulteriore passo in avanti per la tutela giurisdizionale delle istanze ambientali e climatiche.

6. Osservazioni conclusive

La Corte internazionale di giustizia si è trovata a dover rispondere alla richiesta di parere in un momento complicato per il diritto internazionale, corredata da accessi dibattiti relativi alla sua efficacia e rilevanza in una epoca caratterizzata da conflitti ed emergenze su larga scala e dalla crisi dei vari sistemi istituzionalizzati creati dagli Stati. Alla CIG è stato affidato il compito di definire con precisione la condotta degli Stati nell'affrontare una delle questioni più urgenti della nostra epoca.

Il Parere ha perciò implicazioni importantissime e di vasta portata: con esso è riaffermata la vincolatività di obblighi (principalmente discendenti dall'Accordo di Parigi) che per molti anni sono stati definiti programmatici e discrezionali, ma che oggi impongono lo sviluppo di misure nazionali adeguate e progressive che, collettivamente, siano capaci di limitare il riscaldamento globale a 1.5 gradi Celsius sopra i livelli pre-industriali. Si tratta di obblighi chiari e precisi, interpretati dal principale e più autorevole organo giudiziario della comunità internazionale e a cui gli Stati non potranno sottrarsi.

⁵⁷ L. PEZZANO, *Obligations Erga Omnes and Climate Change: Reflections on the ICJ Advisory Opinion*, in *EJIL Talk!*, 8 agosto 2025, consultabile nel sito www.ejiltalk.org.

A questi si accompagnano impegni che sono previsti da altri settori del diritto internazionale, come le norme sui diritti umani o del diritto del mare, i quali interagiscono con le specifiche previsioni in materia climatica, rafforzandosi vicendevolmente e imponendo sforzi ragionevoli e funzionali al raggiungimento degli obiettivi convenzionali di protezione dell'ambiente e del clima. Già avendo chiarito la portata degli obblighi dell'Accordo di Parigi e l'esistenza (con un linguaggio molto cauto) di un diritto umano all'ambiente salubre, pulito e sostenibile, il Parere è destinato ad influenzare le politiche e i programmi a carattere ambientale e climatico. Questa pronuncia rappresenta, quindi, molto più di un semplice sviluppo giurisprudenziale: essa impone agli Stati di agire urgentemente e facendo il massimo possibile per contrastare il fenomeno del cambiamento climatico.

Quanto però il Parere riuscirà a influenzare il comportamento degli Stati, le negoziazioni e l'attuazione dei trattati internazionali sull'ambiente e la *climate litigation* nei fori nazionali resta da vedere: nel frattempo, può dirsi che la Corte internazionale di giustizia abbia svolto l'essenziale funzione di guidare soggetti e attori della comunità internazionale nell'identificare gli obblighi internazionali di protezione del clima, promuovendo un percorso di trasformazione strutturale dell'ordinamento giuridico internazionale in senso maggiormente «ecologista» e ponendo al centro del diritto internazionale il benessere del Pianeta.

Abstract^{}*

Ita

Il presente studio analizza alcune questioni principali sollevate dal parere consultivo del 23 luglio 2025 della Corte internazionale di giustizia, con cui sono stati autorevolmente individuati e interpretati gli obblighi degli Stati in relazione al cambiamento climatico. Il contributo esamina il percorso argomentativo che ha portato la Corte ad esprimere il contenuto specifico degli

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

obblighi statali con particolare riferimento alle misure di mitigazione climatica per assicurare il rispetto degli obiettivi di temperatura e, inoltre, all'affermazione di un diritto umano all'ambiente salubre, pulito e sostenibile.

Parole chiave: cambiamento climatico, Corte internazionale di giustizia, parere consultivo, Accordi di Parigi, mitigazione, emissioni, responsabilità degli Stati

En

This study analyses certain key issues raised by the International Court of Justice's advisory opinion of 23 July 2025. The decision identified and interpreted the obligations of States with regard to climate change. This paper examines the reasoning behind the Court's determination of certain specific obligations, particularly with regard to climate mitigation measures, and the potential recognition of a human right to a healthy, clean, and sustainable environment.

Keywords: climate change, opinion, International Court of Justice, mitigation, international responsibility, Paris Agreement

Hanno scritto in questo numero

Raffaele Bifulco, Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico presso la Luiss Guido Carli, Roma – rbifulco@luiss.it

Valentina Capasso, Ricercatrice di Diritto processuale civile presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II – valentina.capasso@unina.it

Michele Carducci, Professore ordinario di Diritto pubblico comparato presso l'Università del Salento – michele.carducci@unisalento.it

Gianmarco Cristofari, Assegnista di ricerca in Filosofia del diritto presso l'Università degli Studi di Palermo – cristofari.gianmarco@gmail.com

Paolo Dell'Anno, già Professore ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università degli Studi dell'Aquila – avv.paolodellanno38@gmail.com

Francesca Morganti, Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale e pubblico presso l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata – francesca.morganti@outlook.com

Domenico Pauciulo, Ricercatore di Diritto internazionale presso l'Università degli Studi di Trieste – domenico.pauciulo@dispes.units.it

Mauro Pennasilico, Professore ordinario di Diritto privato presso l'Università degli Studi di Bari Aldo Moro – mauro.pennasilico@uniba.it

Lorenzo Ricci, Assegnista di ricerca in Diritto amministrativo e pubblico presso l'Università degli Studi di Bari Aldo Moro – lorenzori1997@gmail.com

Kateryna Shapovalova, Ph.D. student in Labour Law at the University of Zurich – kateryna.shapovalova@uzh.ch

Alice Stevanato, Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale e pubblico presso l'Università degli Studi di Torino – alice.stevanato@unito.it

Antonio Felice Uricchio, Professore ordinario di Diritto tributario presso l'Università degli Studi di Bari Aldo Moro – antoniofelice.uricchio@uniba.it

Nicola Vicino, Dottore di ricerca in Diritto processuale civile presso l'Università degli studi di Bari Aldo Moro – nicolavicino90@gmail.com

Nicola Zengiaro, Assegnista di ricerca in Semiotica presso l'Università degli Studi di Torino – nicola.zengiaro@unito.it

Anno I
Numero 3-2025
Quadrimestrale
settembre-dicembre 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