



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

Dipartimento di Scienze Politiche
Dottorato in Diritto pubblico, comparato e internazionale
Curriculum: Diritto pubblico dell'economia (XXXVII ciclo)

***Le condizioni generali dell'azione e le nuove
forme di tutela giurisdizionale degli interessi
superindividuali: la c.d. public interest
litigation***

Dottorando: Luca Amedeo Savoia
Tutor: Chiar.ma Prof.ssa Paola Chirulli

INTRODUZIONE	4
 CAPITOLO I	
1. La natura della giurisdizione nel diritto italiano	7
2. Il giudizio amministrativo e la sua prevalente natura soggettiva	18
3. Tendenze di neo-oggettivizzazione del giudizio amministrativo: la legittimazione oggettiva	30
4. Legittimazione ed interesse ad agire	46
5. La carenza di una sistematica delle condizioni dell'azione	50
6. <i>Public interest litigation</i> e contenzioso strategico in Italia (cenni)	53
 CAPITOLO II	
7. <i>Public interest litigation</i> : le origini del fenomeno	55
8. Il contenzioso strategico in India	58
9. (segue) La sentenza <i>M. K. Ranijitsinh and Others v. Union of India del 2024</i>	60
10. L'esperienza olandese: il caso Urgenda	62
11. (segue) Il giudizio di primo grado: tra illecito civile e duty of care	63
12. (segue) Il giudizio di appello: l'efficacia diretta dei diritti convenzionali	64
13. (segue) Il giudizio di legittimità: la definitiva consacrazione della tutela	65
14. (segue) Considerazioni conclusive	65
15. Francia e Germania: cenni	66
16. Lo stato dell'arte della giurisprudenza sovranazionale: la sentenza <i>Verein Klimaseniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera</i>	68
17. (segue) Il vaglio preliminare: status di vittima e <i>locus standi</i>	69
18. (segue) La legittimazione delle associazioni e la Convenzione di Aarhus	70
19. (segue) Profili di merito: l'interpretazione evolutiva dell'Articolo 8	70
20. (segue) L'applicazione dei principi al caso di specie e considerazioni conclusive	72
21. L'esperienza italiana: il caso "Giudizio universale"	74
22. (segue) La decisione del Tribunale di Roma	78
23. La compatibilità della c.d. <i>public interest litigation</i> con il sistema ordinamentale italiano	84
 CONCLUSIONI	 87
 BIBLIOGRAFIA	 100

INTRODUZIONE

Nel diritto processuale amministrativo, come è noto, l'accesso alla tutela giurisdizionale è subordinato alla sussistenza delle c.d. condizioni dell'azione, ovverossia la legittimazione e l'interesse a ricorrere. La prima richiede la titolarità di una posizione giuridica soggettiva differenziata rispetto al *quisque de populo*; la seconda presuppone una lesione concreta e attuale dell'interesse dedotto in giudizio.

Tali condizioni hanno indotto la dottrina tradizionale a ritenere che il processo amministrativo abbia natura soggettiva, essendo preordinato, innanzitutto, alla tutela dell'interesse del privato ricorrente. Ciò, peraltro, trova plastica conferma laddove si pensi che il sistema di tutela è basato, di regola, sul principio della domanda.

Ciononostante, nella Costituzione non si rinvenivano previsioni ostative alla possibilità che il legislatore, al fine di tutelare interessi di natura pubblica o superindividuale, introduca regole processuali derogatorie rispetto al tradizionale assetto della giurisdizione amministrativa, come ad esempio la c.d. *class action* amministrativa (disciplinata dal d.lgs. 198/2009) e le azioni popolari (art. 9 e 70, d.lgs. 267/2000; artt. 129 ss., d. lgs. 104/2010). Con riguardo alla tutela degli interessi superindividuali, peraltro, non può tacersi il fondamentale contributo della dottrina e della giurisprudenza in ordine alla teorica degli interessi diffusi e collettivi. Questi ed altri formanti normativi e giurisprudenziali – come si avrà modo di illustrare nel presente studio – hanno indubbiamente scardinato la concezione “monolitica” del processo amministrativo inteso in senso soggettivo, aprendo le porte ad una coesistenza di modelli processuali differenziati.

Peraltro, proprio la necessità di tutelare più incisivamente interessi di natura “plurisoggettiva” ha condotto alcune esperienze ordinamentali – come quella indiana e statunitense – ad elaborare una particolare modalità di contenzioso: la *public interest litigation*, che, pur non avendo una definizione univoca, presenta due caratteristiche salienti, tanto sotto il profilo delle condizioni dell'azione, quanto sotto il versante degli effetti *ultra partes* delle pronunce delle autorità giurisdizionali adite. Sotto il profilo della legittimazione a ricorrere, infatti, si prescinde dal requisito della titolarità di un interesse diretto, concreto e attuale, consentendo al privato di adire il giudice laddove vi sia un *sufficient interest* alla pronuncia giudiziale. Quest'ultima, poi, proprio a cagione della

peculiare natura del contenzioso da cui origina, è destinata a produrre effetti che si riflettono sull'intera collettività, in virtù della sua capacità di orientare il potere legislativo.

Il presente studio, partendo da un'analisi delle forme di tutela nel diritto processuale amministrativo, anche in una prospettiva di diritto comparato, si prefigge l'obiettivo di vagliare la compatibilità della *public interest litigation* nell'ordinamento italiano, tanto in una prospettiva *de iure condito*, ovverosia sulla base dell'assetto delineato dalla Costituzione, quanto *de iure condendo*.

Giova fin d'ora anticipare che nel nostro ordinamento non sono rinvenibili pronunce in materia di contenzioso climatico incardinate secondo la logica della *public interest litigation*, ma non sono mancate, tuttavia, iniziative giudiziarie intraprese innanzi all'autorità giudiziaria ordinaria – rientranti nell'ambito dell'iniziativa denominata “Giudizio universale” – che presentano le caratteristiche proprie del c.d. contenzioso climatico strategico, uno dei filoni nel quale si è sviluppata la teorica della *public interest litigation*. In questo quadro, il contributo si propone di esaminare la portata e i nodi critici della sentenza *Giudizio Universale*, pronunciata dal Tribunale ordinario di Roma nel febbraio 2024.

Partendo da una rassegna dei risultati raggiunti nelle principali controversie climatiche a livello internazionale e sovranazionale, lo scritto approfondisce – con riferimento al contesto nazionale – le articolate istanze presentate dinanzi al giudice capitolino e le risposte fornite da quest'ultimo. Tali conclusioni, come si vedrà, segnano una decisa inversione di tendenza nel panorama in continua evoluzione della giustizia climatica.

Come emergerà dalle sezioni successive, il contenzioso qui esaminato costituisce per l'Italia il primo caso in cui le istituzioni sono state citate in giudizio per l'omessa implementazione di misure volte a mitigare i mutamenti climatici di origine antropica.

Sebbene parte della dottrina abbia affermato che la sentenza oggetto di questo commento sia destinata a non lasciare un segno profondo¹, tale tesi merita un'attenta analisi critica. Se da un lato l'osservazione appare inizialmente condivisibile – poiché l'autorità civile ha evitato di pronunciarsi compiutamente sulla questione, risolvendo la lite con una sostanziale dichiarazione di *non liquet* – dall'altro si può sostenere che proprio tale rifiuto

¹ R. CECCHI, *Il giudizio (o silenzio?) universale: una sentenza che non farà la storia*, in *Diritti comparati*, 15 maggio 2024.

di entrare nel merito imprimerà un'impronta indelebile, ancorché marcatamente sfavorevole, nel panorama della nascente giurisprudenza climatica.

Questa riflessione trova conferma nel fatto che la decisione romana si pone in aperto contrasto con molteplici verdetti, emessi sia in altri ordinamenti nazionali che in sede sovranazionale, dove i giudicanti non hanno evitato di assumere posizioni di merito, per quanto complesse. Al contrario, il Tribunale di Roma ha sostanzialmente optato per una “non decisione”, sprecando l'opportunità di sintonizzarsi con l'orientamento globale e di riconoscere, in via interpretativa, la gravità dell'emergenza climatica e l'urgenza di approntare strumenti risolutivi efficaci.

In questa prospettiva, la mancata pronuncia del giudice capitolino sembra aver tradito, se non la lettera, certamente lo spirito della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione². Infatti, la legge costituzionale n. 1/2022, integrando nella Carta la tutela dell'ambiente, degli ecosistemi e della biodiversità nell'interesse delle generazioni future, aveva palesato una spiccata attenzione verso la salvaguardia della natura³, pur in assenza di un richiamo esplicito alla nozione di clima.

² L. cost. 11 febbraio 2022, n. 1, recante “Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente”.

³ Dall'esame degli atti parlamentari emerge chiaramente come la questione climatica non rappresentasse una priorità centrale nelle intenzioni del legislatore costituzionale. Di fatto, nessuno dei disegni di legge depositati al Senato, i quali hanno poi dato vita al testo unificato, includeva un riferimento diretto alle criticità del clima.

Al contrario, presso la Camera dei Deputati, due progetti di legge costituzionale menzionavano esplicitamente la “mitigazione dei cambiamenti climatici” (P.D.L. C.2914) e la “stabilità climatica” (P.D.L. C.3181). Tuttavia, tali proposte non furono oggetto di dibattito: si scelse di non esaminarle per evitare ulteriori modifiche che avrebbero alterato il testo già approvato dal Senato, preservando così la rapidità dell'iter legislativo. Sul punto, F. GALLARATI, *Tutela costituzionale dell'ambiente e cambiamento climatico: esperienze comparate e prospettive interne*, in *DPCE Online*, 2/2022, 1085 ss.; G. GRASSO, *La révision de la Constitution italienne sur la protection de l'environnement: qu'est-ce qui pourra changer pour les questions climatiques?*, in *Italian Papers on Federalism*, 3/2022, pp. 49 ss.

CAPITOLO I

1. La natura della giurisdizione nel diritto italiano

Uno dei più grandi maestri della procedura civile, nella metà del secolo scorso ha coniato l'espressione "processo a contenuto oggettivo", al fine di distinguerlo dal più tradizionale "processo a contenuto soggettivo"⁴.

L'Autore – che vi riconnetteva taluni particolari giudizi civili, come quelli di interdizione e inabilitazione, nonché il processo penale – lo definiva "*processo sulla norma*", dando già ad evidenza come fosse il rispetto del diritto oggettivo ad esserne principale tratto caratterizzante. Siffatta tipologia di giudizi veniva contrapposta – secondo questa prospettiva teorica – al "*processo su diritti o stati*".

Sarà altro Autore a ricordare l'origine di tale locuzione e riprendere gli studi del suo ispiratore trent'anni più tardi – in un saggio destinato, non a caso, alla raccolta di studi in onore di Allorio – esplicitando come essa raccolga tutte le estrinsecazioni dell'attività giurisdizionale istituite dal legislatore "*per dar corpo all'attuazione d'interessi generali, di situazioni non soggettivizzabili, per realizzare gli scopi fissati da scelte di politica legislativa*"⁵.

Tale Autore segnala, inoltre, nelle sue pagine, un significativo cambio di paradigma, teso a giustificare, sotto il profilo terminologico, il passaggio da una "giurisdizione di diritto oggettivo" ad un "processo a contenuto oggettivo", affermando che la nuova espressione "*è senza dubbio preferibile [...] lascia trasparire l'adesione a un metodo che rifiuta le indagini funzionali per privilegiare la morfologia, la ricerca del dato strutturale, le regole formali dettate dal legislatore per lo svolgimento di tali processi*"⁶.

Quanto sostenuto dall'Autore è meritevole di condivisione.

Invero, l'oggettività – si ritiene – deve essere misurata sull'intera struttura processuale. Tornando ancora alle parole di tale Autore, "*il proprium di tali processi* – e cioè la loro natura o essenza – *va cercato nel loro interno, nella loro struttura formale, insomma nel*

⁴ E. ALLORIO, *L'ordinamento giuridico nel prisma dell'accertamento giudiziale*, Milano, 1957, pp. 116 ss.

⁵ F. TOMMASEO, *I processi a contenuto oggettivo*, in *Riv. dir. civ.*, 1988, n. 1, p. 502.

⁶ F. TOMMASEO, *I processi a contenuto oggettivo*, cit., p. 500.

*loro contenuto e non invece in qualcosa posto al loro esterno, come avviene quando si preferisca considerare i fini che essi sono chiamati a realizzare*⁷.

In tal maniera, l'Autore tiene ben distinte natura e finalità del giudizio: la prima, che ne costituisce l'essenza, da cogliersi sulla base del suo contenuto e della sua struttura formale, con un'indagine che si muove sul terreno del diritto processuale; la seconda, che viene individuata in forza di interpretazioni sostanzialistiche esterne al processo, coincidendo con la tutela dell'interesse sostanziale del promotore del giudizio o della legalità ordinamentale, a seconda che la domanda esprima direttamente la protezione di un interesse giuridicamente tutelato di colui che attiva la macchina processuale o il solo rispetto della legge.

L'Autore rifugge dall'idea che la natura del giudizio coincida con la sua finalità e perciò discenda dalla qualificazione dell'interesse a fondamento dell'azione giurisdizionale. Diversamente opinando, si finirebbe per attribuire eccessiva rilevanza a quelle interpretazioni volte ad individuare l'interesse che dà vita all'*iter* processuale – dagli esiti non di rado opinabili – con uno sguardo circoscritto ed incapace di guardare al processo in senso ampio; traslando, altresì, sul piano del diritto sostanziale, una questione che, prima ancora, inerisce al piano del diritto processuale.

La concezione finalistica, oltretutto, portata alle sue estreme conseguenze, conduce al paradosso che ad ogni giudizio possa attribuirsi natura oggettiva per il sol fatto che la reintegrazione del diritto oggettivo trova comunque indiretta manifestazione⁸. Invece, è

⁷ Così, ancora, F. TOMMASEO, *I processi a contenuto oggettivo*, cit., p. 500.

⁸ F. TOMMASEO, *I processi a contenuto oggettivo*, cit., p. 508, ove afferma che “*non basta che un determinato procedimento persegua comunque l'attuazione d'un interesse generale per riconoscere in esso le caratteristiche della giurisdizione oggettiva: se così fosse, le valutazioni finalistiche soverchierebbero il dato strutturale, e indurrebbero facilmente a ravvisare fenomeni di giurisdizione oggettiva anche in procedimenti retti ogni oltre dubbio dalle regole del processo dispositivo e culminanti in statuizioni aventi ad oggetto l'accertamento di diritti soggettivi*”. Poco più avanti, peraltro, l'Autore critica la riconduzione di alcuni giudizi civili alla oggettività, rilevando come tale scelta sia proprio dipesa da “*apprezzamenti compiuti sul terreno infido delle valutazioni funzionali*”, affermando che “*se un procedimento è retto dal principio della domanda e segue regole coerenti con l'attuazione integrale del principio dispositivo, se presenta le caratteristiche strutturali d'un processo di parti [...] farlo ciò nonostante rientrare nella categoria di giurisdizione oggettiva, significa far dipendere tale scelta da valutazioni che non tengono conto della struttura del processo*” (p. 511).

d'uopo evidenziare che l'interesse pubblico all'attuazione della legge si radica, infatti, quale finalità perseguita, all'interno di ogni azione giurisdizionale e in ogni giudizio, anche laddove – e in tal caso il rispetto della legge si pone come finalità indiretta – l'iniziativa processuale sia volta a proteggere direttamente un interesse sostanziale del promotore del giudizio⁹ e il processo abbia – per come è strutturato – chiaro contenuto soggettivo¹⁰.

Ed è palese che un giudizio incentrato sulle parti, ai loro diritti ed interessi, deve invece ricondursi alla soggettività, al di là di ogni secondaria considerazione sul ripristino indiretto della legalità ordinamentale.

L'impostazione accolta dall'Autore si fonda, perciò, sulla volontà di tenere separato il piano processuale da quello sostanziale nell'indagine volta all'individuazione della natura di un giudizio.

Ciò non significa, d'altro canto, che la ricerca di diritto sostanziale sia priva di utilità e non comunichi con quella di diritto processuale.

Ciò viene affermato dallo stesso Autore richiamato sopra, pur sostenendo che: *“l'esito della ricerca di diritto sostanziale – di cui dunque presuppone l'utilità – dev'essere confrontato con l'esito dell'indagine sui dati processuali [...]. L'interprete, infatti, deve prefiggersi un obiettivo [...] che consiste nella verifica della congruità delle scelte normative, della compatibilità del modello processuale prestabilito per lo svolgimento di determinati giudizi con le esigenze di tutela postulate dalla materia che ne è l'oggetto”*¹¹.

Orbene, seppure si condivida l'idea di un'utilità dell'indagine sostanzialistica e di un collegamento fra le due ricerche, non pare il confronto fra le stesse – la prima di diritto processuale volta ad individuare la natura del giudizio, la seconda di diritto sostanziale tesa a rivelarne la finalità – poter costituire parametro per valutare la congruità di certi regimi processuali, come se natura e finalità debbano necessariamente coincidere affinché il giudizio possa considerarsi adeguatamente strutturato (con il rischio di giungere alla

⁹ Esistono, cioè, in tal caso, due finalità, quella direttamente perseguita, individuata nella tutela dell'interesse giuridicamente tutelato di colui che agisce in giudizio, quella indirettamente espressa, coincidente con la volontà di assicurare il rispetto della legge.

¹⁰ A segnalarlo, fra gli altri, L. MONTESANO, *La tutela giurisdizionale dei diritti*, in F. VASSALLI (a cura di), *Trattato di diritto civile italiano*, Torino, 1985, p. 25.

¹¹ F. TOMMASEO, *I processi a contenuto oggettivo*, cit., p. 516.

forzata affermazione secondo cui non dovrebbero esistere giudizi dalla natura soggettiva ove l'azione giurisdizionale e il giudizio siano espressamente finalizzati a far valere il pubblico fine).

Il rapporto fra le due indagini, e cioè fra natura e finalità della giurisdizione, appare piuttosto di strumentalità.

La finalità del giudizio, cioè, se da una parte non appare *ipso facto* rivelatrice della sua natura – rifiutando l'automatica riconduzione alla soggettività dei giudizi che originano da un interesse giuridicamente tutelato di colui che agisce in giudizio ed all'oggettività dei processi che sorgono a fronte di azioni espressamente volte a garantire il rispetto della legge – dall'altra pare poter assurgere a carattere sintomatico in grado di contribuire, unitamente ad altri che verranno descritti di seguito, a definire il contenuto, e dunque l'essenza, di un giudizio.

A questo punto, si può rilevare *per incidens* che la summenzionata impostazione relativa al peso da attribuire all'indagine di diritto processuale ha persuaso buona parte dei successivi studiosi del processo (in particolare di quello amministrativo, posto che, tradizionalmente, è minore l'attenzione riservata dagli studiosi del processo civile alla natura del loro giudizio, probabilmente per la sua marcata essenza soggettiva). Predominante è, infatti, la tendenza negli attuali studi sul processo amministrativo a ragionare sulla presunta oggettività della giurisdizione in base ad un'ampia osservazione del giudizio amministrativo¹². Ove, appunto, non manca il riferimento alla sua finalità, che, però, non ne individua *ipso facto* la natura, che si vuole invece trarre, anziché dall'interesse che si esprime con la domanda, dall'intera fisionomia del processo. E in quest'ottica allargata che guarda al "contenuto" si ritiene che risieda l'insegnamento di tale Autore.

¹² Tale impostazione pervade in realtà, più o meno espressamente, gran parte degli scritti in materia. Per citarne solo alcuni, ove ciò si manifesta in maniera ancora più evidente, cfr. V. CERULLI IRELLI, *Legittimazione "soggettiva" e legittimazione "oggettiva" nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2014, n. 2, pp. 341 ss.; F. GOISIS, *Modelli processuali differenziati, legittimazione a ricorrere e nuove tendenze del processo amministrativo nel contenzioso sugli appalti pubblici*, in *Dir. proc. amm.*, 2014, n. 2, pp. 423 ss.

Sebbene non manchi, specie nella giurisprudenza amministrativa l'idea che la natura della giurisdizione consista nel solo scopo del giudizio, individuato in base all'interesse sottostante all'azione, generando così forzate interpretazioni ermeneutiche.

Precisato allora che individuare la natura della giurisdizione non significa (solo) guardare allo scopo del giudizio, quanto invece scoprirne il modo d'essere traendola dalla struttura formale del processo, appare ora necessario descrivere i modelli di giurisdizione assunti come vessillo della massima soggettività e oggettività.

La differenza che si vuole illustrare – che appartiene al diritto processuale in senso trasversale¹³ – è quella – senza recepire qui il suggerimento terminologico di Tommaseo¹⁴ – fra “giurisdizione soggettiva”, o “subiettiva”, o ancora “di diritto soggettivo”, e “giurisdizione oggettiva”, o “obiettiva”, o ancora “di diritto oggettivo”.

A tali sistemi di giurisdizione si è, infatti, soliti attribuire specifici caratteri, rappresentando e descrivendo due differenti ed opposti modelli di giudizio. Trattasi chiaramente di astrazioni, di “estremismi” dal valore orientativo per successive indagini circa l'individuazione della natura di certi giudizi. Che difficilmente trovano una corrispondenza piena nelle singole realtà processuali, ove i caratteri dell'uno e dell'altro modello tendono invece a convivere.

Procediamo perciò con l'illustrazione dei succitati modelli, come emergono dagli scritti del citato Autore (e non solo)¹⁵.

¹³ F. TOMMASEO, *I processi a contenuto oggettivo*, cit., p. 496, ove ricorda che la categoria dei processi a contenuto oggettivo “*appartiene con pieno fondamento al diritto processuale comune o generale, poiché consente di organizzare in modo sistematico principi operanti in ogni manifestazione del processo giurisdizionale*”.

¹⁴ Pur condividendo l'impostazione concettuale dell'Autore, infatti, si preferisce illustrare tali modelli esprimendosi nel senso di una giurisdizione soggettiva o oggettiva, e non di un processo a contenuto soggettivo o oggettivo. Trattandosi, del resto, della terminologia più diffusa nel mondo giuridico per evocare l'essenza di un giudizio.

¹⁵ Fra i moderni scritti (che non a caso attengono al processo amministrativo, non a quello civile) che esaurientemente descrivono tali modelli, cfr. fra i tanti, V. CERULLI IRELLI, *Legittimazione “soggettiva” e legittimazione “oggettiva” nel processo amministrativo*, cit.; F. CINTIOLI, *Osservazioni sul ricorso giurisdizionale dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e sulla legittimazione a ricorrere delle autorità indipendenti*, in www.federalismi.it, 2012.

Nel modello di giurisdizione soggettiva, il processo è azionato a protezione della situazione giuridica soggettiva, riconosciuta dal diritto sostanziale, di colui che agisce in giudizio.

Tale giudizio si connota come “processo di parti”¹⁶ – etichetta che sta ad indicare che sono proprio le parti a costituire l’origine e lo sviluppo dell’*iter* processuale – retto dal principio dispositivo, che si manifesta tanto nella sua accezione sostanziale¹⁷ – e cioè

¹⁶ Tale dizione si rinviene più frequentemente negli studi di giustizia amministrativa che non in quelli relativi al giudizio civile. Si rinvia, pertanto, a: M. CORRADINO, S. STICCHI DAMIANI, *Il processo amministrativo*, Torino, 2014, p. 147; E. PICOZZA, *Il processo amministrativo*, Milano, 2009, pp. 111 ss.; L. MIGLIORINI, *Parti* (voce – diritto processuale amministrativo), in *Enc. giur.*, Roma, 1994; S. GIACCHETTI, *L’oggetto del giudizio amministrativo come giudizio di parti*, in *Studi del Consiglio di Stato*, III, 1981, pp. 1493 ss.; V. CAIANIELLO, *Le azioni proponibili e l’oggetto del giudizio amministrativo*, in *Foro amm. T.A.R.*, 1980, n. 1, pp. 851 ss. Per alcune considerazioni relative al giudizio civile, cfr. M. TARUFFO, *La prova nel processo civile*, Milano, 2012, pp. 79 ss.; dello stesso Autore, cfr. M. TARUFFO, *La semplice verità. Il giudice e la costruzione dei fatti*, Bari, 2009, pp. 27 ss.; più risalente nel tempo, cfr. G. CHIOVENDA, *Istituzioni di diritto processuale civile*, Napoli, 1933, pp. 202 ss.

¹⁷ Sterminata è la lettura giuridica in materia. Sul principio della domanda, cfr., in via puramente orientativa, G. VERDE, *Diritto processuale civile – Parte generale*, Bologna, 2015, pp. 84 ss.; E. T. LIEBMAN, *Manuale di diritto processuale civile – Principi* (edizione curata da V. COLESANTI, E. MERLIN, E. RICCI), Milano, 2007, pp. 135 ss., nonché, dello stesso Autore, sebbene più risalente nel tempo, E. T. LIEBMAN, *Fondamento del principio dispositivo. Problemi del processo civile*, Napoli, 1962; D. BUONCRISTIANI, *L’allegazione dei fatti nel processo civile. Profili sistematici*, Torino, 2001; C. CONSOLO, *Domanda giudiziale* (voce – diritto processuale civile), in *Dig. disc. priv.*, VII, Torino, 1991; A. CERINO CANOVA, *La domanda giudiziale ed il suo contenuto*, in E. ALLORIO, *Commentario al codice di procedura civile*, I, Torino, 1980; A. PROTO PISANI, *Dell’esercizio dell’azione*, in E. ALLORIO, *Commentario al codice di procedura civile*, I, Torino, 1973, pp. 1055 ss.; S. SATTA, *Domanda giudiziale* (voce – diritto processuale civile), in *Enc. dir.*, XIII, Milano, 1964, pp. 816 ss.; S. COSTA, *Domanda giudiziale* (voce – diritto processuale civile), in *Novissimo Dig.it.*, VI, Torino, 1960.

Il principio della domanda, detto anche principio di iniziativa processuale di parte, si spiega con la volontà di non compromettere l’imparzialità e la neutralità del giudice, altrimenti chiamato a “*investigare negli eventi e nei fatti della società quelli che a suo giudizio si presentassero come casi di inosservanza della legge [...] tale ricerca lo porterebbe ad anticipare sia pure inconsciamente e almeno nel suo foro interno un giudizio che deve invece essere il risultato di un suo esame imparziale dello svolgimento del processo*”. Così, E. T. LIEBMAN, *Manuale di diritto processuale civile – Principi*, cit., p. 136. Se così viene spiegata la ragione per la quale non debba spettare al giudice, d’ufficio, l’iniziativa processuale, d’altro canto si suole anche trovare il fondamento dell’iniziativa di parte asserendo che “*sarebbe contraddittorio riconoscere ad*

inteso come principio della domanda e principio della corrispondenza fra chiesto e pronunciato – quanto in quella processuale¹⁸, posto che sono le parti a dominare l'istruttoria processuale.

Osserviamo più analiticamente quanto caratterizza tale modello di giurisdizione, a partire dall'avvio dell'*iter* processuale.

In un giudizio di natura soggettiva trova spazio – come anticipato – il principio della domanda – prima applicazione del principio dispositivo in senso sostanziale – secondo cui l'iniziativa processuale è monopolio esclusivo delle parti ed è sottratta di converso al giudice.

Trovano poi piena espressione, in un simile giudizio, le condizioni dell'azione, che filtrano l'accesso alla giustizia. Le parti, infatti, per ottenere una pronuncia di merito, devono essere legittimate ed avere interesse ad agire: ovverosia, devono essere, rispettivamente, titolari di un interesse giuridicamente rilevante non appartenente ad altri e in grado di ottenere un'utilità dall'eventuale esito favorevole del processo¹⁹.

un soggetto una posizione giuridica piena sul piano sostanziale e toglierli o limitargli, poi, la possibilità di farla valere in giudizio". Così, G. VERDE, Diritto processuale civile – Parte generale, cit., p. 84.

Sul principio della corrispondenza fra chiesto e pronunciato, cfr. fra i molti, G. VERDE, *Diritto processuale civile – Parte generale*, cit., p. 85; C. CONSOLO, *Domanda giudiziale* (voce – diritto processuale civile), cit.; G. CHIOVENDA, *Identificazione delle azioni. Sulla regola ne eat iudex ultra petita partium* (1930), in A. PROTO PISANI (a cura di), *Saggi di diritto processuale civile*, I, Milano, 1993, pp. 157 ss.; P. G. GRASSO, *La regola della corrispondenza fra chiesto e pronunciato e la nullità da ultra ed extrapetizione*, in *Riv. dir. proc.*, 1985, pp. 387 ss.

¹⁸ Sul principio dispositivo in senso processuale, cfr. S. VALENTINI, *Istruttoria e processo dispositivo: note a margine di una vecchia questione*, in *Studi in onore di Carmine Punzi*, I, Torino, 2008; G. MONTELEONE, *Limiti alla prova d'ufficio nel processo civile (cenni di diritto comparato e sul diritto comparato)*, in *Riv. dir. proc.*, 2007, pp. 863 ss.; B. CAVALLONE, *Il giudice e la prova nel processo civile*, Padova, 1991; E. F. RICCI, *Il principio dispositivo come problema di diritto vigente*, in *Riv. dir. proc.*, 1974, pp. 380 ss.; T. CARNACINI, *Tutela giurisdizionale e tecnica del processo*, in *Studi in onore di Enrico Redenti*, II, Milano, 1966, pp. 695 ss.; E. T. LIEBMAN, *Fondamento del principio dispositivo. Problemi del processo civile*, cit.

¹⁹ Amplessima è anche la bibliografia sulle condizioni dell'azione. Sulla legittimazione ad agire nel processo civile, cfr. C. MANDRIOLI, A. CARRATTA, *Diritto processuale civile – Nozioni introduttive e disposizioni generali*, Torino, 2018, pp. 52 ss.; F. P. LUISO, *Diritto processuale civile – Principi generali*, Milano, 2017, pp. 218 ss.; A. ATTARDI, *Legittimazione ad agire* (voce), in *Dig. civ.*, X, Torino, 1993, pp. 524 ss.; R. TOMEI, *Legittimazione ad agire*, in *Enc. dir.*, XXIV, 1974, pp. 65 ss.; M. T. ZANZUCCHI, *Diritto processuale civile*, in C. VOCINO (a cura di), Milano, 1964, pp. 12 ss.; F. CARNELUTTI, *Titolarità del diritto*

L'attivazione della macchina processuale a protezione del proprio interesse sostanziale ritenuto leso è inoltre frutto di volontà, e non di doverosità.

Il ruolo delle parti, come si è detto, rimane poi cruciale lungo tutto l'*iter* processuale. Nell'ambito di un "processo di parti", a queste ultime spetta, infatti non solo la promozione, ma anche la prosecuzione del giudizio, che rimane a loro disponibile²⁰ ed in quanto tale da esse sempre rinunciabile.

La rilevanza del ruolo delle parti si manifesta anche in fase istruttoria. In virtù del principio dispositivo in senso processuale sopra richiamato, infatti, spetta loro fornire la prova dei fatti a sostegno della domanda e delle eccezioni. Non invece al giudice, chiamato a decidere sulla sola base delle allegazioni delle parti relative a tali fatti, senza poter disporre d'ufficio indagini.

Anche la decisione del giudice, infine – illustrando la seconda applicazione del principio dispositivo in senso sostanziale – è soggetta ad un importante limite, quello della corrispondenza fra chiesto e pronunciato, dovendo lo stesso pronunciarsi su tutta la domanda e non oltre i limiti di essa, senza poter ampliare d'ufficio il *thema decidendum*. Con la conseguenza che sono le parti a determinare, in modo vincolante per il giudice, l'oggetto del processo.

Contrapposto al modello succitato è quello incarnato dalla giurisdizione oggettiva, ove il giudizio è attivato a tutela dell'interesse pubblico al ripristino della legalità violata.

Il tradizionale giudizio di stampo oggettivo è organizzato dal legislatore proprio per realizzare l'attuazione del diritto oggettivo.

e legittimazione, in *Riv. dir. proc.*, 1952, pp. 121 ss.; P. CALAMANDREI, *Istituzioni di diritto processuale civile*, I, Padova, 1943, p. 121. Sull'interesse ad agire, cfr. F. P. LUISO, *Diritto processuale civile – Principi generali*, cit., pp. 224 ss.; A. ATTARDI, *Interesse ad agire* (voce), in *Dig. civ.*, IX, Torino, 1993, pp. 514 ss.; B. SASSANI, *Note sul concetto di interesse ad agire*, Rimini, 1983; L. LANFRANCHI, *Note sull'interesse ad agire*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1972, pp. 1093 ss.; E. GRASSO, *Note per un rinnovato discorso sull'interesse ad agire*, in *Jus*, 1968, pp. 349; E. ALLORIO, *Bisogno di tutela giurisdizionale?*, in *Jus*, 1954, pp. 547 ss.

²⁰ Sulla disponibilità del giudizio, per l'estrema chiarezza, cfr. A. LUGO, *Manuale di diritto processuale civile*, Milano, 2012, pp. 248 ss.; R. VACCARELLA, *Rinuncia agli atti del giudizio*, in *Enc. dir.*, XL, Milano, 1989, pp. 960 ss.; più risalente nel tempo, cfr. G. A. MILANI, *Rinunciabilità agli atti del giudizio*, in D. DONATI (diretto da), *Studi di diritto pubblico*, XII, Padova, 1937.

Il processo di natura oggettiva, però – diversamente da quanto osservato con riguardo a quello di natura soggettiva – non è un “processo di parti”, né è retto dal principio dispositivo.

L’esigenza di salvaguardare l’interesse alla legalità ordinamentale rende invece tale giudizio un “processo officioso” ed occulta il principio dispositivo, in tutte le sue manifestazioni²¹.

Osserviamo le caratteristiche di tale modello di giurisdizione a partire dall’avvio dell’*iter* processuale.

A dare vita al processo è, in un giudizio di natura oggettiva, una parte pubblica – perlopiù ma non esclusivamente riconducibile all’amministrazione giudiziaria dello Stato – “messa su artificialmente”²² dal legislatore – con espressa previsione normativa – per promuovere l’attuazione giurisdizionale del pubblico fine.

La sua, peraltro, neppure può essere intesa come domanda in senso tecnico, ove si affermi l’esistenza di un interesse sostanziale (o persino si provi di esserne effettivi titolari). L’impulso processuale, che si pone in tali casi come obbligatorio, si esprime, piuttosto, con una richiesta al giudice di pronunciarsi in attuazione dell’interesse generale oggettivamente tutelato e riconducibile al rispetto della legge²³.

Qui, poi, le parti non rivestono tanta centralità come in un giudizio di natura soggettiva, diversamente spettando al giudice il ruolo di primo protagonista.

Primariamente, infatti – con differenza rispetto a quanto osservato per la giurisdizione soggettiva – le parti non possono rinunciare al giudizio già instaurato. La centralità della reintegrazione del diritto oggettivo, e la conseguente necessità di giungere all’esito del giudizio per garantirne la protezione, rende infatti indisponibile il processo.

In secondo luogo – nuovamente in divergenza rispetto a quanto osservato per la giurisdizione soggettiva – le parti non hanno il monopolio della prova. Il quadro probatorio è, infatti, frutto di attività non solo delle parti, ma anche e soprattutto del

²¹ Alla negazione del principio dispositivo fa da contrappeso l’affermazione del cd. principio inquisitorio. In relazione ad esso, cfr. G. VERDE, *Diritto processuale civile – Parte generale*, cit., pp. 96 ss.; T. CARNACINI, *Tutela giurisdizionale e tecnica del processo*, cit.; F. CARNELUTTI, *Sistema di diritto processuale civile*, I, Milano, 1936, p. 422.

²² Tale espressione è tratta da A. CICU, *Il diritto di famiglia*, Roma, 1914, p. 181.

²³ Per tale rilievo, cfr. F. TOMMASEO, *I processi a contenuto oggettivo*, cit., pp. 503 ss.

giudice, che dispone di poteri istruttori officiosi particolarmente ampi e penetranti, a salvaguardia dell'interesse pubblico perseguito.

Infine – ennesimo profilo che ridimensiona il loro ruolo – le parti non determinano, in tale giudizio, in modo vincolante il *thema decidendum* per il giudice. Il potere decisorio di quest'ultimo, al contrario, è suscettibile di espandersi fino a consentire e riservare allo stesso persino il potere di rideterminare i confini dell'oggetto del contendere, decidendo oltre i limiti fissati dalle parti.

Da quanto suesposto è chiaro che tali modelli si differenziano in base a: *i)* l'interesse che si intende proteggere con l'azione giurisdizionale e attraverso il processo, da ricavarsi in base a valutazioni sostanzialistiche tese a rivelare la (prevalente) finalità del giudizio; *ii)* la legittimazione a ricorrere, se soggettiva o oggettiva, a seconda che vi sia una mera previsione ordinamentale a legittimare l'azione; *iii)* l'avvio del processo, e cioè se esso derivi dalla volontà di attivazione di una parte o se, diversamente, discenda dall'impulso di un soggetto pubblico – perlopiù riconducibile all'amministrazione giudiziaria dello Stato – incaricato dall'ordinamento giuridico ad attivare, obbligatoriamente, a fronte della violazione del diritto oggettivo, la macchina processuale; *iv)* la disponibilità o l'indisponibilità del giudizio già instaurato alle parti coinvolte; *v)* il regime delle prove, totalmente rimesso alle parti o influenzato da rilevanti poteri del giudice; *vi)* l'ambito di cognizione del giudice, perimetrato dalle parti o suscettibile di estensione da parte dello stesso giudicante.

Tali caratteristiche, tutte insieme – ivi compresa anche la finalità del giudizio – contribuiscono ad individuare il contenuto della giurisdizione e, con esso, il suo *ubi consistam*.

Si tratta, tuttavia – rammentando quanto si è detto poc'anzi – di modelli puramente teorici, che non si rilevano in quanto tali, dunque nella loro più ampia esplicazione, nelle regole processuali delineate dal legislatore con riferimento alle diverse forme di giurisdizione.

Nell'attuale giudizio civile, infatti, ove prevale il modello di giurisdizione soggettiva, esistono casi in cui l'attore è rappresentato da un soggetto pubblico, che costituisce un organo appartenente all'amministrazione giudiziaria dello Stato, che agisce per il rispetto della legge, non al fine di tutelare un diritto soggettivo (si pensi ai casi in cui il Pubblico Ministero esercita l'azione civile a tutela dell'interesse pubblico al rispetto del diritto oggettivo, facendo emergere il limite di ordine pubblico da contrapporre alla libera

esplicazione della volontà negoziale delle parti, ai sensi dell'art. 69 c.p.c.)²⁴. O, ancora, si osservino i casi di azione popolare di natura correttiva del giudizio civile, ove l'attore, pubblico o privato che sia, promuove un giudizio con la finalità di far valere una situazione di illegittimità provocata dall'amministrazione (ad esempio, l'art. 70 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, attribuisce a qualsiasi cittadino elettore del Comune, al Prefetto, o a chiunque altro abbia interesse, la legittimazione a far valere, in via giurisdizionale, avanti al giudice civile, la decadenza dalla carica di Sindaco, Presidente della Provincia, consigliere comunale, provinciale o circoscrizionale).

Non troppo dissimile è quanto si manifesta in materia di intermediazione finanziaria, ove numerose disposizioni del d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58, e s.m.i., noto come Testo Unico dell'Intermediazione Finanziaria (TUIF), attribuiscono alla Banca d'Italia e alla Consob il potere di impugnare, di fronte al giudice ordinario, le delibere delle società vigilate adottate, illegittimamente, in violazione di alcune disposizioni sul diritto di voto in materia di intermediazione finanziaria²⁵.

Altre deviazioni rispetto al modello astratto di giurisdizione soggettiva si colgono con riguardo al principio dispositivo in senso processuale, posto che nel giudizio civile sussistono taluni casi, espressamente previsti dalla legge, in cui si attribuisce al giudice un più ampio potere istruttorio, esercitabile d'ufficio, laddove le risultanze probatorie di parte non siano state sufficienti al giudicante per decidere: in tali casi, la decisione finale avrà a fondamento non solo le allegazioni di parte relative ai fatti che giustificano la domanda e le eccezioni, bensì anche le risultanze probatorie che sono emerse dall'assunzione dei mezzi di prova disposti d'ufficio dallo stesso giudicante (si pensi alla possibilità del giudice di disporre d'ufficio la citazione di un testimone cui altro testimone ha fatto riferimento ai sensi dell'art. 257 c.p.c.).

²⁴ Sulla figura del PM nel processo civile, cfr. fra gli altri, P. G. GRASSO, *Pubblico ministero (voce – diritto processuale civile)*, in *Enc. giur.*, XXV, Roma, 1991; P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Pubblico ministero (voce – diritto processuale civile)*, in *Enc. dir.*, XXXVII, Milano, 1988, pp. 1077 ss.; M. VELLANI, *Il pubblico ministero nel processo*, II, Bologna, 1965; E. ALLORIO, *Il pubblico ministero nel nuovo processo civile*, in *Problemi di diritto*, I, Milano, 1957, pp. 291 ss.

²⁵ Cfr. gli artt. 14, comma 7, 62, 110, comma 1, 121, comma 6 e 157, comma 2 del d. lgs. n. 58/1998.

Considerando, ancora, che vi sono dei riti del giudizio civile ove emerge ancora più marcatamente l'aspetto inquisitorio (come, ad esempio, i procedimenti giurisdizionali in materia di stato e capacità delle persone²⁶).

Lo stesso si manifesta nel processo penale, chiaramente al contrario, posta l'indubbia prevalenza della natura oggettiva della giurisdizione penale.

Basti qui segnalare un elemento di rottura macroscopico: e cioè che l'originario modello inquisitorio del processo penale abbia lasciato spazio, oggi, ad un sistema misto ma prevalentemente accusatorio, ove predominante nella formazione della prova dibattimentale è il ruolo delle parti, con superamento della figura del giudice-inquisitore²⁷.

Tantomeno la piena espressione di un modello astratto – come si vedrà – si rinviene nell'attuale giudizio amministrativo.

2. *Il giudizio amministrativo e la sua prevalente natura soggettiva*

La tutela del privato nei confronti dell'esercizio del potere amministrativo è affidata, come è noto, alla giustizia amministrativa. I primi istituti di giustizia amministrativa risalgono alla nascita dello Stato moderno, ovverosia nel momento in cui si afferma l'idea che il pubblico potere debba autolimitarsi e riconoscere piena cittadinanza alle esigenze di tutela delle libertà dei cittadini nei rapporti con l'autorità pubblica. Più in particolare, con le costituzioni rivoluzionarie francesi prende piede l'idea che l'amministrazione debba essere sottoposta alla legge. Ed è tramite il diritto amministrativo che lo Stato inizia a porre un freno al proprio potere, riconoscendo ai cittadini il libero esercizio dei diritti ed accordando loro ad essere Storicamente, la giustizia amministrativa viene configurata, seguendo un modello di tipo essenzialmente impugnatorio, per decidere i ricorsi avverso

²⁶ Cfr. fra gli altri C. MANDRIOLI, A. CARRATTA, *Diritto processuale civile – I procedimenti speciali. L'arbitrato, la mediazione e la negoziazione assistita*, Torino, 2018, pp. 81 ss.; R. PRIORE, *Interdizione, inabilitazione e amministrazione di sostegno (procedimento di)*, in *Enc. giur.*, VIII, Milano, 2007; A. PROTO PISANI, *Per una riforma dei giudizi di separazione e di divorzio e dei processi minorili*, in *Foro it.*, V, 2012, pp. 343 ss.

²⁷ Per approfondire, cfr. P. TONINI, *Manuale di procedura penale*, Milano, 2018, pp. 1-27; M. SCAPARONE, *Procedura penale*, I, Torino, 2017, pp. 263 ss.; L. LUPOLI, *Il dibattimento nel processo penale*, Roma, 2014; G. UBERTIS, *Sistema di procedura penale – Principi generali*, Milano, 2007, pp. 83-101.

gli atti e i provvedimenti amministrativi. A quella che oggi potrebbe apparire come una conclusione scontata si è, tuttavia, pervenuti solo all'esito di una lunga evoluzione del processo amministrativo, che è andata di pari passo con l'affermazione dell'interesse legittimo quale posizione giuridica soggettiva autonoma e di pari dignità rispetto al diritto soggettivo, dal quale si differenzia per il sol fatto che la sua tutela non è assoluta e incondizionata. Il titolare dell'interesse legittimo, infatti, per conseguire il bene della vita a cui aspira deve necessariamente confrontarsi con l'esercizio del potere, sicché la sua pretesa ben può essere fisiologicamente (e legittimamente) sacrificata per ragioni di interesse pubblico. Al contrario, il diritto soggettivo è una situazione giuridica che riceve una tutela assoluta e incondizionata, il cui sacrificio si traduce normalmente in una patologia alla quale l'ordinamento appresta una serie di rimedi.

Si ritiene, pertanto, che la differenza tra interesse legittimo e diritto soggettivo non sia tanto qualitativa, bensì quantitativa in relazione alla tutela accordata all'uno e all'altro.

Fatta questa breve premessa, occorre dar conto che, fra gli studiosi del processo amministrativo, è sempre stata piuttosto condivisa la percezione che il ricorso al giudice amministrativo e il giudizio medesimo perseguano una finalità duplice: da un lato, l'affermazione della legge nel caso concreto e, dall'altro, la protezione di una situazione giuridica soggettiva individualizzabile²⁸.

Tale duplicità permane ancora, ove appare peraltro con palmare evidenza rispetto a qualsiasi altro giudizio: *“perché l'amministrazione, nello Stato di diritto, è sottoposta alla legge in tutte le sue manifestazioni, e deve sempre operare nel rispetto della legge (norme di diritto pubblico, tutte cogenti)”*²⁹.

²⁸ Cfr. fra gli altri, M. NIGRO, *Giustizia amministrativa* (edizione a cura di E. CARDI, A. NIGRO), Bologna, 2002, pp. 29 ss.; F. BENVENUTI, *Processo amministrativo* (voce), in *Enc. dir.*, 1987, pp. 455 ss.; A. M. SANDULLI, *Il giudizio davanti al Consiglio di Stato e ai giudici subordinati*, Napoli, 1963, pp. 51 ss.; A. PIRAS, *Interesse legittimo e giudizio amministrativo*, Milano, 1962, pp. 124 ss..

²⁹ Così, V. CERULLI IRELLI, *Legittimazione “soggettiva” e legittimazione “oggettiva” nel processo amministrativo*, cit., che sostiene, perciò, che tutti gli strumenti ascrivibili alla giustizia amministrativa *lato sensu* perseguano, anche o in via esclusiva, la legalità dell'agire amministrativo.

D'altro canto, al di là di tale rilievo riconducibile al piano delle finalità, è innegabile – leggendo gli Autori del passato³⁰ ma anche i contemporanei³¹ – che – all'indomani della legge Crispi e fino ad una prima parte del XX secolo – fosse particolarmente diffusa la configurazione del processo amministrativo come giudizio attento, nella sua struttura, ad assicurare il rispetto del diritto oggettivo, ancor prima che gli interessi dei singoli.

Sicché, l'interesse individuale aveva il limitato ruolo di impulso processuale, mentre la tutela del privato – pur rinvenibile nella configurazione del processo amministrativo dell'epoca – viveva nello sfondo, mediata dalla protezione dell'interesse pubblico, differentemente impostato quale principale nucleo del sistema di protezione del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione.

L'evoluzione del processo amministrativo ha rovesciato, tuttavia, la prospettiva originaria, con una progressiva maggiore apertura verso una prevalente tutela di diritto soggettivo, ove l'interesse giuridicamente tutelato dall'ordinamento che fa capo al ricorrente diviene, da mera occasione per l'attivazione del rimedio giurisdizionale, il fulcro della protezione del giudizio amministrativo medesimo. In un sistema, perciò, retto dal principio dispositivo in tutte le sue accezioni, con la *“garanzia di un giudice che non venga ad espandersi sino a farsi interprete delle esigenze di legalità al di là della domanda di giustizia”*, impedendo che lo stesso *“possa eventualmente dimenticarsi di essere solo chiamato ad esercitare una funzione, anziché essere investito di una missione”*³².

³⁰ Fra tali Autori, cfr. E. GUICCIARDI, *La giustizia amministrativa*, Padova, 1957, pp. 72 ss.; S. CASSARINO, *Le situazioni giuridiche e l'oggetto della giurisdizione amministrativa*, Milano, 1956, pp. 348 ss.; F. D'ALESSIO, *Istituzioni di diritto amministrativo italiano*, II, Torino, 1934, pp. 377-390; G. CHIOVENDA, *Principii di diritto processuale civile*, Napoli, 1923, pp. 358 ss.; A. SALANDRA, *La giustizia amministrativa nei governi liberi*, Torino, 1904, pp. 777-785. Occorre tuttavia segnalare come nella giurisprudenza della IV Sezione del Consiglio di Stato fosse già più radicata la tendenza a configurare in senso soggettivo il processo amministrativo. Cfr. tutte le decisioni riportate da V. CERULLI IRELLI, *Legittimazione “soggettiva” e legittimazione “oggettiva” nel processo amministrativo*, cit., nota n. 11.

³¹ Per ulteriori e più recenti scritti, cfr. A. POLICE, *Il ricorso di piena giurisdizione davanti al giudice amministrativo*, I, Padova, 2000, pp. 47 ss.; A. ROMANO, *I caratteri originari della giurisdizione amministrativa e la loro evoluzione*, in *Dir. proc. amm.*, 1994, n. 4, pp. 670 ss.; V. CAIANIELLO, *Manuale di diritto processuale amministrativo*, Torino, 1994, pp. 127 ss.

³² Cfr. F. CINTIOLI, *Osservazioni sul ricorso giurisdizionale dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e sulla legittimazione a ricorrere delle autorità indipendenti*, cit., p. 5.

Si è trattato, chiaramente, di un percorso graduale, sebbene siano due i principali atti che positivizzano e danno conferma, oggi, di tale prevalente soggettività: il dettato costituzionale e il d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 (d'ora in poi, Codice del processo amministrativo).

Per quanto attiene alla Costituzione, essa individua, agli artt. 24, 103 e 113, un sistema di giustizia amministrativa espressamente orientato alla protezione di diritti soggettivi ed interessi legittimi.

Le disposizioni cui si fa riferimento sono: l'art. 24, comma 1, Cost., che afferma che *“tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi”*; l'art. 103, comma 1, Cost., che, nel definire l'oggetto della giurisdizione amministrativa, stabilisce che i giudici amministrativi conoscono delle controversie fra privati e pubblica amministrazione aventi ad oggetto *“interessi legittimi e, in particolari materie indicate dalla legge, anche dei diritti soggettivi”*; l'art. 113, comma 1, Cost., che assicura che *“contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi”*.

Dal complesso di tali disposizioni discende infatti che colui che invoca giustizia, per poter adire il giudice, deve essere titolare di un interesse giuridicamente rilevante – *sub specie*, diritto soggettivo o interesse legittimo – che venga a monte riconosciuto e garantito dal diritto sostanziale. Interesse, questo, di cui il promotore del giudizio richiede tutela giurisdizionale, attraverso un processo che è, perciò, orientato a proteggerlo³³.

Anche il Codice del processo amministrativo sembra avvalorare tale assunto.

Tale Codice, infatti, agli artt. 1 e 7, relativi alla “giurisdizione amministrativa”, afferma, rispettivamente, che *“la giurisdizione amministrativa assicura una tutela piena ed effettiva secondo i principi della Costituzione e del diritto europeo”* e che *“sono devolute alla giurisdizione amministrativa le controversie nelle quali si faccia questione di interessi legittimi e, nelle particolari materie indicate dalla legge, di diritti soggettivi, concernenti l'esercizio o il mancato esercizio del potere amministrativo, riguardanti provvedimenti, atti, accordi o comportamenti riconducibili anche mediatamente all'esercizio di tale potere, posti in essere da pubbliche amministrazioni”*.

³³ Cfr. fra i tantissimi, F. G. SCOCA, *L'evoluzione del sistema*, in F. G. SCOCA (a cura di), *Giustizia amministrativa*, Torino, 2017, p. 21.

In questo senso, l'impianto del Codice sembra sancire anch'esso la centralità della situazione giuridica soggettiva dedotta in giudizio, attribuendo rilevanza a che il giudice amministrativo garantisca una sua tutela che sia piena ed effettiva.

Lo stesso principio di effettività – come si è osservato – “*si spiega sul piano strutturale e funzionale solo (e sempre che) si parta dal presupposto che il processo serva a proteggere i singoli anziché ad attuare la legalità in termini generali e assoluti*”³⁴.

L'impronta soggettiva del giudizio amministrativo emerge anche dall'osservazione del modo in cui ordinariamente si atteggia la legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo.

La legittimazione processuale, peraltro – come anticipato in premessa – costituisce l'oggetto d'indagine privilegiato della presente trattazione. Sicché, si vuole dedicare ad essa maggiore dignità, attraverso un'analisi finalizzata ad evidenziare tanto la sua connotazione soggettiva, quanto la differente fisionomia che assume nel giudizio amministrativo e nel giudizio civile.

Tanto nel giudizio civile, quanto in quello amministrativo, si suole filtrare l'accesso alla giustizia, stabilendo che, ai fini dell'ammissibilità e procedibilità dell'azione, sia necessario integrare alcuni requisiti intrinseci della domanda, notoriamente conosciuti come “condizioni dell'azione”: e, cioè, la legittimazione ad agire e l'interesse ad agire.

Non si rileva tuttavia una piena corrispondenza in relazione al modo d'intendere la legittimazione processuale nelle due distinte forme giurisdizionali³⁵. Osserviamo le due divergenti impostazioni.

Nell'ambito del giudizio civile³⁶, v'è vasto accordo nell'affermare che la legittimazione attiva consista nell'identità fra la persona dell'attore e quella ritenuta idonea dall'ordinamento giuridico a stimolare la funzione giurisdizionale.

³⁴ Così, F. CINTIOLI, *Osservazioni sul ricorso giurisdizionale dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e sulla legittimazione a ricorrere delle autorità indipendenti*, cit., p. 5.

³⁵ Non a caso Aldo Travi prende atto, nel suo manuale, proprio nell'*incipit* della trattazione sulle condizioni dell'azione, che la dogmatica processual-civilistica non sembra aver inciso particolarmente sulla configurazione della legittimazione ad agire in seno al processo amministrativo, con la conseguenza che non sovrapponibili appaiono le conclusioni teoriche finali attualmente predominanti nei due distinti giudizi. Cfr. A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Torino, 2018, pp. 193- 194.

³⁶ Sulla legittimazione ad agire nel processo civile, cfr. bibliografia indicata nella nota n. 16. Cfr. perciò, C. MANDRIOLI, A. CARRATTA, *Diritto processuale civile – Nozioni introduttive e disposizioni generali*, cit.,

In relazione a quest'ultima, e cioè all'individuazione del soggetto idoneo ad agire compiuta dall'ordinamento giuridico, viene in rilievo l'art. 81 c.p.c., secondo cui *“fuori dei casi espressamente previsti dalla legge, nessuno può far valere nel processo in nome proprio, un diritto altrui”*.

Da tale disposizione si ricava perciò, *a contrario*, che: *i)* l'attore debba agire per un interesse giuridicamente rilevante – *sub specie* diritto soggettivo; *ii)* che di tale diritto egli abbia la titolarità, non potendo, diversamente, salvo casi eccezionali previsti dalla legge, rivolgersi al giudice per la tutela di un diritto appartenente ad altri.

Tale regola intende perciò assicurare l'azionabilità al solo titolare della situazione sostanziale, riservando allo stesso, in via esclusiva, la scelta sul se, come e quando chiedere la tutela giurisdizionale dei propri diritti. Sì che si è affermato che la funzione stessa della legittimazione ad agire consisterebbe nell'*“evitare una decisione nel merito allorché la domanda ha ad oggetto un diritto altrui; altrimenti si esproprierebbe il titolare della scelta circa il se, come e quando far valere il diritto in questione”*³⁷.

Eppure – sebbene anche al processo amministrativo si applichi l'art. 81 c.p.c. per opera del cd. rinvio esterno contenuto nell'art. 39 c.p.a.³⁸ – il confronto delle diverse configurazioni della legittimazione ad agire nei due giudizi attrae l'attenzione non sul potere di azione al fine di far valere un diritto d'altri – su cui invece si sofferma la tipica analisi processual-civilistica – quanto sulla titolarità dell'interesse sostanziale alla base del giudizio e il diverso accertamento compiuto dal giudice.

Nel giudizio civile, infatti, il soggetto ritenuto idoneo dall'ordinamento giuridico a stimolare l'attività giurisdizionale è, più semplicemente, colui che affermi di essere titolare del diritto oggetto della controversia.

Quel che rileva sono, dunque, soltanto, le affermazioni di chi agisce in giudizio. La sola circostanza che l'attore asserisca di essere titolare, ad esempio, di un diritto di credito o

pp. 52 ss.; F. P. LUIO, *Diritto processuale civile – Principi generali*, cit., pp. 218 ss.; A. ATTARDI, *Legittimazione ad agire*, cit., pp. 524 ss.; R. TOMEI, *Legittimazione ad agire*, cit., pp. 65 ss.; M. T. ZANZUCCHI, *Diritto processuale civile*, cit., p. 12; F. CARNELUTTI, *Titolarità del diritto e legittimazione*, cit., pp. 121 ss.; P. CALAMANDREI, *Istituzioni di diritto processuale civile*, cit., p. 121.

³⁷ Così, F. P. LUIO, *Diritto processuale civile – Principi generali*, cit., p. 224.

³⁸ Ai sensi dell'art. 39, comma 1, c.p.a., *“per quanto non disciplinato dal presente codice si applicano le disposizioni del codice di procedura civile, in quanto compatibili o espressione di principi generali”*.

di un diritto di proprietà integra già positivamente, di per sé, la condizione della legittimazione ad agire.

Il giudice, infatti – utilizzando le parole di autorevole dottrina – “*deve valutare la legittimazione ad agire solo sulla base della domanda* – si potrebbe dire, a questo punto, delle affermazioni contenute in essa - *e non attraverso un’indagine nel merito, volta ad accertare se colui che agisce è veramente titolare del diritto fatto valere*”³⁹; “*se, sulla base delle contestazioni del convenuto e dell’istruttoria effettuata, il giudice si convince che l’attore non è il titolare del diritto fatto valere, rigetta nel merito la domanda, considerando l’attore* – però, si badi bene – *legittimato ad agire in quanto si è affermato (pur non essendolo nella realtà) titolare del diritto fatto valere*”⁴⁰. In tale ultima fattispecie, perciò l’azione esercitata dall’attore, pur ritenuta ammissibile, sarà, allorquando il giudice avrà verificato nel merito la mancata effettiva titolarità del diritto controverso, dichiarata infondata, trattandosi di una domanda connotata da affermazioni temerarie.

Nel processo amministrativo, diversamente, la legittimazione a ricorrere si carica – per così dire – di maggiore complessità, in ragione di un elemento invero mancante nella dinamica dei rapporti privatistici: il potere amministrativo.

La domanda del privato, infatti – che a fronte dell’esercizio del potere amministrativo decide di adire il giudice – deve anche qui integrare le condizioni dell’azione succitate per poter ottenere una pronuncia di merito. Ma tale soggetto, per poter essere legittimato ad accedere alla giustizia, deve essere – e qui occorre polarizzare l’attenzione – l’effettivo titolare di un interesse sostanziale protetto dall’ordinamento giuridico.

In relazione a quanto affermato, occorre allora mettere in risalto due profili: l’uno volto ad evidenziare la connotazione della legittimazione processuale nel giudizio amministrativo; l’altro finalizzato ad individuare quanto di diverso vi sia fra processo civile e processo amministrativo nel modo d’intendere tale condizione dell’azione.

Primo profilo: la legittimazione processuale nel giudizio amministrativo appare di chiaro stampo soggettivo. Il suo ordinario atteggiarsi, infatti, è basato sul previo riconoscimento,

³⁹ Così, ancora, F. P. LUISO, *Diritto processuale civile – Principi generali*, cit., p. 219.

⁴⁰ Così, ancora, F. P. LUISO, *Diritto processuale civile – Principi generali*, cit., p. 220. Cfr. altresì C. MANDRIOLI, A. CARRATTA, *Diritto processuale civile – Nozioni introduttive e disposizioni generali*, cit., pp. 52 ss.

sul piano del diritto sostanziale, di una situazione giuridica soggettiva lesa dall'agire amministrativo e di cui si chiede protezione in via giurisdizionale.

Secondo profilo: sussiste – come già anticipato – un diverso modo di concepire la legittimazione ad agire nel giudizio amministrativo rispetto a quanto osservato nel processo civile. Tale divergenza si fonda, in particolare, sull'insufficienza della mera affermazione della titolarità della posizione sostanziale affinché si possa ritenere integrata la legittimazione al ricorso. Occorrendo, invece, che il ricorrente provi l'“effettiva” sussistenza e titolarità di tale posizione soggettiva.

L'accertamento dell'interesse sostanziale nel giudizio amministrativo è, allora, preliminare e distinto dall'accertamento della fondatezza della domanda, che invece consiste nella verifica dell'illegittimità dell'esercizio del potere amministrativo. Utilizzando le parole di autorevole e chiara dottrina: *“la differenza rispetto al processo civile deriverebbe, dunque, dal fatto che là il riconoscimento della titolarità del diritto coincide con la verifica della fondatezza della domanda, mentre nel giudizio amministrativo l'esito non è determinato dalla titolarità della posizione giuridica sostanziale, sibbene dall'illegittimità del provvedimento impugnato”*⁴¹.

La legittimazione ad agire è, infine, distinta rispetto all'altra condizione dell'azione, l'interesse ad agire⁴², che trova il suo riferimento normativo – tramite il rinvio esterno di

⁴¹ Così, R. VILLATA, *Legittimazione processuale* (voce - diritto processuale amministrativo), in *Enc. giur.*, XVIII, Roma, 1990. Quanto affermato genera altresì dubbi in relazione al carattere, di rito o di merito, che caratterizza la pronuncia di eventuale inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione a ricorrere, fondandosi su un accertamento negativo di una posizione soggettiva di ordine sostanziale. Cfr. fra gli altri, A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, cit., p. 194.

⁴² Sull'interesse ad agire nel processo civile, si rinvia alla bibliografia indicata nella nota n. 16. Sull'interesse a ricorrere nel processo amministrativo, cfr. F. TRIMARCHI BANFI, *L'interesse legittimo attraverso il filtro dell'interesse a ricorrere: il caso della vicinitas*, in *Dir. proc. amm.*, 2017, n. 3, pp. 771 ss.; B. SPAMPINATO, *L'interesse a ricorrere nel processo amministrativo*, Milano, 2004; L. R. PERFETTI, *Diritto di azione ed interesse ad agire nel processo amministrativo*, Padova, 2004; R. VILLATA, *Interesse ad agire* (voce - diritto processuale amministrativo), in *Enc. giur.*, XVII, Roma, 1989. Quanto alla funzione dell'interesse ad agire, essa consiste nell'evitare che si scenda all'esame del merito, tutte quelle volte in cui la domanda potrebbe anche essere fondata, ma, anche se lo fosse, il suo accoglimento non produrrebbe effetto utile nella sfera giuridica di chi l'ha proposta. Essa si connette, dunque, al principio di economia processuale, in quanto l'ordinamento vuole evitare che si svolga inutile attività processuale attinente al merito – quella di rito è invece inevitabile – laddove in particolare tale attività sia correlata a domande che,

cui all'art. 39 c.p.a. – nell'art. 100 c.p.c., secondo cui “*per proporre una domanda [...] è necessario avervi interesse*”.

Tale interesse viene inteso, nel giudizio amministrativo, come possibilità del ricorrente di conseguire un bene della vita, di natura economica o morale, o un vantaggio strumentale ad esso, o ancora l'evitare un pregiudizio, attraverso l'eventuale sentenza favorevole. Ad esso sono attribuiti taluni caratteri: la personalità, dovendo l'utilità riguardare specificamente e direttamente il ricorrente; l'attualità, dovendo sussistere al momento del ricorso e permanere fino alla decisione di merito; la concretezza, dovendosi valutare con riferimento ad un pregiudizio concretamente verificatosi ai danni del ricorrente.

Le due condizioni dell'azione, in particolare, si pongono in rapporto di autonomia, dovendosi accertare in maniera distinta l'una dall'altra: ben può infatti avvenire che il portatore dell'interesse sostanziale non tragga alcuna utilità dal ricorso.

Terminata l'analisi relativa alla legittimazione processuale, si procederà ad illustrare, di seguito, gli altri caratteri, rinvenibili nel Codice del processo amministrativo, che tendono ad imprimere prevalente soggettività al giudizio amministrativo.

Fra i caratteri ulteriori e diversi dalla legittimazione processuale che imprimono soggettività al giudizio amministrativo, vi sono innanzitutto quelli riconducibili al principio dispositivo in senso sostanziale⁴³: ovverosia, il principio della domanda e il principio della corrispondenza fra chiesto e pronunciato.

anche se fondate, risulterebbero inutili, lasciando la parte richiedente nella stessa situazione anteriore all'esercizio dell'azione. Cfr. F. P. LUISO, *Diritto processuale civile – Principi generali*, cit., p. 224.

⁴³ Sul principio dispositivo in senso sostanziale con riguardo al giudizio amministrativo, cfr., oltre all'ampia bibliografia indicata nella nota n. 14, anche scritti riguardanti più strettamente il processo amministrativo. Pertanto, si veda, relativamente al principio della domanda, E. PICOZZA, *Il processo amministrativo*, cit., pp. 114 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Diritto amministrativo* (voce), in S. CASSESE (diretta da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, pp. 1915-1927; A. ORSI BATTAGLINI, *Alla ricerca dello Stato di diritto*, Milano, 2005, p. 51; M. NIGRO, *Domanda* (voce – diritto processuale amministrativo), in *Enc. giur.*, XII, Roma, 1989. Con riguardo al principio della corrispondenza fra chiesto e pronunciato, cfr. M. MONTANARI, *Reintegrazione in forma specifica e risarcimento per equivalente davanti al giudice amministrativo nella dimensione del principio di corrispondenza fra chiesto e pronunciato*, in *Dir. proc. amm.*, 2003, n. 2, pp. 354 ss.; G. MIGNEMI, *Applicabilità del principio di corrispondenza fra chiesto e pronunciato nel procedimento amministrativo*, in *Foro amm.*, 1997, pp. 208 ss.; ancora, M. NIGRO, *Domanda* (voce – diritto processuale amministrativo), cit.

Come nel giudizio civile, infatti, anche nel processo amministrativo l'iniziativa processuale è esclusivamente riservata alle parti, non potendo essere il giudice ad attivare d'ufficio la macchina processuale.

Il rinvio esterno del Codice conduce, infatti, all'applicazione dell'art. 99 c.p.c., secondo cui *“chi vuole far valere un diritto in giudizio deve proporre domanda al giudice competente”*. L'art. 41, comma 1, c.p.a., peraltro, riprende tale principio specificamente per il processo amministrativo, affermando che *“le domande si introducono con ricorso al tribunale amministrativo regionale competente”*.

Oltre al principio della domanda, anche quello della corrispondenza fra chiesto e pronunciato trova espressione – come anticipato – nel processo amministrativo.

Il rinvio esterno del Codice determina, infatti, che si applichi, anche al processo amministrativo, l'art. 112 c.p.c., in base al quale *“il giudice deve pronunciare su tutta la domanda e non oltre i limiti di essa; e non può pronunciare d'ufficio su eccezioni, che possono essere proposte soltanto dalle parti”*. Anche in tal caso, il Codice del processo amministrativo prevede uno specifico riferimento a tale principio, in particolare nell'art. 34, comma 1 c.p.a., ove si stabilisce che il giudice amministrativo possa adottare sentenze di accoglimento del ricorso, pur *“nei limiti della domanda”*. Con la conseguenza, perciò, che il giudice amministrativo possa pronunciarsi unicamente sulla base dei motivi che sono stati dedotti dal ricorrente, senza poter ampliare il *thema decidendum*.

Il giudizio amministrativo si configura, poi, a pieno titolo, quale *“processo di parti”*⁴⁴. Alle parti spetta, infatti, tanto l'attivazione quanto la prosecuzione del giudizio, che

⁴⁴ Sul processo amministrativo come un *“processo di parti”*, si veda la bibliografia indicata in nota n. 13. Cfr. perciò, M. CORRADINO, S. STICCHI DAMIANI, *Il processo amministrativo*, cit., p. 147; E. PICOZZA, *Il processo amministrativo*, cit., pp. 111 ss.; L. MIGLIORINI, *Parti* (voce – diritto processuale amministrativo), cit.; S. GIACCHETTI, *L'oggetto del giudizio amministrativo come giudizio di parti*, cit.; V. CAIANIELLO, *Le azioni proponibili e l'oggetto del giudizio amministrativo*, cit., pp. 851 ss.

In relazione all'art. 84 c.p.a.: il comma 1 prevede che *“la parte può rinunciare al ricorso in ogni stato e grado della controversia, mediante dichiarazione sottoscritta da essa stessa o dall'avvocato munito di mandato speciale e depositata presso la segreteria, o mediante dichiarazione resa in udienza e documentata nel relativo verbale”*; il comma 3 stabilisce che *“la rinuncia deve essere notificata alle altre parti almeno dieci giorni prima dell'udienza. Se le parti che hanno interesse alla prosecuzione non si oppongono, il processo si estingue”*; il comma 4, infine, dispone che *“anche in assenza delle formalità di cui ai commi precedenti il giudice può desumere dall'intervento di fatti o atti univoci dopo la proposizione*

rimane perciò disponibile e da esse sempre rinunciabile. A tal fine, il Codice del processo amministrativo detta una specifica disciplina sulla rinuncia al giudizio all'art. 84.

Un ultimo ed importante profilo di soggettività rinvenibile nell'attuale giudizio amministrativo consiste nell'applicazione, in fase istruttoria, del principio dispositivo in senso processuale.

Tale principio – come noto – trova fondamento anche nel giudizio civile, ove l'art. 115, comma 1 c.p.c. afferma che “*salvi i casi previsti dalla legge, il giudice deve porre a fondamento della decisione le prove proposte dalle parti*”. Solo ad esse spetta, perciò, salvi i casi previsti dalla legge, l'onere di indicare i mezzi di prova che giustificano le ragioni a sostegno della domanda e delle eccezioni.

Il suddetto principio – come anticipato – trova attuazione anche nel processo amministrativo. Ai sensi dell'art. 64 c.p.a., comma 1, infatti “*spetta alle parti l'onere di fornire gli elementi di prova che siano nella loro disponibilità riguardanti i fatti posti a fondamento delle domande e delle eccezioni*”; inoltre – con parallelismo a quanto affermato per il processo civile – il comma 2 della stessa disposizione stabilisce che “*salvi i casi previsti dalla legge, il giudice deve porre a fondamento della decisione le prove proposte dalle parti*”.

Se da una parte si ribadisce dunque la valenza del principio dispositivo, dall'altra occorre evidenziare – si badi bene – il riferimento, all'interno di tali disposizioni, alla disponibilità della prova da parte del privato.

Fra privato e pubblica amministrazione, infatti, sussiste una naturale relazione di disuguaglianza sostanziale, ove di sovente il primo è impossibilitato a procurarsi e fornire

del ricorso ed altresì dal comportamento delle parti argomenti di prova della sopravvenuta carenza d'interesse alla decisione della causa”. Dovendosi poi applicare, per quanto non previsto e purché compatibile con il giudizio amministrativo, la disciplina dettata dall'art. 306 c.p.c. Come si può osservare, la rinunciabilità al ricorso (e al giudizio) è rimessa alle parti e l'eventuale intervento del giudice di cui al comma 4 non costituisce un limite alla disponibilità del giudizio nell'ottica della tutela del pubblico fine, quanto, piuttosto, il suo rafforzamento, a valorizzare la sostanziale volontà delle parti a scapito del rispetto delle forme. Specificamente sulla rinuncia al giudizio amministrativo, cfr. ancora, E. PICOZZA, *Il processo amministrativo*, cit., pp. 452 ss.; N. PAOLANTONIO, *Contributo sul tema della rinuncia in diritto amministrativo*, Napoli, 2003.

al giudice il materiale probatorio necessario al processo, trovandosi questo nella disponibilità esclusiva dell'amministrazione.

Di talché si suole distinguere il caso ove il privato abbia la disponibilità delle prove da quello in cui queste ultime siano nell'esclusivo possesso della pubblica amministrazione. Nella prima ipotesi, trova affermazione il principio dispositivo nella sua piena esplicazione, ricadendo esclusivamente sulle parti l'onere di allegazione.

Nella seconda fattispecie, diversamente, il principio dispositivo appare attenuato dal cd. metodo acquisitivo⁴⁵, il cui fondamento è individuato nel comma 3 dell'art. 64 c.p.a., secondo cui *“il giudice amministrativo può disporre, anche d'ufficio, l'acquisizione di informazioni e documenti utili ai fini del decidere che siano nella disponibilità della pubblica amministrazione”*.

Tale anomalia di sistema discende dalla considerazione che il processo amministrativo *“è stato progressivamente ricostruito come processo di parti, muovendo però da un impianto (normativo e teorico) che mostrava i caratteri della giurisdizione oggettiva, nell'interesse della legalità delle decisioni autoritative”*⁴⁶.

Eppure, con uno sguardo meno superficiale, è possibile osservare come il metodo acquisitivo, che in passato era tanto accentuato da rendere il giudice – affermava Mario Nigro – *“signore della prova”*⁴⁷, oggi appare di mero supporto al prevalente impianto governato dal principio dispositivo.

⁴⁵ Sul principio dispositivo con metodo acquisitivo del giudizio amministrativo, cfr. L. G. GIANI, *La fase istruttoria*, in F. G. SCOCA (a cura di), *Giustizia amministrativa*, cit., pp. 365 ss.; A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, cit., pp. 256 ss.; L. R. PERFETTI, *L'istruzione nel processo amministrativo e il principio dispositivo*, in *Riv. dir. proc.*, 2015, n. 1, pp. 72 ss.; dello stesso Autore, L. R. PERFETTI, *Prova* (voce - processo amministrativo), in *Enc. dir.*, Milano, 2009, pp. 917 ss.; C. E. GALLO, *Manuale di giustizia amministrativa*, Torino, 2014, pp. 202 ss.; dello stesso Autore, C. E. GALLO, *La prova nel processo amministrativo*, Milano, 1994; R. VILLATA, *Riflessioni introduttive allo studio del libero convincimento del giudice nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 1990, n. 2, pp. 201 ss.; L. S. BERTONAZZI, *L'istruttoria nel processo amministrativo di legittimità: norme e principi*, Milano, 2005; G. ABBAMONTE, *La prova nel processo amministrativo*, in *Riv. amm. rep. it.*, 1985, pp. 679 ss.; M. NIGRO, *Il giudice amministrativo “signore della prova”*, in *Foro it.*, 1976; F. BENVENUTI, *L'istruzione nel processo amministrativo*, Padova, 1953.

⁴⁶ Così, L. R. PERFETTI, *L'istruzione nel processo amministrativo e il principio dispositivo*, cit., p. 72.

⁴⁷ Così, M. NIGRO, *Il giudice amministrativo “signore della prova”*, cit.

Il giudice amministrativo ha infatti sì poteri istruttori officiosi, ma può esercitare gli stessi, come emerge dalla disposizione succitata, solo ad una duplice condizione: i) che il loro utilizzo sia necessario per la definizione del giudizio; ii) che si tratti di assunzione di informazioni e documenti che siano nella disponibilità esclusiva della pubblica amministrazione resistente e che il privato non potrebbe diversamente ottenere e fornire al giudizio.

Pertanto, l'intervento del giudice non è certo predominante.

Esso sorge successivamente rispetto all'attività compiuta dalle parti, necessitato dall'esigenza di giungere alla definizione del processo attraverso materiale probatorio ulteriore che è nella disponibilità dell'amministrazione e che il privato non potrebbe diversamente fornire al giudizio.

Inoltre, il suo intervento consiste nell'acquisizione di informazioni e documenti – dunque nell'introduzione di nuovi elementi probatori – che solo riguardino e non siano estranei ai fatti contestati dalle parti.

Infine – e anche questo contribuisce a rendere residuale l'intervento officioso del giudice – tale potere è esercitabile solo laddove le parti, in relazione ai fatti che sono posti a fondamento della domanda e delle eccezioni, e che sono dunque oggetto di contestazione, siano comunque riusciti a soddisfare l'onere della prova che – seppur non inteso con la stessa rigidità che nel processo civile, apparendo qui depotenziato, minimale, tanto da essere qualificato come onere del (solo) “principio di prova”⁴⁸ – condiziona l'attività istruttoria del giudice.

Da quanto osservato è perciò possibile rinvenire, con non troppa difficoltà, la prevalente connotazione soggettiva dell'attuale giudizio amministrativo.

3. Tendenze di neo-oggettivizzazione del giudizio amministrativo: la legittimazione oggettiva

Pur non essendo questa la sede per approfondire l'evoluzione del processo amministrativo, giova ora evidenziare che, per lungo tempo, l'interpretazione della

⁴⁸ L. G. GIANI, *La fase istruttoria*, cit., pp. 369 ss.; A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, cit., pp. 256 ss.; F. BENVENUTI, *L'istruzione nel processo amministrativo*, cit., p. 102.

giurisdizione amministrativa di legittimità avvenne in termini di giurisdizione obiettiva, caratterizzata, in sostanza, a tutelare *in primis* la legittimità dell'azione amministrativa, e solo indirettamente le posizioni giuridiche soggettive. Secondo tale ricostruzione, nel processo amministrativo il cittadino tutela sé stesso difendendo la legalità dell'attività amministrativa, conseguendo indirettamente benefici anche per sé. Tale impostazione prende le mosse dall'art. 100 Cost., che, riferendosi al Consiglio di Stato, prevede che questo tuteli la “giustizia nell'amministrazione”, di modo che il giudice amministrativo possa garantire all'interno dell'amministrazione la legalità di quest'ultima, sebbene su impulso processuale della parte privata. Tale tesi, tuttavia, se ben si attaglia all'azione di annullamento nell'ambito della giurisdizione generale di legittimità, mostra tutte le sue fragilità laddove si ponga mente alla giurisdizione esclusiva – in cui, come è noto, il giudice amministrativo conosce dei diritti soggettivi – e alla giurisdizione di merito. Il modello di giurisdizione obiettiva, peraltro, svaluta eccessivamente le ragioni della nascita della giustizia amministrativa, incentrate sulla necessità di riempire un vuoto di tutela giurisdizionale in presenza dell'attività autoritativa della pubblica amministrazione. L'evoluzione del processo amministrativo a cui si è fatto cenno poc'anzi trova oggi un plastico tributo nel disposto dell'art. 1 del Codice del processo amministrativo, il quale riconosce definitivamente la centralità della situazione giuridica dedotta in giudizio, assicurandole “una tutela piena ed effettiva”.

È allora preferibile rovesciare la prospettiva e aderire ad una nozione di giurisdizione di tipo soggettivo, incentrata prioritariamente sulla tutela delle posizioni giuridiche soggettive, da cui indirettamente può derivare un beneficio per la legalità dell'azione amministrativa. Ora, pur essendo ormai consolidata la tesi della giurisdizione di tipo soggettivo, nell'ultimo decennio è andato sviluppandosi un differente formante, giurisprudenziale e – soprattutto – normativo, di tipo ‘neo-oggettivista’⁴⁹, le cui tracce, invero, erano rinvenibili anche in tempi meno recenti.

⁴⁹ Occorre precisare che la nozione di giurisdizione di tipo oggettivo risale al dibattito dottrinario che si sviluppò all'indomani della legge Crispi del 1889, istitutiva della prima Sezione giurisdizionale del Consiglio di Stato. Era evidente fin dall'origine che gli strumenti di tutela esperibili mediante ricorso servivano ad assicurare la “giustizia nell'amministrazione”, cioè il rispetto della legge da parte delle autorità di governo e delle pubbliche amministrazioni, mentre restava ancora sullo sfondo il concetto interesse legittimo inteso quale posizione giuridica soggettiva finalizzata al conseguimento di un determinato bene

Come ha evidenziato un'autorevole dottrina⁵⁰, tale orientamento si manifesta principalmente sotto due forme: la prima, mediante l'estensione – in via pretoria o normativa, tramite disposizioni *ad hoc* – delle ipotesi di legittimazione “oggettiva” ad agire⁵¹, laddove l'azione è promossa non a tutela di interessi individuali, bensì di interessi

della vita. Cfr. V. CAIANIELLO, *Manuale di diritto processuale amministrativo*, Torino, 1994, pp. 127 ss. Cfr. anche E. CASETTA, *Le trasformazioni del processo amministrativo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1999, fasc. 3-4, pp. 689-704; A. POLICE, *Il ricorso di piena giurisdizione davanti al giudice amministrativo*, I, Padova, 2000, pp. 47 ss.

⁵⁰ Ivi, pp. 380-383

⁵¹ La dottrina ha individuato tre categorie entro le quali raggruppare le diverse ipotesi di legittimazione “oggettiva” ad agire: 1) legittimazione *ex lege* in capo a soggetti pubblici o collettivi ad agire a tutela dell'interesse generale di cui essi sono portatori (es. concorrenza, ambiente ecc.); 2) casi di azione popolare *ex lege*; 3) legittimazione ad agire di enti esponenziali di collettività a tutela degli interessi della collettività medesima. Di seguito, un'elencazione esemplificativa delle fattispecie di maggior interesse ai fini della presente indagine:

- a) Legittimazione a ricorrere *ex lege* del Ministro dell'Università e della Ricerca, ai sensi dell'art. 6, comma 10, l. n. 168/1989, per l'annullamento degli atti emanati dal Rettore;
- b) Legittimazione a ricorrere *ex lege* del Ministro dell'Economia e delle Finanze, ai sensi dell'art. 52, comma 4, d. Lgs. 446/1997, per l'annullamento dei regolamenti di Comuni e Province in materia di entrate tributarie;
- c) Ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici (c.d. *class action* amministrativa), istituita con il d. lgs. 198/2009;
- d) Contenzioso elettorale: l'art. 130, comma 1, c.p.a., attribuisce, per le elezioni di comuni, province e regioni, e dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, la legittimazione “a qualsiasi candidato o elettore dell'ente della cui elezione si tratta”;
- e) Legittimazione a ricorrere *ex lege* dell'AGCM, ai sensi dell'art. 21-bis, l. n. 287/1990;
- f) Legittimazione a ricorrere *ex lege* dell'Autorità di regolazione dei trasporti, ai sensi dell'art. 36, comma 2, lett. n), d.l. 1/2012, conv. in l. 27/2012, per l'annullamento degli atti generali e particolari adottati da enti locali in ordine alla gestione del servizio taxi;
- g) Legittimazione a ricorrere *ex lege* dell'ANAC, ai sensi dell'art. 211, comma 1-bis, d. lgs. 50/2016;
- h) Legittimazione a ricorrere da parte delle associazioni di protezione ambientale individuate con decreto del Ministro dell'Ambiente, le quali possono impugnare le autorizzazioni paesaggistiche (art. 146, comma 12, d. lgs. 42/2004) ovvero gli atti adottati in violazione delle disposizioni a tutela dell'ambiente (ex artt. 309 e 310 del d. lgs. 152/2006);
- i) Legittimazione ad agire degli enti rappresentativi di collettività (Comuni, Province etc.) per l'annullamento di atti di altri enti (in particolare lo Stato) riconosciuta a livello giurisprudenziale; di enti rappresentativi di collettività territoriali avverso atti dello Stato o altri enti pubblici;

generali (ambiente, concorrenza ecc.); la seconda, con riferimento al particolare atteggiarsi dei poteri del giudice, derogatori del principio della domanda, che secondo alcuni autori danno luogo ad una vera e propria giurisdizione di diritto oggettivo⁵².

l) Legittimazione a ricorrere riconosciuta a enti collettivi o associativi, a tutela degli interessi di cui si fanno portatori, riconosciuta a livello giurisprudenziale.

m) Legittimazione ad agire riconosciuta in via pretoria agli enti o alle associazioni rappresentative di categorie (sindacati, ordini e collegi professionali ecc.) con cui si fanno valere gli interessi soggettivi dei membri della categoria, che possono essere tutelati da essi stessi, per iniziativa individuale.

⁵² Per un elenco delle principali questioni emerse nel dibattito intorno ai casi – presunti o reali – di giurisdizione di diritto oggettivo:

a) L'emersione del c.d. interesse strumentale alla luce delle sentenze 5 settembre 2019, C-333/18, 5 aprile 2016, C-689/13, *Puligienica* e 4 luglio 2013, C-100/12, *Fastweb*: in caso di presentazione di un ricorso principale avverso l'aggiudicazione di un appalto e di un ricorso incidentale, entrambi "escludenti" – in cui, cioè, entrambi i ricorrenti sostengono che l'altro soggetto dovesse essere escluso dalla gara – il giudice è tenuto ad esaminarli entrambi e, se fondati, ad annullare il provvedimento di aggiudicazione, così da consentire l'indizione di una nuova gara. Secondo l'orientamento un tempo prevalente nella giurisprudenza amministrativa, invece, l'esame preliminare del ricorso incidentale, se fondato, avrebbe condotto all'inammissibilità del ricorso principale perché il soggetto agente, risultato privo di titolo per partecipare alla gara, diviene privo di legittimazione a ricorrere per l'annullamento della gara stessa.

Alla stregua del nuovo orientamento, invece, la mancanza in capo al ricorrente principale della legittimazione ad agire, giusta l'accertata fondatezza del ricorso incidentale, non impedisce al giudice di conoscere del suo ricorso, "risultando del tutto svalutato (se così può dirsi) il requisito della legittimazione ad agire come ineliminabile perché il giudice possa conoscere nel merito della fondatezza del ricorso"

b) Gli artt. 121 s.s., c.p.a., nella parte in cui è demandato al giudice il potere-dovere di dichiarare l'inefficacia del contratto a seguito dell'annullamento dell'aggiudicazione gravemente viziata, salvo che il rispetto di esigenze imperative imponga che i suoi effetti siano mantenuti, con la previsione del risarcimento del danno per equivalente in luogo dell'aggiudicazione a favore del ricorrente vittorioso ovvero del subentro del medesimo nell'esecuzione del contratto precedentemente stipulato.

c) Il processo nei confronti dei regolamenti, atteso che il giudice amministrativo ha mantenuto fermo il principio per cui l'accoglimento del ricorso provoca l'annullamento del regolamento con effetti *erga omnes*. A tale questione si collega inevitabilmente Cons. Stato, sez. VI, 10 maggio 2011, n. 2755, che, a fronte dell'accoglimento di un ricorso, non ne ha disposto l'annullamento bensì ha prescritto all'Amministrazione l'adozione di un nuovo provvedimento nel rispetto di determinate regole procedurali, restando nelle more efficace il primo, pur riconosciuto illegittimo. In questo caso, l'annullamento dell'atto impugnato (un piano faunistico venatorio della Regione Puglia) avrebbe creato un vuoto di tutela, sino all'adozione del nuovo piano, in un settore particolarmente sensibile.

Il tratto caratterizzante del nuovo orientamento risiede nell'accordare una tutela più pregnante a determinati interessi pubblici⁵³ e, tra questi, spicca certamente la tutela della concorrenza, la quale ha indotto il legislatore, nel 2011, a modificare la l. n. 287/1990, con l'introduzione dell'art. 21-bis⁵⁴.

Alcune di queste fattispecie sono poi contrassegnate da poteri speciali in capo al giudice, diversi e ulteriori rispetto a quelli ordinari (talvolta sotto il profilo cognitorio, talaltre sotto

Da ultimo, si veda Cons. Stato, sez. I, 30 giugno 2020, n. 1233, secondo cui *“la regola dell'annullamento con effetti ex tunc dell'atto impugnato può essere derogata allorché, nel caso di atti normativi o generali, l'annullamento dell'atto possa generare una condizione amministrativa di vuoto regolatorio, tale da determinare effetti peggiorativi della posizione giuridica tutelata col ricorso, nel senso di pregiudicare, anziché proteggere, il bene della vita che l'interessato aspira a conseguire o mantenere”*;

d) Il problema del potere del giudice amministrativo di rilevare d'ufficio la nullità di atti amministrativi sottoposti al suo esame, al di fuori della cognizione di azioni di nullità ritualmente presentate ai sensi dell'art. 31, comma 4, c.p.a.;

e) Il principio della domanda e ordine dei motivi di ricorso: l'Adunanza plenaria n. 5/2015.

⁵³ Con particolare riferimento alla concorrenza, cfr. V. CERULLI IRELLI, *Legittimazione “soggettiva” e legittimazione “oggettiva” ad agire nel processo amministrativo*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2014, fasc. 2, pp. 341-390, spec. 387, secondo cui *“l'interesse alla tutela della concorrenza sta emergendo nel vigente ordinamento (ispirato ai principi europei) con una forza inusitata, veicolando forme di protezione che altri interessi pubblici, che nel nostro assetto costituzionale sono da ritenere altrettanto e forse maggiormente preminenti, come l'ambiente o la salute, non possiedono”*.

⁵⁴ *Ex multis* A. CARBONE, *Modelli processuali differenziati, legittimazione a ricorrere e nuove tendenze del processo amministrativo nel contenzioso sugli appalti pubblici*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2014, fasc. 2, pp. 424-485; F. CINTIOLI, *Osservazioni sul ricorso giurisdizionale dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e sulla legittimazione a ricorrere delle autorità indipendenti*, in *Concorrenza e mercato*, 2013, pp. 107-139; R. GIOVAGNOLI, *Atti amministrativi e tutela della concorrenza. Il potere di legittimazione a ricorrere dell'AGCM nell'art. 21-bis, legge n. 287/1990*, 2012, in Jusforyou.it; P. LAZZARA, *Legittimazione straordinaria ed “enforcement” pubblico dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Dai compiti di segnalazione all'impugnazione degli atti contrari alle regole della concorrenza e del mercato*, in *Concorrenza e mercato*, 2018, pp. 65-81; N. PICA, *La tutela processuale dell'interesse pubblico: considerazioni a partire dalla legittimazione ad agire dell'AGCM*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2019, fasc. 3, pp. 807-927; R. POLITI, *Ricadute processuali a fronte dell'esercizio dei nuovi poteri rimessi all'AGCM ex art. 21 bis della legge 287/1990. Legittimazione al ricorso ed individuazione dell'interesse alla sollecitazione del sindacato*, in *federalismi.it*, 2012, fasc. 12, pp. 32; M. RAMAJOLI, *La legittimazione a ricorrere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato come strumento di formazione della disciplina “antitrust”*, in *Concorrenza e mercato*, 2018, pp. 83-97.

il profilo decisorio) che deviano dal modello “soggettivo” ispirato al principio della domanda. Le fattispecie di questo tipo sono trattate da parte della dottrina come ipotesi di giurisdizione di diritto oggettivo⁵⁵, ed in questi casi la questione che si pone è quella di verificare se, effettivamente, in questi casi il processo amministrativo perda la connotazione sua propria.

In via di prima approssimazione, comunque, si può affermare che nei processi di siffatta configurazione, l’azione svolge una funzione di impulso processuale e, una volta esperita, è compito del giudice accertare la verità della situazione controversa, con piena disponibilità circa l’identificazione dell’oggetto dell’accertamento giurisdizionale (non limitato dalla domanda), nonché delle prove che risultano necessarie a tal fine.

In altri casi, invece, è riscontrabile una differente modulazione del requisito della legittimazione a ricorrere sotto un duplice profilo: o vengono in rilievo situazioni giuridiche differenti da quelle tutelate dinanzi al giudice amministrativo (come accade, per esempio, nel caso della c.d. *class action* amministrativa) oppure modelli peculiari di legittimazione *ex lege* (es. la legittimazione *ex art. 21-bis* della l. n. 287/1990 dell’AGCM e, più recentemente, quella dell’ANAC⁵⁶ ai sensi dell’art. 211, comma 1-*bis*, d. lgs. 50/2016).

Queste ultime delineano ipotesi annoverabili tra i casi di legittimazione “oggettiva” a ricorrere.

Sono fattispecie in cui la legittimazione ad agire acquista carattere obiettivo e il processo amministrativo diviene strumento di cura di interessi generali per iniziativa dei soggetti

⁵⁵ Sulla distinzione tra processi a contenuto oggettivo e legittimazione oggettiva ad agire, si rimanda a F. TOMMASEO, *I processi a contenuto oggettivo*, in *Rivista di diritto civile*, 1988, fasc. 5, pt. 1, pp. 685-711, secondo cui in questi casi l’oggetto dell’accertamento giurisdizionale “non è il diritto soggettivo della parte, bensì il dovere stesso del giudice di provvedere ogni volta che si trova in presenza di situazioni specialmente contemplate dalla legge”. In questi casi, è il legislatore che affida a determinati soggetti l’onere di agire a tutela di interessi generali e la domanda introduttiva, come una sorta di “atto di impulso”, non esprime la proposizione di una domanda in senso tecnico – intesa come affermazione del diritto azionato – ma si esaurisce in una richiesta del provvedimento, che il giudice deve pronunciare in attuazione dell’interesse generale oggettivamente tutelato.

⁵⁶ E. ROMANI, *La legittimazione straordinaria dell’Anac: un frammento di giurisdizione oggettiva nel processo di parti. Riflessioni a margine del parere del Consiglio di Stato del 26 aprile 2018, n. 1119*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2019, fasc. 1, pp. 261-312;

legittimati, come avviene nel processo civile quando l'esercizio dell'azione è affidato all'iniziativa del pubblico ministero ovvero a chiunque vi abbia interesse.

Occorre tuttavia mettere in evidenza che nei casi di legittimazione "oggettiva" ad agire nel processo amministrativo, quest'ultimo non perde i suoi caratteri di processo di tipo soggettivo, come processo di parti fondato sul principio della domanda⁵⁷.

L'indirizzo maggioritario, dottrinario e giurisprudenziale, è nel senso di ricondurre questi aspetti nel paradigma ordinario di esercizio della giurisdizione amministrativa.

Sotto questo profilo, è emblematico il dibattito circa la legittimazione a ricorrere dell'AGCM che vede contrapposta una prima, maggioritaria, tesi⁵⁸ secondo cui si tratterebbe di un ricorso diretto a tutelare una situazione giuridica qualificata e differenziata; una seconda, minoritaria, tesi⁵⁹ che vede in questa legittimazione straordinaria l'emersione di una giurisdizione di diritto oggettivo; e una terza tesi⁶⁰ che vede la concorrenza come bene della vita giuridicamente rilevante, ma normalmente adespota, che il legislatore soggettivizza in capo all'Autorità *antitrust*.

La difficoltà di inquadramento, comunque, è tale che in dottrina e in giurisprudenza si è cercato di fare riferimento agli schemi propri dell'ordinario modello processuale, riconducendo le fattispecie esaminate, a seconda dei casi, ad ipotesi di giurisdizione

⁵⁷ Lo rammenta V. CERULLI IRELLI, *Legittimazione "soggettiva" e legittimazione "oggettiva" ad agire nel processo amministrativo*, cit., p. 382, secondo cui "[n]ei casi di legittimazione "oggettiva" ad agire nel processo amministrativo, viceversa, l'azione è bensì esercitata non nell'interesse proprio ma a tutela di un interesse generale di cui il soggetto agente è portatore *ex lege*, ovvero per la sua posizione istituzionale, ma, una volta esercitata l'azione, il processo si svolge secondo le modalità consuete dello schema "soggettivo" (segnatamente, come s'è detto, in ordine al principio della domanda, che nel processo amministrativo di impugnazione ancora rigidamente la pronuncia del giudice ai motivi formulati con il ricorso)".

⁵⁸ M. A. SANDULLI, *Introduzione a un dibattito sul nuovo potere di legittimazione al ricorso dell'AGCM nell'art. 21-bis l. n. 287 del 1990*, in *Federalismi.it*, 2012.

⁵⁹ F. CINTIOLI, *Osservazioni sul ricorso giurisdizionale dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e sulla legittimazione a ricorrere delle autorità indipendenti*, cit., *passim*, il quale, una volta stabilita la natura di questo nuovo modello processuale differenziato, spende interessanti argomentazioni per fugare i dubbi di legittimità costituzionale che larga parte della dottrina ha sollevato in relazione all'ammissibilità di una giurisdizione di diritto oggettivo, parallela a quella di tipo soggettivo.

⁶⁰ R. GIOVAGNOLI, *Atti amministrativi e tutela della concorrenza. Il potere di legittimazione a ricorrere dell'AGCM nell'art. 21-bis, legge n. 287/1990*, 2012, cit., p. 4.

esclusiva o giurisdizione di merito⁶¹. Si è tentato, quindi, “di ricomprendere in queste la specialità propria dei nuovi modelli processuali, con risultati, tuttavia, che non lasciano esenti da dubbi”⁶².

Un argomento da taluni ritenuto decisivo a sostegno della tesi che tende a negare in radice la possibilità che nel processo amministrativo convivano più ‘anime’ – una di tipo soggettivo e un’altra di tipo oggettivo – richiama la predicata incostituzionalità di un modello differenziato di tipo oggettivo⁶³, atteso che gli artt. 24, 103 e 113 Cost. connoterebbero la giurisdizione amministrativa come “funzionale alla tutela di situazioni soggettive individuali e non di interessi generali”⁶⁴.

⁶¹ Con riferimento ai poteri *ex art.* 121-124 c.p.a., per esempio, la dottrina ha talvolta evocato una giurisdizione di merito *innominata*. Cfr. M. LIPARI, *L'annullamento dell'aggiudicazione e gli effetti sul contratto: poteri del giudice*, in *Il Foro amministrativo T.A.R.*, 2010, fasc. 9, pp. 61-73, il quale, comunque, esprime forti perplessità in merito alla sua ammissibilità. Si veda anche A. POLICE, *Attualità e prospettive della giurisdizione di merito del giudice amministrativo*, in *Studi in onore di Alberto Romano*, II, Napoli, 2011, p. 1454 ss.

⁶² A. CARBONE, *Modelli processuali differenziati, legittimazione a ricorrere e nuove tendenze del processo amministrativo nel contenzioso sugli appalti pubblici*, cit., p. 440.

⁶³ I cui dubbi sembrano esser stati autorevolmente fugati da V. CERULLI IRELLI, *Legittimazione soggettiva e legittimazione oggettiva ad agire*, cit., pp. 374-375, secondo cui “Il processo amministrativo (come il processo civile, del resto) è configurato come processo “di diritto soggettivo”. Ad assicurare la piena tutela delle situazioni individuali nei confronti dell’esercizio del potere, è intesa la protezione costituzionale, compiendo un percorso iniziato con la formazione dello Stato moderno, e di tale tipo di Stato fortemente caratterizzante (come è noto)”. Ma ciò non esclude che la giurisdizione, nell’assetto del sistema costituzionale, non possa assumere “altri caratteri, diversi da quelli di una giurisdizione di mero “diritto soggettivo”, deputata a risolvere controversie insorte a seguito della (presunta) lesione di interessi individuali; come quella deputata ad accertare la violazione del diritto oggettivo, su domanda di soggetti (pubblici, collettivi, privati) che rappresentano codeste violazioni, a tutela di interessi generali, di cui si fanno portatori. Casi, appunto, di legittimazione “oggettiva”. E in altri casi, può essere deputata ad accertare violazioni del diritto oggettivo, anche a prescindere da specifiche domande di parte.

⁶⁴ Si veda F. CINTIOLI, *Osservazioni sul ricorso giurisdizionale dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e sulla legittimazione a ricorrere delle autorità indipendenti*, cit., p. 115, il quale, per fugare i menzionati dubbi di costituzionalità, ha suggerito di optare per un’interpretazione costituzionalmente orientata della norma, valorizzando quegli elementi di specificità che, secondo la tesi in commento, pur non elidendo del tutto il carattere di giurisdizione di diritto oggettivo, avvicinano l’art. 21-bis al modello della giurisdizione soggettiva.

A tale obiezione, altra parte della dottrina sostiene che le norme incisive e cogenti contenute nella Carta costituzionale siano finalizzate ad assicurare la tutela dei cittadini nei confronti del potere pubblico, ma che non ostino ad una normativa che introduca casi di legittimazione “oggettiva” – ovverosia a tutela di interessi generali piuttosto che a tutela di situazioni soggettive protette – e financo casi di giurisdizione di diritto oggettivo⁶⁵.

In disparte dallo specifico dibattito sull’art. 21-bis, l. n. 287/1990, comunque, riferendoci più in generale alle molteplici ipotesi che verranno analizzate nella ricerca, *“non può negarsi come, perlomeno in taluni casi, potrebbe apparire forzato ridurre questo fenomeno nella sua interezza alle forme proprie del tradizionale giudizio dinnanzi al g.a.”*⁶⁶.

Alla luce di quanto si è dato conto, l’evoluzione del processo amministrativo verso un “giudizio di parti” sembra essersi arrestata a fronte della tendenza legislativa sempre più tangibile di arricchire tale giudizio di elementi ispirati all’oggettività della giurisdizione, a voler innescare un inverso ritorno alle origini.

Fra tali elementi, vi rientrano senz’altro le regole che modificano l’ordinario atteggiarsi della legittimazione processuale, assunte a principale oggetto della presente indagine. Ma non solo. La riflessione sui profili soggettivi ed oggettivi della giurisdizione amministrativa involge, infatti, anche gli altri caratteri che si è ritenuto essere sintomatici della soggettività dell’attuale giudizio amministrativo (basti pensare alle regole che

⁶⁵ V. CERULLI IRELLI, *Legittimazione soggettiva e legittimazione oggettiva ad agire*, cit., p. 375, il quale afferma che “nel processo civile, che è l’archetipo, se così può dirsi, dei processi “a contenuto soggettivo” sono presenti, come è noto, molteplici casi di legittimazione “oggettiva” ad agire da parte di legittimati straordinari o del P.M., e anche casi ascrivibili alla giurisdizione di diritto oggettivo”.

⁶⁶ A. CARBONE, *Modelli processuali differenziati e legittimazione a ricorrere dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato*, in *Concorrenza e mercato*, 2018, pp. 43-63, spec. 49. Sul punto, con particolare riferimento alla *class action* amministrativa, cfr. F. CINTIOLI, *Note sulla cosiddetta class action amministrativa*, in *Giustamm.it*, 2010, p. 13, il quale afferma che “negare cittadinanza nel processo a questa azione come azione speciale e piegarla interamente alla giurisdizione di legittimità e sulla tutela ordinaria dell’interesse legittimo equivarrebbe a sancirne un vero e proprio ripudio”.

incidono sul principio dispositivo⁶⁷), per allargarsi, negli studi di certa dottrina⁶⁸, persino a caratteri ulteriori, taluno dei quali emergente solo in via pretoria.

⁶⁷ Caso emblematico è quello relativo alla disciplina di cui agli artt. 121-124 c.p.a., avente ad oggetto il giudizio in materia di contratti pubblici. Tale disciplina sembra infatti far emergere maggiore oggettività nel giudizio amministrativo, specialmente con riferimento alla deroga al principio dispositivo in senso sostanziale e, in particolare, al principio della corrispondenza fra chiesto e pronunciato.

A fronte del ricorso volto all'annullamento dell'aggiudicazione, infatti, il giudice amministrativo si pronuncia anche sull'efficacia del contratto eventualmente stipulato. In caso di "gravi violazioni" (ad esempio, se l'aggiudicazione è avvenuta senza previa pubblicazione del bando, qualora tale pubblicazione sia obbligatoria), ai sensi dell'art. 121, comma 1, c.p.a., il giudice deve dichiarare l'inefficacia del contratto, precisando se la declaratoria di inefficacia è retroattiva o limitata alle prestazioni ancora da eseguire alla data della pubblicazione del dispositivo. Sebbene, come stabilisce il comma 2, ciò non valga laddove il giudice amministrativo accerti "esigenze imperative connesse ad un interesse generale" che impongano che siano mantenuti gli effetti del contratto. Diversamente, fuori dei casi di "gravi violazioni" di cui sopra, ai sensi dell'art. 122 c.p.a., il giudice che annulla l'aggiudicazione ha discrezionalità nello stabilire se dichiarare inefficace il contratto, fissandone anche la decorrenza. Laddove il contratto rimanga efficace o la sua inefficacia venga limitata alle sole prestazioni da eseguire, il giudice amministrativo è tenuto, al fine di ristabilire l'equilibrio economico violato, ad applicare le sanzioni alternative di cui all'art. 123 c.p.a. (si tratta, in particolare, di sanzioni pecuniarie nei confronti della stazione appaltata e/o la riduzione della durata del contratto). Infine, l'art. 124 c.p.a. – laddove il ricorrente in sede di impugnazione dell'atto di aggiudicazione chieda anche l'inefficacia del contratto e il subentro nello stesso – stabilisce che il giudice amministrativo: se dichiara l'inefficacia del contratto, può anche accogliere la domanda di conseguimento dell'aggiudicazione e di subentro nel contratto esperita dal ricorrente; se non dichiara l'inefficacia del contratto, può disporre il risarcimento del danno per equivalente laddove questo venga subito e provato.

Dai poteri del giudice amministrativo previsti dagli artt. 123 e 124 c.p.a. discenderebbe la deroga al principio della corrispondenza fra chiesto e pronunciato e la conseguente oggettività di tale giudizio. Come si può osservare, infatti, l'inflizione della sanzione alternativa – ma a ben vedere anche la condanna al risarcimento del danno per equivalente – non soddisfano il bene della vita dell'operatore economico posto a base del giudizio, superando così il perimetro oggettivo individuato dalla domanda, comminando sanzioni a fronte della violazione della disciplina sui contratti pubblici.

Anche in tale caso numerosi sono gli studi in materia. Fra questi, cfr. S. FANTINI, *L'inefficacia del contratto*, in B. SASSANI, R. VILLATA (a cura di), *Il codice del processo amministrativo*, Torino, 2012, pp. 1035 ss.; R. CHIEPPA, *Il nuovo processo amministrativo dopo il correttivo al Codice*, Milano, 2012, pp. 632 ss.; E. STICCHI DAMIANI, *Annullamento dell'aggiudicazione e inefficacia funzionale del contratto*, in *Dir. proc. amm.*, 2011, n. 1, pp. 240 ss.; A. ANGIULI, *Contratto pubblico e sindacato del giudice amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2010, n. 4, pp. 865 ss.; M. LIPARI, *L'annullamento dell'aggiudicazione e gli effetti sul contratto: poteri del giudice*, in *www.giustamm.it*, 2010; A. CARULLO, *La sorte del contratto dopo l'annullamento*

Si intende ora osservare la suddetta tendenza di neo-oggettività, soffermandosi – come già anticipato – su quelle ipotesi di legittimazione processuale previste espressamente dal legislatore, che maggiormente rivelano problematicità per il loro incerto ancoraggio ad un interesse sostanziale sottostante.

Si tratta, cioè – se si vuole individuare un minimo comune denominatore di tali prerogative processuali – di legittimazioni a ricorrere di carattere oggettivo, che trovano dunque la loro fonte di riconoscimento nella legge⁶⁹, e dalla presunta eccezionalità, discutendosi sulla loro riconduzione ad una situazione giuridica soggettiva sottostante.

dell'aggiudicazione: poteri del giudice e domanda di parte, in www.giustamm.it, 2010; F. FRACCHIA, *Il rito speciale sugli appalti e la sorte del contratto: un giudizio a geometria variabile e a oggetto necessario nel contesto della concorrenza*, in www.giustamm.it, 2010; V. LOPILATO, *Categorie contrattuali, contratti pubblici e i nuovi rimedi previsti dal decreto legislativo n. 53 del 2010 di attuazione della direttiva ricorsi*, in *Dir. proc. amm.*, 2010, n. 4, pp. 1326 ss.; G. GRECO, *La direttiva 2007/66/CE: illegittimità comunitaria, sorte del contratto ed effetti collaterali indotti*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2008, pp. 1029 ss.; E. FOLLIERI, *I poteri del giudice amministrativo nel decreto legislativo 20 marzo 2010 n. 53 e negli artt. 120-124 del codice del processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2010, n. 4, pp. 1067 ss.

⁶⁸ Tale impostazione è chiaramente visibile in M. A. SANDULLI, *Profili oggettivi e soggettivi della giustizia amministrativa: il confronto*, in F. FRANCIARIO, M. A. SANDULLI (a cura di), *Profili oggettivi e soggettivi della giurisdizione amministrativa. In ricordo di Leopoldo Mazza*, Napoli, 2017, pp. 339-350. L'Autrice menziona, in particolare: il termine per ricorrere, con particolare riferimento alla sua decorrenza (dalla conoscenza dell'atto o da quella del vizio) e alla rilevanza della percezione dell'effettiva lesività; il ricorso incidentale, con particolare riferimento al rapporto con il ricorso principale ai fini della sua disamina e dei termini per la sua proposizione; la tutela cautelare, con riferimento ai limiti per ragioni d'interesse pubblico; il risarcimento del danno, con riguardo ai suoi limiti, ai presupposti e ai termini per l'azione; il potere dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato di decidere "nell'interesse della legge" su questioni di diritto non più rilevanti per definire la controversia; il potere/dovere dei giudici di pronunciarsi sull'inefficacia del contratto pubblico in caso di annullamento dell'aggiudicazione per vizi gravi o di irrogare sanzioni pecuniarie sostitutive per vizi meno gravi; il potere/dovere dei giudici di disapplicare le leggi in contrasto con il diritto dell'Unione europea e al potere/dovere dei giudici di ultima istanza di rimettere in via pregiudiziale alla Corte di Giustizia le questioni di compatibilità con il diritto dell'Unione europea. Come si può notare, solo taluni di essi coinvolgono i tradizionali caratteri dei due modelli di giurisdizione. Per approfondire taluni di questi profili, si vedano i diversi contributi contenuti nella stessa opera. Cfr. perciò, F. FRANCIARIO, M. A. SANDULLI (a cura di), *Profili oggettivi e soggettivi della giurisdizione amministrativa. In ricordo di Leopoldo Mazza*, cit.

⁶⁹ Parte della dottrina estende la tendenza in oggetto, facendo riferimento anche ad alcune ipotesi di legittimazioni processuale riconosciute dalla "giurisprudenza consolidata". Cfr., fra gli altri, V. CERULLI

Fra queste, si segnalano, primariamente, le legittimazioni di natura oggettiva attribuite alle autorità ministeriali, e cioè: la legittimazione del Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR) ad impugnare, in sede giurisdizionale amministrativa, per i soli vizi di legittimità, gli atti attraverso cui il Rettore emana gli statuti e i regolamenti dell'Università deliberati dagli organi competenti, qualora questi ultimi non si siano conformati ai rilievi di legittimità indicati dal Ministro in fase di controllo conseguente alla deliberazione (art. 6, comma 10, l. 9 maggio 1989, n. 168); la legittimazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) ad impugnare i regolamenti adottati dagli enti locali, relativi alla disciplina delle proprie entrate, anche tributarie, per vizi di legittimità, avanti gli organi di giustizia amministrativa (art. 52, comma 4, d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446).

Le perplessità sollevate in merito a dette attribuzioni si fondano sulla circostanza che le autorità ministeriali sembrano poter agire di fronte al giudice amministrativo al fine di ottenere l'annullamento degli atti adottati da altre amministrazioni, solo in quanto illegittimi, a tutela cioè del ripristino della legalità violata, a prescindere dall'interesse particolare di cui le stesse sono portatrici: a configurare, dunque, un ricorso nel solo interesse della legge⁷⁰.

Altre legittimazioni di stampo oggettivo dalla dubbia eccezionalità sono rappresentate dalle azioni popolari, istituti processuali di tradizione addirittura romanistica. Fra esse si rilevano: quella di natura sostitutiva prevista dall'art. 9, comma 1, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, secondo cui “*ciascun elettore può far valere in giudizio le azioni e i ricorsi che*

IRELLI, *Legittimazione “soggettiva” e legittimazione “oggettiva” nel processo amministrativo*, cit. Si è tuttavia qui deciso di non prendere in considerazione tali fattispecie, sia per la loro minore attitudine ad oggettivizzare il giudizio (posto il valore della giurisprudenza nel nostro ordinamento), sia perché non sembrano godere del carattere dell'eccezionalità, dato che i giudici amministrativi tendono a riconoscere tali legittimazioni proprio sul presupposto che vi sia, alla base del ricorso, un interesse giuridicamente tutelato.

⁷⁰ Per approfondire le legittimazioni processuali *ex lege* a favore dei Ministri, cfr. F. GOISIS, *Il potere di iniziativa dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ex art. 2-bis l. 287 del 1990: profili sostanziali e processuali*, in *Dir. proc. amm.*, 2013, n. 2, pp. 471 ss.; C. AMICONI, *L'autonomia universitaria tra delegificazione, controllo ministeriale e sindacato giurisdizionale*, in www.giustamm.it, 1998; A. GUSTAPANE, *Brevi note sui regolamenti di ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990, pp. 89 ss.

spettano al Comune e alla Provincia"; quella di natura correttiva prevista nel giudizio in materia elettorale ai sensi dell'art. 130, comma 1, c.p.a., ove si stabilisce che *"contro tutti gli atti del procedimento elettorale successivi all'emanazione dei comizi elettorali è ammesso ricorso soltanto alla conclusione del procedimento elettorale, unitamente all'impugnazione dell'atto di proclamazione degli eletti: a) quanto alle elezioni di Comuni, Province e Regioni, da parte di qualsiasi candidato o elettore dell'ente della cui elezione si tratta [...] b) quanto alle elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, da parte di qualsiasi candidato o elettore [...]"*; quella, ancora di natura correttiva, introdotta, di recente, dalla nuova disciplina sull'accesso civico a dati e documenti pubblici.

Prendiamo ad osservazione proprio quest'ultima, posto che – come attenta dottrina ha rilevato⁷¹ – tale azione ha rivitalizzato l'interesse degli studiosi per un istituto che non ha goduto certamente di primaria attenzione.

Come noto, negli ultimi anni, al diritto di accesso documentale di cui agli artt. 22 e ss. della l. 7 agosto 1990, n. 241, si è affiancato: prima, il diritto di accesso civico cd. semplice, previsto dall'art. 5, comma 1, d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (T.U. Trasparenza); più tardi, a causa dell'insoddisfazione generale per la trasparenza ottenuta mediante la pubblicazione obbligatoria sui siti istituzionali, il diritto di accesso civico cd. generalizzato, riconosciuto dall'art. 5, comma 2, T.U. Trasparenza, come modificato dal d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97, che ha introdotto la normativa cd. FOIA (*Freedom of Information Act*).

Il primo, il diritto di accesso civico semplice, discende dall'obbligo imposto dall'ordinamento giuridico in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare taluni

⁷¹ M. RAMAJOLI, *Legittimazione a ricorrere e giurisdizione oggettiva*, in V. CERULLI IRELLI (a cura di), *La giustizia amministrativa in Italia e in Germania. Contributi per un confronto*, Milano, 2017, p. 150. Si tratta, infatti, di un istituto rinvenibile in rari angoli dell'ordinamento giuridico, che persino è stato svuotato di significato da parte della giurisprudenza. In relazione a tale svuotamento, si fa riferimento all'interpretazione attribuita dalla giurisprudenza amministrativa all'art. 10 della l. 6 agosto 1967, n. 765 (cd. legge Ponte), in particolare al *"chiunque"* che *"può ricorrere contro il rilascio della concessione edilizia in quanto in contrasto con le disposizioni di legge o dei regolamenti con le prescrizioni di piano regolatore generale o dei piani particolareggiati di esecuzione"*. Cfr. in merito, F. SAITTA, *L'impugnazione del permesso di costruire nell'evoluzione giurisprudenziale: da azione popolare a mero (ed imprecisato) ampliamento della legittimazione a ricorrere*, in *Riv. giur. edil.*, 2008, fasc. 1, parte 2, pp. 23 ss.

documenti, informazioni e dati, con il correlativo diritto di “chiunque” di richiedere i medesimi nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione. Esso costituisce, perciò, il rimedio alla mancata osservanza degli obblighi di pubblicazione imposti dalla legge. Il secondo, il diritto di accesso civico generalizzato – che ha avvicinato il nostro ordinamento a quelli più sviluppati in materia di trasparenza amministrativa – riconosce invece il diritto di informazione generalizzato rispetto all’agire amministrativo, consentendo a “chiunque” di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del d.lgs. n. 33/2013.

Quel che però richiama attenzione è che, in relazione al loro esercizio, non vi sono limiti di legittimazione soggettiva. Il diritto di accesso civico può essere infatti, in entrambi i casi, esercitato da “chiunque” e, conformemente a ciò, l’istanza di accesso non necessita di motivazione circa la sussistenza di un interesse sostanziale. E, benché il “chiunque” contenuto nelle disposizioni si riferisca all’esercizio del diritto di accesso – e non espressamente all’esperimento dell’azione giurisdizionale – il T.U. in oggetto attribuisce all’istante anche il potere di adire il giudice amministrativo laddove l’amministrazione neghi l’accesso, al fine di ottenere la condanna al rilascio dei dati richiesti⁷².

La circostanza, perciò, che la legittimazione a ricorrere finisca per spettare, anch’essa, a “chiunque” – e ciò vale anche negli altri casi di azione popolare, ove non sembra emergere un interesse legittimo, quanto invece una “condizione formale” del ricorrente, come

⁷² Profilo di perplessità è che il legislatore abbia predisposto, tramite il richiamo operato dal T.U. trasparenza all’art. 116 c.p.a., un sistema di protezione giurisdizionale in caso di diniego di accesso, senza “introdurre un’azione specifica a garanzia di questo particolare tipo di accesso generalizzato – ed utilizzando diversamente – un’azione già prevista per altre situazioni giuridiche soggettive, e cioè l’azione a tutela del diritto d’accesso procedimentale ai documenti amministrativi di cui alla legge n. 241/90. [...] Il quadro normativo attuale, forse non sufficientemente meditato, prevede dunque che qualsiasi soggetto dell’ordinamento il quale, senza necessità di dimostrare un interesse diretto, concreto e attuale, richieda documenti la cui pubblicazione sia stata omessa e non ottenga soddisfazione sul piano dell’attività amministrativa di diritto sostanziale riceve una tutela di diritto processuale in virtù di un’azione, originariamente concepita per i titolari di un interesse qualificato, la quale però, con una torsione normativa, viene ora riconosciuta in capo a chiunque”. Così, M. RAMAJOLI, *Legittimazione a ricorrere e giurisdizione oggettiva*, cit., p. 151. Cfr. altresì, V. PARISIO, *La tutela dei diritti di accesso ai documenti amministrativi e alle informazioni nella prospettiva giurisdizionale*, in www.federalismi.it, 2018.

l'essere elettore o cittadino – induce a credere che il ricorso sia sorretto, in tal caso, soltanto da un interesse di mero fatto⁷³.

Altra legittimazione prevista direttamente dalla legge è l'azione per l'efficienza, introdotta nell'ordinamento giuridico con il d.lgs. 20 dicembre 2009, n. 198, nel più ampio ambito della riforma Brunetta, con l'obiettivo di migliorare il risultato della *performance* amministrativa⁷⁴.

Ai sensi del comma 1 dell'art. 1 del decreto, mediante tale azione, utenti e consumatori, individualmente o eventualmente riuniti anche in associazioni e comitati, titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei ad una pluralità di (ulteriori) utenti e consumatori, possono rivolgersi al giudice amministrativo con la finalità di chiedere il

⁷³ Cfr. ancora, M. RAMAJOLI, *Legittimazione a ricorrere e giurisdizione oggettiva*, cit., pp. 152- 153, con bibliografia ivi citata, a testimonianza, in particolare, della difficoltà di individuare il tipo di interesse fatto valere dall'attore popolare. Cfr. perciò, F. CAMMEO, *Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa*, I, Milano, 1910, p. 271; L. PALADIN, *Azione popolare (voce)*, in *Novissimo Dig. It.*, II, Torino, 1968, pp. 88 ss.; A. LUGO, *Azione popolare (voce)*, in *Enc. dir.*, IV, Milano, 1959, pp. 867 ss.; G. ZANOBINI, *Il diritto politico*, in *Primo Trattato completo di diritto amministrativo*, II, III, 1935, pp. 264 ss.. Cfr. inoltre, V. TORANO, *Il diritto di accesso civico come azione popolare*, in *Dir. amm.*, 2013, fasc. 4, pp. 789 ss.; C. CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, Santarcangelo di Romagna, 2012, pp. 242 ss.; F. CINTIOLI, *L'azione popolare nel contenzioso elettorale amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2008, fasc. 2, pp. 329 ss.

⁷⁴ Sull'azione per l'efficienza, ampia è la bibliografia in materia. Cfr. V. GASTALDO, *La class action amministrativa: uno strumento attualmente poco efficace*, in www.federalismi.it, 2016; R. DE NICTOLIS, *Codice del processo amministrativo commentato*, Milano, 2015, pp. 2250 ss.; S. VERNILE, *Verso un'amministrazione efficiente. Una nuova tutela processuale tra innovazioni mancante e utilità effettive*, in *Dir. proc. amm.*, 2012, fasc. 4, pp. 1519 ss.; G. FIDONE, *L'azione per l'efficienza nel processo amministrativo: dal giudizio sull'atto a quello sull'attività*, Torino, 2012; G. SORICELLI, *Considerazioni sulla class action amministrativa nell'amministrazione di risultato*, in www.giustamm.it, 2011; A. FABRI, *Le azioni collettive nei confronti della pubblica amministrazione nella sistematica delle azioni non individuali*, Napoli, 2011; F. MANGANARO, *L'azione di classe in un'amministrazione che cambia*, in www.giustamm.it, 2010; U. G. ZINGALES, *Una singolare forma di tutela del cittadino nei confronti della p.a.: la class action*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, pp. 246 ss.; F. PATRONI GRIFFI, *Class action e ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari pubblici*, in www.federalismi.it, 2010; F. CINTIOLI, *Note sulla cosiddetta class action amministrativa*, in www.giustamm.it, 2010; M. CLARICH, *La class action di Brunetta. Ovvero come provare a migliorare la p.a. con la cosmesi*, in *Il Sole 24Ore*, 2009; A. BARTOLINI, *La class action nei confronti della p.a. tra favole e realtà*, in www.giustamm.it, 2009.

ripristino del corretto svolgimento della funzione o della corretta erogazione di un servizio, laddove non siano stati rispettati gli *standard* qualitativi, quantitativi o economici dell'azione amministrativa tipizzati in specifiche condotte contenute nella stessa disposizione. In tal caso, l'azione è finalizzata ad ottenere dal giudice il controllo sui livelli della *performance* dell'agire amministrativo, con accertamento dell'eventuale inadempimento e condanna dell'amministrazione o del concessionario ad un *facere* specifico, consistente nell'adozione di un atto o di un insieme di atti volti a far venire meno l'inadempimento alla funzione o al servizio.

In relazione alla situazione giuridica soggettiva sottostante, si è affermato che il ricorso sembra, in tal caso, “*sganciarsi dalla solida consistenza giuridica dell'interesse legittimo e del diritto soggettivo e [...] lambisce l'interesse di mero fatto, vale a dire quello che appartiene ad ogni singolo cittadino, che si riassume nell'interesse pubblico generale al buon andamento dell'azione amministrativa e che, proprio per questo, resta innominato e indefinito e, di regola, insufficiente a fondare la legittimazione processuale*”⁷⁵.

Tutto quanto sinora esposto pare mettere chiaramente in luce la tendenza di neo-oggettività che, tramite un diverso modo di configurare l'accesso alla giustizia da parte del legislatore, sembra pervadere, sempre più, il nostro sistema di giustizia amministrativa.

Diversamente, non si intende fornire risposte – né in relazione alla sussistenza di una situazione giuridica soggettiva sottostante, né con riguardo alla natura di tali giudizi – relativamente alle fattispecie succitate, analisi che esorbiterebbe dall'oggetto della presente trattazione, invece, dedicata ad altre legittimazioni processuali di stampo oggettivo e dalla discussa eccezionalità: e, cioè, quelle attribuite alle autorità amministrative indipendenti. Tali poteri di accesso alla giustizia – oggi previsti a favore dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART) e dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) – costituiscono delle legittimazioni non solo oggettive ed eventualmente eccezionali, ma anche speciali, straordinarie e sorte a protezione di interessi pubblici rilevanti nel contesto dell'Unione europea.

⁷⁵ Così, F. CINTIOLI, *Osservazioni sul ricorso giurisdizionale dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e sulla legittimazione a ricorrere delle autorità indipendenti*, cit., p. 3.

4. Legittimazione ed interesse ad agire

La giurisdizione amministrativa, come si è detto, è una giurisdizione di tipo soggettivo, atteso che le forme di tutela del g.a. sono incentrate sulla soddisfazione della situazione giuridica dedotta in giudizio, sia essa un interesse legittimo ovvero, nei casi di giurisdizione esclusiva, un diritto soggettivo.

Le condizioni generali dell'azione, che devono sussistere affinché il giudice amministrativo possa esaminare il merito della domanda, sono la legittimazione a ricorrere e l'interesse ad agire.

L'interesse ad agire, ai sensi dell'art. 100 c.p.c. – applicabile nel processo amministrativo mediante il rinvio esterno di cui all'art. 39, comma 1, c.p.a. – è richiesto per poter proporre una domanda o per poter contraddire alla stessa. È necessario che il ricorrente ottenga un'effettiva utilità, ovvero sia un risultato di vantaggio dall'accoglimento del ricorso⁷⁶. L'interesse ad agire dev'essere poi personale, nel senso che l'utilità deve essere riconducibile al soggetto che propone il ricorso; attuale, cioè l'interesse deve sussistere al momento del ricorso, per cui non è sufficiente una lesività solo eventuale; concreto, nel senso che il pregiudizio deve essersi effettivamente verificato. Tale interesse deve permanere fino al momento della decisione. Laddove, invece, nel corso del giudizio si verifichi una situazione di fatto o di diritto tale per cui dall'accoglimento del ricorso la parte non trarrebbe più alcuna utilità, il ricorso deve essere dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse. Giova tuttavia evidenziare che, secondo il disposto dell'art. 34, comma 3, c.p.a., «quando, nel corso del giudizio, l'annullamento del provvedimento impugnato non risulta più utile per il ricorrente, il giudice accerta l'illegittimità dell'atto se sussiste l'interesse ai fini risarcitori».

La legittimazione ad agire deve essere ricondotta alla titolarità di una posizione di interesse qualificato, quale è l'interesse legittimo ovvero, nelle materie di giurisdizione esclusiva, il diritto soggettivo.

Orbene, mentre nel processo civile la verifica circa la legittimazione è questione di rito, nel processo amministrativo essa impinge nel merito: la giurisprudenza maggioritaria, infatti, ritiene necessaria non già la mera affermazione della titolarità della posizione qualificata,

⁷⁶ Cons. Stato, ad. plen., 26 aprile 2018, n. 4.

bensì l'effettiva titolarità della stessa. Naturale conseguenza di questa impostazione è che nella declaratoria del difetto di legittimazione si annida un accertamento negativo di merito a valenza sostanziale⁷⁷. Difatti, «nel processo amministrativo, la legittimazione richiede una preventiva verifica circa l'affermazione della titolarità della posizione giuridica pretesa, la cui mancanza determina l'inammissibilità del ricorso»⁷⁸.

A complicare il quadro ci sono poi gli atavici dubbi sull'*ubi consistam* dell'interesse legittimo, che hanno sovente indotto la giurisprudenza ad utilizzare come esclusivo fattore di legittimazione l'interesse a ricorrere⁷⁹.

Sul punto, occorre evidenziare che in dottrina, accanto a coloro che configurano la legittimazione a ricorrere in termini di «effettiva titolarità del rapporto sostanziale dedotto in giudizio»⁸⁰, vi è chi ritiene che l'art. 24, comma 1, della Costituzione, nel definire l'azione come il potere, attribuito a tutti soggetti dell'ordinamento, di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi, abbia recepito l'idea che l'azione spetti a prescindere dalla situazione giuridica soggettiva sostanziale⁸¹. Quest'ultimo ordine di idee sembra peraltro condiviso da una parte della giurisprudenza, che configura la legittimazione

⁷⁷ F. SAITTA, *La legittimazione a ricorrere: titolarità o affermazione?*, in *Diritto pubblico*, fasc. 2, 2019, pp. 511-547, spec. 526, secondo cui «[a]nchorché il giudizio preliminare sulle condizioni e/o sui presupposti dell'azione non dovrebbe confondersi con la decisione del giudizio, molto spesso l'esito del processo amministrativo, al contrario di quanto si verifica nel processo civile, consegue alla ritenuta carenza dell'interesse processuale e la pronuncia di inammissibilità si risolve indirettamente in un accertamento in ordine alla insussistenza di una posizione sostanziale tutelabile, assimilabile a una sentenza di merito nonostante l'art. 35 c.p.a. classifichi le decisioni sulle condizioni dell'azione come sentenze di rito».

⁷⁸ T.A.R. Campania (Salerno), sez. I, 8 novembre 2011, n. 1767. In senso conforme T.A.R. Lombardia (Milano), sez. III, 26 aprile 2017, n. 956.

⁷⁹ F. SAITTA, *La legittimazione a ricorrere*, cit., p. 524, secondo cui «[è] sotto gli occhi di tutti che la giurisprudenza tende spesso a prospettare i problemi di legittimazione in termini di interesse processuale e raramente prende posizione a favore dell'eventuale mancanza di autonomia tra i due istituti. In altri termini, pur affermando astrattamente che la legittimazione è condizione indispensabile per l'accesso al giudice, non conoscendo il nostro ordinamento l'azione popolare quale istituto generale, i giudici amministrativi tendono, in concreto, a ritenerla quasi sempre sussistente e utilizzano soltanto l'interesse a ricorrere quale filtro per l'accesso alla tutela, nel senso che, sussistendo quest'ultimo, si dà quasi per scontata la prima. [...] Paradigmatica, in tal senso, appare la vicenda dell'impugnazione dei titoli edilizi, con riguardo alla quale si registra da tempo una grande confusione tra i concetti di legittimazione e di interesse a ricorrere».

⁸⁰ A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Torino 2018, p. 194.

⁸¹ S. TARULLO, *Manuale di giustizia amministrativa*, Torino, 2017, p. 144.

come discendente dalla mera affermazione di colui che agisce in giudizio di essere titolare del rapporto controverso⁸². In una recente pronuncia, ad esempio, il Consiglio di Stato ha affermato che «la legittimazione a proporre il ricorso va valutata in relazione alla posizione “affermata”, mentre costituisce disamina di merito il vaglio sulla effettiva sussistenza del detto interesse: è stato infatti condivisibilmente affermato in giurisprudenza che la legittimazione all’azione nel processo amministrativo si fonda sulla titolarità dell’interesse sostanziale dedotto in giudizio e che si assume lesa, sorgendo il diritto al ricorso in conseguenza della lesione attuale di un interesse sostanziale e tendendo a un provvedimento del giudice idoneo, se favorevole, a rimuovere tale lesione. Condizioni soggettive per agire in giudizio sono, pertanto, la legittimazione processuale e l’interesse a ricorrere, spettando, nel giudizio impugnatorio, la prima a colui che afferma di essere titolare della situazione giuridica sostanziale di cui lamenta l’ingiusta lesione per effetto del provvedimento amministrativo»⁸³.

Nonostante queste aperture, giova comunque ribadire che la dottrina e la giurisprudenza prevalenti ritengono necessaria l’effettiva titolarità di una situazione giuridicamente rilevante quale condizione per l’accesso al processo amministrativo. Questa impostazione sembra prendere le mosse dall’assunto che mentre nel processo civile «il riconoscimento della titolarità del diritto coincide con la verifica della fondatezza della domanda», nel giudizio amministrativo «l’esito non è determinato dalla titolarità della posizione giuridica sostanziale, sibbene dall’illegittimità del provvedimento impugnato»⁸⁴. Nel processo amministrativo, infatti, «l’elemento che rimane sul piano dell’affermazione in sede di verifica della legittimazione non è la titolarità della situazione protetta, ma l’illegittimità del provvedimento impugnato, che determina la fondatezza della lagnanza poiché solo il provvedimento illegittimo concreta la lesione di quella situazione»⁸⁵.

⁸² Cons. Stato, sez. IV, 21 gennaio 2019, n. 508 e 10 luglio 2017, n. 3563; Cons. Stato, sez. V, 12 novembre 2018, n. 6342; CGARS, 18 aprile 2018, n. 229; Cons. Stato, sez. III, 9 giugno 2014, n. 2892.

⁸³ Cons. Stato, sez. IV, 10 maggio 2018, n. 3321.

⁸⁴ R. VILLATA, *Legittimazione processuale: II) Diritto processuale amministrativo*, in *Enciclopedia giuridica*, XVII, Roma, 1988, ora in R. VILLATA, *Scritti di giustizia amministrativa*, Milano, 2015, pp. 635 ss.

⁸⁵ R. VILLATA, *op. cit.*, 640.

Tutte queste ricostruzioni sulla legittimazione a ricorrere, risentono inevitabilmente dal modo di intendere l'interesse legittimo.

Difatti, «se si ritiene che l'interesse legittimo consista nella pretesa al bene finale, la cui fondatezza verrà definitivamente accertata solo all'esito del giudizio, si perverrà alla conclusione che la legittimazione a ricorrere debba essere valutata, all'inizio del giudizio, alla stregua di mera affermazione; qualora si ritenga, viceversa, che l'interesse legittimo sia l'aspirazione a un bene a soddisfazione non necessaria esistente già *in limine litis*, si tenderà a far coincidere la legittimazione a ricorrere con l'effettiva titolarità di tale interesse, il cui riconoscimento non implicherà il soddisfacimento della pretesa finale»⁸⁶.

A sostegno della tesi della mera affermazione, recentemente in dottrina sono stati spesi molteplici argomenti.

In primo luogo, l'insistenza sull'effettiva titolarità di una situazione giuridicamente rilevante come condizione per l'accesso al giudice finisce sovente per precludere la tutela giurisdizionale, mentre il riferimento al provvedimento e alla sua illegittimità e la valenza strumentale dell'interesse legittimo, che per definizione non garantisce il conseguimento del bene finale, dovrebbero indurre ad ampliare la legittimazione, che dovrebbe riflettere proprio il contesto sostanziale sottostante al diritto d'azione, cioè la pretesa al bene della vita⁸⁷. Se la giurisdizione esercitata dal giudice amministrativo è a tutti gli effetti di diritto soggettivo, è necessario ritagliare uno spazio autonomo alla legittimazione a ricorrere, che – quale che sia l'oggetto del processo – non può essere identificata con la titolarità della situazione sostanziale se non a discapito dell'effettività della tutela, che è, *in primis*, effettiva possibilità di invocarla⁸⁸.

Richiedere l'effettiva titolarità della posizione qualificata, ai fini della legittimazione a ricorrere, comporta la conseguenza che la carenza di legittimazione viene dichiarata in una sentenza di merito: così opinando, il processo amministrativo continua ad essere concepito esclusivamente come un processo sull'atto. Ciò, oggi, appare alla dottrina «intollerabilmente riduttivo, alla luce dell'evoluzione del processo amministrativo»⁸⁹ verso un modello di tutela delle situazioni giuridiche in cui non più solo l'annullamento dell'atto

⁸⁶ F. SAITTA, *La legittimazione a ricorrere: titolarità o affermazione?*, cit., p. 523.

⁸⁷ C. CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, Rimini, 2012, pp. 148-149.

⁸⁸ C. CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi*, cit., p. 154-155.

⁸⁹ F. SAITTA, *La legittimazione a ricorrere: titolarità o affermazione?*, cit., p. 528.

e il risarcimento del danno, ma anche l'adempimento dell'obbligo di provvedere si combinano in vista della sentenza più soddisfacente per il ricorrente vittorioso. L'atipicità delle azioni, «nel cui ambito anche le azioni tipiche presentano profili di atipicità, dovrebbe indurre a non operare una ricostruzione unitaria del concetto di legittimazione a ricorrere basata esclusivamente sul modello della tradizionale azione di annullamento, sembrando più corretto declinare la regola della legittimazione in ragione della tipologia dell'azione promossa per la tutela giurisdizionale del diritto di cui ci si affermi titolari, in tal modo distinguendo a seconda che la stessa abbia natura costitutiva, condannatoria o accertativa»⁹⁰.

5. La carenza di una sistematica delle condizioni dell'azione

I nodi problematici legati alle condizioni dell'azione non sono stati sciolti dal codice del processo amministrativo, che non si è fatto carico di dare risposta alle sollecitazioni della dottrina che da tempo lamentava l'assenza di sufficienti addentellati normativi atti a spiegare gli istituti della legittimazione e dell'interesse a ricorrere nel sistema di giustizia amministrativa⁹¹. Un richiamo al concetto di interesse è contenuto nell'art. 35 c.p.a., laddove specifica che il giudice, anche d'ufficio, dichiara inammissibile il ricorso quando è carente l'interesse o sussistono altre ragioni ostative a una pronuncia sul merito. Permangono incertezze, tuttavia, sugli elementi strutturali della fattispecie, cioè quegli elementi che permettono ad un interesse di mero fatto ad assumere la dignità di interesse processualmente rilevante.

Nel codice, invece, sono del tutto assenti riferimenti alla legittimazione, ma ciò non significa che tale condizione dell'azione sia stata espunta dal sistema processuale amministrativo: basti por mente al rinvio esterno contenuto nell'art. 39 c.p.a., laddove prevede la generale applicazione delle disposizioni del codice di procedura civile, in quanto compatibili o espressione di principi generali, tra i quali sicuramente rientrano le norme contenute negli artt. 81 e 100 c.p.c.

Neppure gli approdi della dottrina e della giurisprudenza civile offrono solide risposte, a cagione delle note difficoltà che si incontrano nel trapiantare gli istituti processualciviltistici

⁹⁰ Ivi, p. 529.

⁹¹ R. FERRARA, *Interesse e legittimazione al ricorso*, in *Dig. disc. pubb.*, vol. VIII, 1993, pp. 468 ss.

in un sistema che – sebbene abbia vissuto una significativa evoluzione – ruota intorno all’interesse legittimo, figura dalla nozione incerta, che tende a sovrapporsi con la legittimazione al ricorso. Basti pensare alla tesi, ormai superata, che definiva l’interesse legittimo quale situazione puramente processuale⁹², che ne esauriva la portata nella facoltà di agire in giudizio per chiedere l’annullamento del provvedimento asseritamente illegittimo, così impedendo l’enucleazione di un diritto all’azione, distinto dalla posizione sostanziale azionata, che invece identifica il concetto di legittimazione processuale⁹³. Alcune recenti massime del Consiglio di Stato offrono una panoramica dello stato attuale del diritto vivente sulle condizioni dell’azione nel processo amministrativo. L’Adunanza plenaria, nella sentenza del 25 febbraio 2014, n. 9, ha affermato che: «l’azione di annullamento davanti al giudice amministrativo è soggetta – sulla falsariga del processo civile – a tre condizioni fondamentali che, valutate in astratto con riferimento alla *causa petendi* della domanda e non *secundum eventum litis*, devono sussistere al momento della proposizione della domanda e permanere fino al momento della decisione; tali condizioni sono:

I) il c.d. titolo o possibilità giuridica dell’azione, cioè la situazione giuridica soggettiva qualificata in astratto da una norma, ovvero, come altri dice, la legittimazione a ricorrere discendente dalla speciale posizione qualificata del soggetto che lo distingue dal *quisque de populo* rispetto all’esercizio del potere amministrativo;

II) l’interesse ad agire ex art. 100 c.p.c. (o interesse al ricorso, nel linguaggio del processo amministrativo);

⁹² Su tutti, si veda E. GUICCIARDI, *Studi di giustizia amministrativa*, Torino, 1967.

⁹³ Secondo V. CAIANIELLO, *Manuale di diritto processuale amministrativo*, Torino, 2004, p. 553, invece, la separazione tra diritto al ricorso e interesse sostanziale sussiste anche nel processo amministrativo. Difatti, secondo l’autore, ai fini della sussistenza del diritto all’azione (e quindi della legittimazione) sarebbe sufficiente la sussistenza di una lesione all’interesse sostanziale, essendo quest’ultimo l’elemento legittimante l’esercizio in concreto dell’azione, mentre non sarebbe necessario a tal fine che quell’interesse sia giuridicamente protetto, vale a dire che il soggetto sia effettivamente titolare di un interesse legittimo, né che la lesione sia illegittima. Per tale motivo, «il ricorso dovrebbe perciò dichiararsi inammissibile per inesistenza del relativo diritto, solo se manchi la lesione dell’interesse, laddove, la verificata protezione di quell’interesse da parte dell’ordinamento dovrebbe condurre alla dichiarazione di infondatezza e non già di inammissibilità del ricorso, come invece spesso accade».

III) la *legittimatio ad causam* (o legittimazione attiva/passiva, discendente dall'affermazione di colui che agisce/resiste in giudizio di essere titolare del rapporto controverso dal lato attivo o passivo)».

Se ad una rapida lettura sembrerebbe che le categorie processuali siano ben delineate in questa massima, a ben guardare, non sono chiaramente tracciati i caratteri della condizione *sub I*): in particolare, non è chiaro se la situazione giuridica debba sussistere effettivamente o meno, ai fini della titolarità dell'azione.

La metafora del “mosaico a tre tessere”⁹⁴ rappresenta efficacemente il rapporto di interdipendenza tra i concetti dell'interesse legittimo, della legittimazione e dell'interesse al ricorso, che rende il sistema del processo amministrativo estremamente incerto. Il primo tassello del mosaico – ovverosia l'interesse legittimo – oltre a rappresentare una delle figure più tormentate della scienza giuridica, pone innanzitutto la questione dell'individuazione: la dottrina amministrativistica (né tantomeno il legislatore in sede di stesura del codice del processo) non è ancora riuscita a risolvere il problema di quali siano gli elementi che consentono di differenziare il *quisque de populo* che si dolga dell'illegittimità dell'azione amministrativa, da chi invece si trovi in quella posizione differenziata (o qualificata) che determina l'insorgenza dell'interesse legittimo e della conseguente legittimazione ad adire il giudice amministrativo.

Il lavoro più arduo resta nelle mani degli interpreti e della giurisprudenza che, proprio nel contenzioso in materia di appalti, hanno dovuto superare molte delle concezioni tradizionali, come ad esempio quelle che legavano la sussistenza della legittimazione al ricorso alla preesistenza di un rapporto amministrativo, incaricandosi di trovare altre vie, non sempre coerenti con la sistematica del diritto processuale amministrativo, al fine di allargare progressivamente le maglie delle condizioni dell'azione, sia sul piano della legittimazione, sia su quello dell'interesse, ritenuto sussistente anche quando il vantaggio conseguibile dall'accoglimento della domanda si esprima in termini di mera utilità potenziale (c.d. interesse strumentale), acquisibile in sede di riedizione del potere.

Il contenzioso in materia di appalti si conferma un severo banco di prova per le figure tradizionali del diritto amministrativo che, sotto l'influsso del legislatore europeo, ha imposto, in passato, l'abbandono del dogma dell'irrisarcibilità dell'interesse legittimo e

⁹⁴ Il riferimento è a R. FERRARA, *Interesse e legittimazione al ricorso*, cit., p. 476.

che in tempi più recenti sta scardinando molti degli ostacoli frapposti all'ampliamento della platea dei soggetti e delle situazioni che permettono di adire il giudice.

6. Public interest litigation e contenzioso strategico in Italia (cenni)

Con l'espressione "*public interest litigation*" si fa riferimento ad una particolare forma di contenzioso, caratterizzato dalla finalità di promuovere la tutela di interessi collettivi a livello giudiziario e contribuire a gettare le basi di un cambiamento giuridico e, in ultima istanza, sociale. Tale tipologia di iniziativa giudiziaria trova primigenio sviluppo nell'esperienza statunitense ed è strettamente legata alla tradizione di *common law* e alla dottrina dello *stare decisis*. A partire da tali albori, nondimeno, la *public interest litigation* ha avuto larga diffusione, anche nell'ambito degli ordinamenti della famiglia del *civil law*. Si tratta di cause promosse "dal basso" che vedono la partecipazione di avvocati e associazioni attive per la promozione dei diritti di porzioni svantaggiate della popolazione, minoranze, o semplicemente portatrici di diritti e interessi di una pluralità di individui che si assumono violati o comunque sacrificati.

Rinviando al secondo capitolo lo studio in prospettiva comparata sulle origini della *public interest litigation*, in questa sede è sufficiente anticipare che questo tipo di contenzioso strategico presenta dei tratti tipici che concorrono a tracciarne una prima definizione.

Si tratta, in primo luogo, di una tipologia di azione giudiziaria che coinvolge gruppi di individui, siano essi persone fisiche o giuridiche, i quali promuovono un giudizio congiuntamente, allineando le rispettive posizioni sostanziali e processuali e perseguendo interessi compatibili. Questi interessi, peraltro, non devono corrispondere ad istanze meramente individualistiche: non si tratta quindi di semplici pretese economiche, ma deve sussistere una qualche forma di interesse di natura non privata.

Il secondo attributo che contraddistingue la *public interest litigation* è il suo carattere strategico: questa è una tipologia di contenzioso che mira ad ottenere una pronuncia giudiziaria suscettibile di produrre i propri effetti per una pluralità di fattispecie; una decisione in grado di valere quale precedente favorevole ad un determinato scopo o comunque proposta con la finalità di apportare un cambiamento a livello sociale, innovando il sistema. In altre parole, il risultato dell'iniziativa, nell'ottica dei suoi promotori è suscettibile di produrre effetti anche al di fuori dell'aula giudiziaria e non

solo tra le parti processuali coinvolte. È evidente, in questo senso, come questa tecnica giudiziaria sia favorita in quegli ordinamenti che abbracciano il principio del precedente vincolante, nei quali l'eventuale accoglimento della tesi interpretativa sostenuta dai ricorrenti nell'atto introduttivo del giudizio produrrà effetti anche sulle successive pronunce relative alla medesima questione.

Sotto tale profilo, oltre che all'interno delle corti, il carattere strategico dell'iniziativa si apprezza anche all'esterno. Pare infatti possibile individuare quale caratteristica strutturale della *public interest litigation* l'ampio coinvolgimento della società civile. Ciò avviene sia dal punto di vista della partecipazione diretta, ad esempio allargando il numero di ricorrenti in giudizio o di esperti a supporto dell'iniziativa ovvero tentando di amplificarne la portata mediatica per aumentare le possibilità di portare la questione all'attenzione della politica, ottenere ulteriori sostenitori movimentando la collettività e sperare, in ultima battuta, di sollecitare un eventuale intervento del legislatore. In altre parole, la *public interest litigation* tende a favorire il clamore mediatico dell'iniziativa giudiziaria quale strumento di pressione a sostegno della rivendicazione politica alla base del giudizio stesso.

Un ultimo elemento caratteristico di una *public interest litigation* è rappresentato dal fatto che l'azione si rivolge verso i pubblici poteri o la pubblica amministrazione in genere, spesso censurando la violazione di diritti o interessi fondamentali.

CAPITOLO II

7. *Public interest litigation: le origini del fenomeno*

La locuzione *public interest litigation* è stata introdotta da Chayes⁹⁵ durante gli anni Settanta per designare quelle controversie legali promosse dal *public interest law movement*⁹⁶. In tale ambito, i legali statunitensi agivano a tutela dei diritti delle fasce sociali più svantaggiate, le quali risultavano prive di protezione a causa di barriere di natura giuridica, economica e socio-politica che ne precludevano, di fatto, l'accesso agli organi di giustizia⁹⁷.

Nello specifico, il patrocinio legale veniva esercitato a sostegno dei movimenti per i diritti civili, con l'obiettivo di determinare ricadute non solo di natura strettamente giurisprudenziale, ma anche di carattere politico e sociale. Nel corso del tempo, infatti, il *public interest law movement* si è configurato come promotore di istanze ed interessi dalla spiccata dimensione collettiva, la cui natura intrinseca ne preclude l'azionabilità individuale in sede giudiziaria, giacché “*more and more frequently the complexity of modern societies generates situations in which a single human action can be beneficial or prejudicial to large numbers of people, thus making entirely inadequate the traditional scheme of litigation as merely a two-party affair*”⁹⁸.

In tale alveo processuale, la figura del magistrato subisce un'evoluzione funzionale: la sua attività esula dal perimetro prettamente giurisdizionale della risoluzione intersoggettiva dei conflitti per approdare a una dimensione para-legislativa. Nello

⁹⁵ A. CHAYES, *The Role of Judge in Public Law Litigation*, in *Harvard Law Review*, vol. LXXXIX, Cambridge, The Harvard Law Review Association, 1976, pp. 1281 ss.

⁹⁶ Sulle origini e sulla diffusione del movimento negli U.S.A. e in Italia v. M. CAIELLI, *Il public interest law movement italiano: avvocati e giudici contro le discriminazioni a danno degli stranieri*, in AA. VV., *Diritti uguali per tutti? Gli stranieri e la garanzia dell'uguaglianza formale*, a cura di A. GIORGIS, E. GROSSO, M. LOSANA, Milano, Franco Angeli, 2017, pp. 95 ss.

⁹⁷ M. CAPPELLETTI, *Accesso alla giustizia: conclusione di un progetto internazionale di ricerca giuridico-sociologica*, in *Il Foro it.*, Parte V, 1979, pp. 54 ss.

⁹⁸ M. CAPPELLETTI, *Vindicating the public interest through the courts: a comparativist's contribution*, in AA. VV., *Access to justice*, vol. III, a cura di M. CAPPELLETTI e B. G. GARTH, Giuffrè-Alphen Aan Den Rijn, Sijthoff and Noordhoff, 1979, p. 519.

specifico, le statuizioni giudiziali si connotano per una formulazione improntata alla generalità e astrattezza, finalizzata, per un verso, a produrre effetti *erga omnes* — o quantomeno *ultra partes* — estendendo la propria efficacia oltre il perimetro delle parti costituite; per l'altro, a porsi come indirizzo ermeneutico e politico per l'esercizio della potestà legislativa⁹⁹.

Il caso di specie di riferimento è costituito dalla celebre sentenza *Brown v. Board of Education*¹⁰⁰, attraverso la quale la Corte Suprema — discostandosi dall'orientamento precedentemente consolidato in *Plessy v. Ferguson*¹⁰¹ — sancì l'incostituzionalità del regime di segregazione razziale vigente negli istituti scolastici pubblici, ravvisandovi una violazione del principio di eguaglianza dinanzi alla legge di cui al XIV emendamento. Nello specifico, la Corte non si limitò a una pronuncia di illegittimità costituzionale, ma impose al legislatore precisi obblighi di *facere*; tale statuizione scaturì da un'analisi dei presupposti non meramente retrospettiva, bensì improntata a una prospettiva prognostica e orientata al futuro¹⁰².

Nello specifico, la *public interest litigation* statunitense si contraddistingue per la titolarità, in capo al ricorrente, di una posizione giuridica soggettiva avente i requisiti di concretezza, attualità e personalità. Ciò avviene nonostante la statuizione giudiziale, formulata in termini di generalità e astrattezza, produca effetti riflessi sulla collettività, giungendo a fornire direttive — dotate di variabile cogenza — destinate all'organo legislativo.

Tale paradigma emerge con chiarezza nel caso *Brown v. Board of Education*: in tale sede, venti studenti afroamericani, pur avvalendosi del patrocinio di enti associativi, agirono direttamente contro l'amministrazione scolastica che ne precludeva l'ammissione agli istituti riservati alla popolazione bianca.

⁹⁹ In tal senso M. CAIELLI, *Il public interest law movement italiano: avvocati e giudici contro le discriminazioni a danno degli stranieri*, cit., pp. 104 e 105 e della stessa autrice, in termini analoghi, *Cittadini e giustizia costituzionale: contributo allo studio dell'actio popularis*, Torino, 2015, p. 23.

¹⁰⁰ *Brown v. Board of Education*, 347 U.S. 483 (1952).

¹⁰¹ *Plessy v. Ferguson*, 163 U.S. 537 (1896).

¹⁰² Come confermato laddove la Corte, rilevata *the wide applicability* della decisione e i problemi derivanti dalla formulazione dei *decrees*, invita le parti a depositare le proprie memorie, sulla base delle quali sarà emanata la successiva pronuncia *Brown II*, 349 U.S. 294 (1955). Sul punto, v. ancora M. CAIELLI, *Cittadini e giustizia costituzionale: contributo allo studio dell'actio popularis*, cit., p. 24.

La portata di tale pronuncia fu, peraltro, risolutiva nel dare impulso al movimento per i diritti civili, il cui merito storico risiede nell'aver orientato la volontà del Congresso verso l'emanazione dei *Civil Rights Acts* degli anni Sessanta¹⁰³.

L'incremento del contenzioso di interesse pubblico nel corso dei decenni è ascrivibile, in misura significativa, all'evoluzione della classe forense. Quest'ultima ha maturato una crescente specializzazione nel settore – favorita anche dall'introduzione di percorsi accademici dedicati – che ha condotto alla costituzione di *public interest law firm* strutturate per offrire programmi di assistenza legale *pro bono*.

Sotto tale profilo, occorre rilevare come la diffusione della *public interest litigation* sia stata storicamente ostacolata dagli ingenti oneri economici dei procedimenti, data l'inapplicabilità negli Stati Uniti del principio della soccombenza (tipico dell'ordinamento italiano). Tuttavia, tale criticità è stata mitigata da diversi pronunciamenti della Corte Suprema, la quale ha disposto la rifusione delle spese legali a favore del ricorrente, riconoscendogli la qualifica di "*private attorney general*" preposto alla tutela di istanze politiche ritenute prioritarie dal Congresso¹⁰⁴.

Il successo dell'istituto non risiede esclusivamente nelle rivendicazioni sociali o nell'etica professionale dei legali statunitensi, ma è intrinsecamente legato al c.d. *judicial activism* che caratterizza le Corti statunitensi¹⁰⁵. Tale fenomeno vede il potere giudiziario trascendere i propri confini tradizionali per incidere nelle sfere di competenza del legislativo. In un contesto politico liberale, questo attivismo si configura come un essenziale contrappeso volto a limitare e a disciplinare il corretto esercizio dei poteri esecutivo e legislativo.

A tal proposito, la riflessione di Tocqueville¹⁰⁶ evidenzia il carattere originariamente “passivo” del potere giudiziario, la cui attivazione è subordinata all'istanza di parte e limitata all'esame della legge durante il processo. Tuttavia, tali tratti non costituiscono un

¹⁰³ P. NUSSBAUM, *Attorney's Fees in Public Interest Litigation*, in *New York University Law Review*, vol. 48, New York, 1973, p. 302.

¹⁰⁴ Come affermato dalla *United States Supreme Court* nel caso *Newman v. Piggie Park Enterprises, Inc.*, 390 U.S. 400 (1968) e ss.

¹⁰⁵ Cfr. al riguardo il concetto di *judicialization of politics* in C. N. TATE, T. VALLINDER, *The Global expansion of judicial power*, New York, New York University Press, 1997.

¹⁰⁶ A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, Torino, 1968, p. 122.

limite, bensì rendono le Corti delle sedi idonee a recepire le istanze collettive¹⁰⁷ e a garantire i diritti civili. In quest'ottica, la decisione giudiziale trascende l'interesse individuale per soddisfare, seppur indirettamente, il bene pubblico.

Come dimostrato dal caso *Brown v. Board of Education*, l'attivismo delle Corti è il riflesso di un dinamismo della società civile che, a partire dagli anni Sessanta, ha generato una vera e propria *litigation explosion*. Di conseguenza, la *public interest litigation*, pur incardinata secondo le forme ordinarie, manifesta la propria specificità nella fase decisoria. È qui che il ruolo del giudice diviene determinante, poiché egli si dimostra capace di intercettare, nell'azione del singolo, le istanze della collettività, garantendo loro tutela effettiva e sollecitando l'operato del legislatore.

8. *Il contenzioso strategico in India*

L'efficacia della *public interest litigation* ha trovato riscontro anche al di fuori dei confini statunitensi, con particolare vigore nei sistemi di *common law* europei e asiatici.

Di estremo interesse appare, in particolare, l'esperienza indiana, dove l'istituto – ridenominato *social action litigation*, per sottolinearne le divergenze dal modello americano¹⁰⁸ – consente ai cittadini un accesso pressoché illimitato alla Corte Suprema per la tutela di interessi pubblici.

Peraltro, a differenza del paradigma statunitense, che esige in capo al ricorrente la titolarità di un interesse concreto e attuale, l'ordinamento indiano riconosce la legittimazione ad agire a chiunque vanti un *sufficient interest*, al fine ultimo di ripristinare la legalità violata¹⁰⁹.

I vantaggi offerti da questo strumento processuale risiedono principalmente nella vasta legittimazione ad agire, nei ridotti costi di giudizio e nella facilità di coinvolgimento di movimenti associativi disposti ad assumersi l'onere della causa. La normativa vigente

¹⁰⁷ M. R. FERRARESE, *Magistratura e diritti: virtù passive e stato attivo*, in *Democrazia e diritto*, vol. I, Milano, Franco Angeli, 1997, p. 115.

¹⁰⁸ M. CAIELLI, *Attivismo giudiziale e utilizzo della comparazione giuridica in alcuni emblematici hard cases indiani e statunitensi*, cit., p. 263.

¹⁰⁹ S. DEVA, *Public interest litigation in india: a critical review*, in *Civil Justice Quarterly Issue*, vol. XXVIII, Londra, Sweet & Maxwell, 2009, pp. 24 ss.

permette infatti di adire le vie legali non solo alle persone direttamente coinvolte, ma anche a qualsiasi soggetto danneggiato o a ogni tipologia di associazione ambientalista. In questo modo, i contenziosi climatici hanno giocato un ruolo fondamentale nella riduzione dell'inquinamento, esercitando pressioni indirette sui responsabili e favorendo parallelamente lo sviluppo di un mercato più sostenibile. Tuttavia, tale ampiezza di accesso ha comportato un sovrannumero di casi pendenti e una conseguente lentezza cronica dei procedimenti.

Per far fronte a queste criticità, il Parlamento indiano ha istituito il National Green Tribunal of India (NGT)¹¹⁰, una giurisdizione specializzata volta a garantire una rapida risoluzione delle controversie e un'efficace tutela dell'ambiente. L'istituzione di tale tribunale non è derivata da una riforma imposta dalla politica, bensì da una specifica richiesta della Corte Suprema: fattore che ha agevolato un maggiore accoglimento della nuova giurisdizione da parte del sistema giudiziario e una migliore integrazione tra i giudici.

La caratteristica distintiva del cosiddetto "Tribunale verde" è il suo carattere misto, essendo composto sia da membri togati sia da esperti in materie scientifiche e tecnologiche. Tale struttura permette alla scienza di diventare un elemento interno alla decisione giudiziale, garantendo un equilibrio tra le parti e riducendo la necessità di periti esterni grazie a un rapporto di parità tra giuristi e tecnici. Le modalità di ricorso all'NGT si dividono tra i casi di violazione diretta di norme che comportano danni sostanziali all'ambiente o alla salute e i casi legati a specifiche conseguenze derivanti da fonti inquinanti¹¹¹.

Il panorama del contenzioso climatico indiano si articola tra ricorsi in cui il cambiamento climatico costituisce il nucleo principale della causa e procedimenti in cui l'emergenza climatica viene rivendicata solo implicitamente. In questo quadro, la giurisprudenza ambientale articola principi cardine come la *public trust doctrine*, contribuendo a una definizione giuridica più chiara che rende le decisioni più prevedibili. Sebbene il giudice di ultima istanza rimanga la Corte Suprema, l'NGT mantiene una propria indipendenza

¹¹⁰ Per un'analisi approfondita del contesto indiano si rinvia a D. AMIRANTE, *Giustizia ambientale e green judges nel diritto comparato: il caso del National Green Tribunal of India*, in *DPCE online*, 2018, fasc. 4, pp. 955-976.

¹¹¹ D. AMIRANTE, *Giustizia ambientale e green judges nel diritto comparato*, cit., p. 965.

operativa, pur restando armonizzato ai dettami costituzionali. Nonostante il loro ruolo strategico, i tribunali indiani incontrano limitazioni dovute alla difficoltà di bloccare attività produttive essenziali per l'economia, confermando che la magistratura opera in un delicato equilibrio tra protezione dell'ecosistema e spinte dello sviluppo politico-economico¹¹².

9. (segue) La sentenza *M. K. Ranjitsinh and Others v. Union of India* del 2024

Il 21 marzo 2024 la Corte Suprema dell'India ha pronunciato una sentenza storica nel caso *M.K. Ranjitsinh and Others v. Union of India*¹¹³, stabilendo una connessione indissolubile tra cambiamento climatico e diritti umani. I giudici hanno individuato un nuovo diritto costituzionale a vivere in un ambiente non inquinato e libero dagli effetti avversi del surriscaldamento globale. Tale riconoscimento si fonda sul combinato disposto degli articoli 14 e 21 della Costituzione indiana, che tutelano rispettivamente il diritto all'uguaglianza e il diritto alla vita e alla libertà personale.

La portata di tale pronuncia è di estremo rilievo poiché ancora la protezione del clima ai pilastri fondamentali dello Stato, anche in assenza di riferimenti testuali espliciti nella Carta costituzionale.

L'azione legale era stata originariamente intentata per proteggere due specie di volatili a rischio estinzione, tra cui la Grande Otarda Indiana, minacciata dall'inquinamento e dalle linee elettriche aeree. Sebbene in una prima ordinanza del 2021 la Corte avesse privilegiato la tutela della biodiversità imponendo l'interramento dei cavi elettrici, la sentenza del 2024 ha introdotto una visione più complessa. Accogliendo le istanze dei Ministeri competenti, i giudici hanno riconosciuto la necessità di bilanciare la conservazione delle specie con l'urgenza di una transizione energetica verso le fonti rinnovabili. Questo equilibrio ha portato a modificare parzialmente le restrizioni

¹¹² A. KODIVERI, *Climate Change Litigation in India. Its potential and challenges*, in *Litigating the Climate Emergency*, Cambridge University Press, Cambridge, 2022, pp. 364-375, spec. 367.

¹¹³ M K Ranjitsinh & Ors. v Union of India & Ors. Supreme Court of India, Writ Petition (Civil) No. 838 of 2019 with Civil Appeal No. 3570 of 2022, 21-03-2024, reperibile all'indirizzo https://api.sci.gov.in/supremecourt/2019/20754/20754_2019_1_25_51677_Judgement_21-Mar-2024.pdf

precedenti, ammettendo che la promozione dell'energia solare sia una necessità fondamentale non solo strategica, ma essenziale per la stessa preservazione ambientale su scala globale.

Un aspetto centrale della decisione riguarda la spiccata sensibilità verso la giustizia climatica. La Corte ha evidenziato come le comunità indigene, le donne e le fasce di popolazione a basso reddito siano esposte in modo iniquo e sproporzionato ai disastri ambientali. Citando la Convenzione quadro dell'ONU e l'Accordo di Parigi, i giudici hanno ribadito il principio delle responsabilità comuni ma differenziate, sottolineando che l'accesso a energia pulita e a prezzi accessibili è un requisito indispensabile per garantire l'equità sociale. In questo modo, la magistratura indiana ha trasformato la lotta al cambiamento climatico da obiettivo politico a imperativo giuridico legato alla dignità umana.

Nonostante la portata rivoluzionaria della sentenza, permangono alcune sfide strutturali, prima fra tutte l'assenza di una legislazione quadro sul clima nel sistema indiano. La Corte stessa ha ammesso che, sebbene esistano regolamenti e politiche settoriali, manca un ombrello normativo unitario che dia concretezza ai nuovi diritti riconosciuti.

Alcuni osservatori sollevano dubbi sull'effettiva esercitabilità di questi diritti da parte dei cittadini in mancanza di leggi attuative specifiche. Inoltre, la sentenza pone un accento marcato sulla mitigazione tramite le rinnovabili, lasciando in secondo piano le strategie di adattamento, fondamentali per un Paese già colpito duramente dal riscaldamento globale.

In conclusione, il caso *Ranjitsinh* rappresenta un punto di svolta non solo per l'India ma per l'intera giurisprudenza climatica internazionale¹¹⁴. La capacità dei giudici di far evolvere il concetto di “diritto alla vita” includendovi la stabilità climatica apre la strada a una nuova stagione di contenziosi. Tuttavia, affinché questa visione si traduca in una tutela effettiva, sarà imprescindibile un intervento del legislatore che colmi le lacune

¹¹⁴ Il riferimento ai paragrafi 46 e 47 della sentenza *Ranjitsinh* è particolarmente significativo perché dimostra l'apertura della Corte Suprema indiana verso il cosiddetto "dialogo tra corti" a livello globale. Citando esplicitamente il caso *Urgenda v. Netherlands*, i giudici indiani hanno voluto inserire l'India in un filone giurisprudenziale internazionale che trasforma gli impegni climatici da semplici promesse politiche a obblighi giuridici vincolanti.

attuali e definisca con precisione le modalità di bilanciamento tra obiettivi ambientali, diritti umani e necessità di sviluppo economico.

10. L'esperienza olandese: il caso Urgenda

Volgendo lo sguardo all'esperienza olandese, non può sottacersi come il *leading case Urgenda* rappresenti una tappa fondamentale nell'evoluzione del contenzioso climatico, non solo nazionale bensì globale. Il procedimento civile, esperito dalla fondazione *Urgenda* unitamente a 886 cittadini olandesi, ha trovato il proprio epilogo nella pronuncia della Corte di Cassazione dei Paesi Bassi, nell'ambito della quale il supremo consesso ha confermato la statuizione di condanna a carico dello Stato, imponendo una riduzione delle emissioni di gas climalteranti pari al 25% rispetto ai parametri rilevati nel 1990¹¹⁵.

Sotto il profilo tecnico-scientifico, tale soglia del 25% non appare arbitraria, bensì riconducibile ai parametri minimi definiti nel quarto rapporto dell'IPCC (2007). In tale sede, la comunità scientifica ha individuato nell'incremento termico di 2°C il limite soglia per la preservazione degli ecosistemi globali e, coerentemente con tale obiettivo, i Paesi sviluppati – ricompresi nell'Allegato I alla Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici (UNFCCC) del 1992 – sono chiamati a rendere effettiva una contrazione delle emissioni compresa tra il 25% e il 40% entro il 2020, con una proiezione di riduzione dell'80-95% entro il 2050.

Il consenso scientifico internazionale, formalizzato nei *report* dell'IPCC e recepito dallo Stato olandese in sede di cooperazione internazionale, assurge dunque a presupposto ermeneutico fondamentale per l'interpretazione delle fattispecie di diritto invocate dalla

¹¹⁵ La *Dutch Urgenda Foundation* si occupa di questioni climatiche ed ha promosso un'azione di classe nei confronti dello Stato olandese chiedendone la condanna a ridurre le emissioni di CO₂ conformemente agli impegni internazionali assunti. Si riportano, di seguito, i riferimenti giurisprudenziali delle sentenze di merito e di legittimità intervenute sul caso, utilizzando i criteri di identificazione utilizzati dalla dottrina olandese: Corte distrettuale de L'Aja, *Urgenda v The State of the Netherlands*, 24 giugno 2015, n. 7145; Corte d'appello de L'Aja, *Urgenda v The State of the Netherlands*, 8 ottobre 2018, n. 2591; Corte di Cassazione, 13 gennaio 2020, n. 2007.

parte attrice¹¹⁶, orientando il sindacato giurisdizionale verso parametri di oggettiva coerenza.

Sotto il profilo della consistenza fattuale, la *causa petendi* si fondava sul volume complessivo delle emissioni climalteranti ascrivibili allo Stato olandese, ponendolo in correlazione con l'evidenza scientifica circa l'elevata probabilità di pregiudizi gravi e irreversibili a danno delle generazioni attuali, derivanti dall'incremento termico globale. Tali risultanze fattuali, peraltro, non hanno costituito oggetto di contestazione tra le parti. In punto di diritto, l'impianto argomentativo della ricorrente prospettava la sussistenza di un obbligo di prevenzione del danno in capo all'Autorità statale, rinvenibile in una pluralità di fonti: le disposizioni del Codice Civile olandese in materia di illecito, l'art. 21 della Costituzione dei Paesi Bassi e, in ambito sovranazionale, gli artt. 2 e 8 della CEDU, volti rispettivamente alla salvaguardia del diritto alla vita e del diritto al rispetto della vita privata e familiare.

Ai fini di una corretta esegesi dell'evoluzione processuale, è opportuno articolare la disamina nelle seguenti fasi: a) la sentenza di primo grado; b) la sentenza d'appello; c) la sentenza di legittimità; d) considerazioni conclusive.

11. (segue) Il giudizio di primo grado: tra illecito civile e duty of care

In prime cure, l'organo giudicante ha accolto la pretesa attorea fondandola sulle norme del Codice Civile olandese in materia di responsabilità extracontrattuale. Il Regno dei Paesi Bassi è stato dunque condannato a ridurre le emissioni di gas serra pari al 25% rispetto ai livelli del 1990.

Tuttavia, la Corte ha parzialmente rigettato la domanda sotto il profilo della legittimazione attiva fondata sull'art. 21 Cost. e sugli artt. 2 e 8 CEDU. Si è ritenuto che il precetto costituzionale ambientale non conferisse un diritto soggettivo direttamente azionabile dalla Fondazione¹¹⁷ ai sensi dell'art. 34 CEDU. La legittimazione è stata

¹¹⁶ Questa funzione dei *report* dell'*Ipcc* e dei parametri indicati è confermata dalla sentenza di cassazione in commento: nel riassunto della decisione che precede la sentenza, poi al punto. 7.2.11 del provvedimento.

¹¹⁷ Cfr. sent. di primo grado, punto n. 4.52: «The foregoing leads the court to conclude that a legal obligation of the State towards Urgenda cannot be derived from article 21 of the Dutch Constitution». Si legge nella sentenza che una persona giuridica non possa considerarsi una vittima, anche potenziale, della lesione dei

dunque riconosciuta solo in virtù della clausola generale del fatto illecito, da cui è stato dedotto un obbligo di diligenza (*duty of care*) statale volto alla prevenzione dei danni climatici; in tale alveo, i diritti dell'uomo hanno operato esclusivamente come parametri interpretativi della condotta diligente.

Sotto il profilo dell'interesse ad agire, la Corte ha respinto l'eccezione statale circa l'asserita inutilità di un intervento limitato al solo territorio nazionale, applicando il principio della corresponsabilità pro-quota nei fenomeni globali e richiamando gli obblighi rafforzati per i paesi dell'Allegato I della Convenzione ONU del 1992¹¹⁸.

12. (segue) Il giudizio d'appello: l'efficacia diretta dei diritti convenzionali

In sede di gravame, la Corte ha riformato la decisione in punto di legittimazione ad agire¹¹⁹, statuendo l'inapplicabilità dei limiti dell'art. 34 CEDU qualora i diritti fondamentali siano azionati mediante azione di classe dinanzi al giudice nazionale. Ciò ha permesso l'accoglimento della domanda sulla base della violazione diretta degli artt. 2 (diritto alla vita) e 8 (vita privata e familiare) CEDU¹²⁰.

La Corte ha inoltre ribadito la sussistenza dell'interesse ad agire, definendo la *ratio* dell'azione collettiva nella tutela di interessi diffusi e ideali, i quali non necessitano di un'unanimità di consensi tra la popolazione, essendo sufficiente la loro

menzionati diritti; anche se l'ente preveda, come scopo statutario, proprio quello di tutelarli. Applicando l'art. 34 CEDU, la Corte affermava quindi la carenza di legittimazione ad agire. Cfr. sent. di primo grado, punto n. 4.45.

¹¹⁸ Cfr. sentenza di primo grado, punto n. 4.78: «After all, whether or not the 2°C target is achieved will mainly depend on the reduction targets of other countries with high emissions. More specifically, the States relies on the fact that the Dutch contribution to worldwide emissions is currently only 0.5%. If the reduction target of 25-40% from Urgenda's claim were met the State argues that this would result in an additional reduction of 23.75 to 49.32 mt co2-eq (up to 2020), representing only 0.04-0.09% of global emissions. Starting from the idea that this additional reduction would hardly affect global emissions, the State argues that Urgenda has no interest in an allowance of its claim for additional reduction».

¹¹⁹ Veniva quindi confermata la condanna a ridurre del 25% le emissioni rispetto ai livelli del 1990, ma questa volta l'obbligo gravante in capo allo Stato veniva fondato in diritto sugli artt. 2 e 8 CEDU.

¹²⁰ L. BURGESS, T. STAAL, *Climate Action as Positive Human Rights Obligation: The Appeals Judgment in Urgenda v The Netherlands*, in R. WESSEL, W. WERNER (a cura di), *Netherlands Yearbook of International Law 2018*, Amsterdam, 2019, pp. 223-244.

rilevanza per la classe rappresentata. Circa la giustiziabilità della posizione giuridica fatta valere, si è chiarito che la condanna non integrava un ordine di legiferare, bensì un obbligo di risultato, lasciando inalterata la discrezionalità politica sul *quomodo* dell'attuazione del *dictum* giudiziale.

13. (segue) Il giudizio di legittimità: la definitiva consacrazione della tutela

Dinanzi alla Corte di Cassazione, lo Stato ha reiterato le contestazioni su legittimazione e giurisdizione. Il Supremo Collegio ha, tuttavia, confermato la legittimazione attiva della Fondazione, corroborandola con i dettami dell'art. 13 CEDU (diritto a un ricorso effettivo) e dell'art. 9, lett. a), della Convenzione di Aarhus, che garantisce l'accesso alla giustizia ambientale per le organizzazioni non governative.

In merito alla separazione dei poteri, la Cassazione ha statuito che il giudice può imporre allo Stato di colmare un vuoto normativo lesivo di diritti fondamentali, purché non interferisca con il merito delle scelte legislative. Fissato giurisdizionalmente il fine (riduzione del 25%), lo Stato rimane arbitro dei mezzi da apprestare per il raggiungimento del risultato. Tale sindacato è stato ritenuto legittimo anche in virtù della concezione monista dell'ordinamento olandese, che pone i trattati internazionali quali limiti invalicabili alla discrezionalità politica.

14. (segue) Considerazioni conclusive

La vicenda *Urgenda* si configura come paradigmatica di quel filone giurisprudenziale, di recente emersione, noto come *public interest litigation*, da intendersi quell'iniziativa giudiziaria volta a sollecitare un mutamento nelle politiche pubbliche.

Nella vicenda giudiziaria olandese, è possibile cogliere sullo sfondo un'evoluzione dogmatica di significativo rilievo: in primo grado, infatti, i diritti umani operano come criteri ermeneutici per integrare precetti civilistici astratti, mentre in appello e Cassazione la titolarità diretta dei diritti fondamentali diviene il presupposto per scardinare le riserve di discrezionalità di cui tradizionalmente godono gli stati nazionali in questo ambito.

In definitiva, i diritti umani – quali sono quelli definiti "inviolabili" dall'art. 2 della Costituzione italiana – fungono da catalizzatori processuali, permettendo al giudice civile

di intervenire a tutela della collettività e garantendo la giustiziabilità delle posizioni giuridiche soggettive sorte nell'ambito di una materia altrimenti confinata nell'insindacabilità dell'indirizzo politico.

15. Francia e Germania: cenni

Proseguendo in ordine cronologico, all'esperienza di *Urgenda* è succeduta la vicenda dell'*Affaire du Siècle*, definita dal Tribunale Amministrativo di Parigi nel febbraio 2021¹²¹. Anche in tale circostanza è stata riconosciuta la responsabilità della Francia per la dimostrata incapacità di limitare nel breve periodo le emissioni di gas serra, lacuna che avrebbe causato un *préjudice écologique* ai ricorrenti¹²². Muovendo da un complesso di atti che configurano in capo allo Stato un preciso dovere di contrasto alle alterazioni climatiche – tra i quali spiccano la Convenzione quadro delle Nazioni Unite del 1992, l'Accordo di Parigi del 2015, il Pacchetto per il clima e l'energia del 2009, il Regolamento UE 2018/842, la *Charte de l'environnement* e il *Code de l'énergie* – i giudici parigini hanno accertato l'inosservanza sistematica di tali obblighi, condannando lo Stato francese a un risarcimento in forma specifica ai sensi dell'art. 1246 del *Code civil*¹²³.

Poco dopo si è collocata la “rivoluzionaria”¹²⁴ pronuncia del Tribunale costituzionale federale tedesco nell'ambito della causa *Neubauer*¹²⁵. Il fulcro della controversia

¹²¹ Tribunale Amministrativo di Parigi, 3 febbraio 2021, *Oxfam France e al. v. Francia*.

¹²² Sulla vicenda, L. DEL CORONA, *Brevi considerazioni in tema di contenzioso climatico alla luce della recente sentenza del Tribunal Administratif de Paris sull'“Affaire du Siècle”*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 1/2021, 327-335; Y. GUERRA, R. MAZZA, *Climate change litigation: riflessioni comparate alla luce dell'affaire du siècle*, in S. LANNI (a cura di), *Sostenibilità globale e culture giuridiche comparate*, Giappichelli, Torino, 2022, 3-20; S. SCHMITT, *L'emersione della giustizia climatica in Francia*, in *DPCE*, 4/2021, 955-976; M.F. CAVALCANTI, *Fonti del diritto e cambiamento climatico: il ruolo dei dati tecnico scientifici nella giustizia climatica in Europa*, in *DPCE Online*, Sp- 2/2023, in particolare 337-338; S. BALDIN, P. VIOLA, *L'obbligazione climatica nelle aule giudiziarie. Teorie ed elementi determinanti di giustizia climatica*, *DPCE online*, 2021, fasc. 3, pp. 597-629, spec. 620-621.

¹²³ L'art. 1246 del *Code civil* recita: “*Toute personne responsable d'un préjudice écologique est tenue de le réparer*”.

¹²⁴ Così qualificata da R. BIN, *La Corte tedesca e il diritto al clima. Una rivoluzione?*, in *lacostituzione.info*, 30 aprile 2021.

¹²⁵ Tribunale costituzionale federale tedesco, 24 marzo 2021, *Neubauer e al. v. Germania*.

riguardava la Legge sul clima del 2019, che impegnava il Governo federale a ridurre, entro l'inizio del prossimo decennio, la produzione di gas a effetto serra del 55% rispetto ai parametri del 1990, stabilendo precise quote di emissioni annuali. La medesima disciplina obbligava inoltre l'Esecutivo ad adottare, dal 2025, apposite ordinanze per definire le percentuali di sversamento atmosferico consentite per gli anni successivi al 2030.

Tuttavia, i giudici di Karlsruhe hanno sancito la parziale incostituzionalità di tale normativa per contrasto con l'art. 20a della Legge Fondamentale, ritenendo che essa non perseguisse in modo adeguato i *target* di abbattimento delle emissioni di anidride carbonica a partire dal 2031¹²⁶.

Proseguendo nell'analisi, i profili di interesse appaiono molteplici: si consideri, in prima battuta, l'attribuzione di una «dimensione internazionale» all'obbligo di tutela (§199) posto in capo allo Stato. Tale mandato include la necessità imperativa di preservare i presupposti naturali dell'esistenza, così da consegnarli alle generazioni future in condizioni tali da non costringerle a una drastica austerità (§193). In quest'ottica, il dovere statale di salvaguardare la vita e l'incolumità fisica (*ex art. 2 GG*) assume una proiezione

¹²⁶ Per un'analisi efficace, A. DI MARTINO, *Intertemporalità dei diritti e dintorni: le scelte argomentative del Bundesverfassungsgericht nella sentenza sul clima e le interazioni con i processi democratici*, in *Rivista di Diritti Comparati*, 2/2023, 56-91; L. VIOLINI, G. FORMICI, *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente: riforme costituzionali e interventi della giurisprudenza*, in P. PANTALONE (a cura di), *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente. Sviluppo, sfide e prospettive per Stati, imprese e individui*, STEM Mucchi Editore, Modena, 2021, in particolare 42 ss.; A. PISANÒ, *Il diritto al clima. Il ruolo dei diritti nei contenziosi climatici europei*, Napoli, 2022, pp. 261 ss.; R. MONTALDO, *La neutralità climatica e la libertà di futuro (BVerfG, 24 marzo 2021)*, in *Diritti Comparati*, 1° luglio 2021; L. BARTOLUCCI, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, 4/2021, in particolare 222 ss.; L. M. TONELLI, *La sentenza del 24 marzo 2021 del Bundesverfassungsgericht sul cambiamento climatico e la riforma dell'art. 9 Cost. in Italia: profili di convergenza tra l'ordinamento costituzionale tedesco e quello italiano*, in *diritti-cedu.unipg.it*, 13 dicembre 2022; cfr. anche M.F. CAVALCANTI, *Fonti del diritto e cambiamento climatico: il ruolo dei dati tecnico-scientifici nella giustizia climatica in Europa*, cit., 339-340; S. BALDIN, P. VIOLA, *L'obbligazione climatica nelle aule giudiziarie. Teorie ed elementi determinanti di giustizia climatica*, cit., 622-623; F. GALLARATI, *Generazioni a processo: modelli teorici di responsabilità intergenerazionale alla prova del contenzioso climatico*, in *BioLaw Journal*, 2/2023, 173-175; M. PIGNATARO, *Il dovere di protezione del clima e i diritti delle generazioni future in una storica decisione tedesca*, in *EuBlog.eu*, 17 maggio 2021.

temporale che supera il momento dell'eventuale violazione, risultando capace di configurare una lesione dei diritti soggettivi dei posteri.

Risulta fondamentale sottolineare come anche nell'ordinamento tedesco sia emersa la questione dei limiti al potere politico. Nella fattispecie, i giudici hanno stabilito che i precetti sanciti dall'art. 20a GG vincolano direttamente il legislatore, il quale è chiamato a osservare il principio di proporzionalità, specialmente in un'ottica intergenerazionale. In termini più chiari, le prerogative fondamentali impongono alle istituzioni di pianificare l'abbattimento delle emissioni di anidride carbonica obiettivo costituzionalmente imposto dal citato art. 20a GG con un approccio lungimirante sino alla neutralità climatica. Ciò al fine di garantire che le inevitabili limitazioni alle libertà personali restino sostenibili nonostante l'urgenza della sfida climatica, evitando che il peso della transizione sia ripartito in modo iniquo nel tempo o gravi eccessivamente sulle generazioni future (§192).

16. Lo stato dell'arte della giurisprudenza sovranazionale: la sentenza Verein Klimaseniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera

Con la pronuncia del 9 aprile 2024¹²⁷, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo si è espressa favorevolmente nei confronti dei ricorrenti – l'associazione *Verein Klimaseniorinnen Schweiz* e quattro cittadine svizzere – in merito alle condotte omissive imputabili alla Confederazione elvetica nell'ambito delle politiche di mitigazione dei mutamenti climatici. L'impianto argomentativo della decisione si fonda sulla violazione dei parametri convenzionali sanciti dagli articoli 2 (diritto alla vita), 6 (diritto a un equo processo), 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) e 13 (diritto a un ricorso effettivo) della CEDU.

La controversia¹²⁸ si colloca a pieno titolo nell'alveo del formante giurisprudenziale oggetto della presente trattazione, avente ad oggetto, in particolare, il contenzioso climatico.

¹²⁷ CORTE EDU, Grand Chambre, 09.04.2024, *Verein Klimaseniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera* (App. n. 53600/20).

¹²⁸ Per una più puntuale ricostruzione della vicenda si veda G. GRASSO, A. STEVANATO, *Diritto di accesso al giudice, doveri di solidarietà climatica e principio di separazione dei poteri nella sentenza Verein*

17. (segue) Il vaglio preliminare: status di vittima e locus standi

In via preliminare, ai fini della procedibilità dell'azione, la Corte è stata chiamata ad esperire un rigoroso accertamento in ordine alla sussistenza dello *status* di vittima in capo ai ricorrenti persone fisiche, ai sensi dell'art. 34 della Convenzione, e alla contestuale legittimazione ad agire (*locus standi*) dell'associazione ricorrente per conto dei suddetti soggetti.

Con riferimento alle persone fisiche, la Corte ha rilevato una tensione ermeneutica: se da un lato «*there is cogent scientific evidence demonstrating that climate change has already contributed to an increase in morbidity and mortality*», dall'altro «*given the nature of climate change and its various adverse effects and future risks, the number of persons affected, in different ways and to varying degrees, is indefinite*». Tale premessa epistemologica ha giustificato l'approccio restrittivo adottato dalla Corte. Sebbene si sia sottolineata la necessità di adottare criteri estensivi per la legittimazione in materia ambientale, viene ribadito il tradizionale orientamento secondo cui il ricorrente deve fornire prova di un pregiudizio individuale, ovvero di essere stato personalmente e direttamente attinto dalle condotte, attive od omissive, oggetto di contestazione.

In particolare, la Corte ha subordinato l'ammissibilità del ricorso nel campo del cambiamento climatico a due condizioni cumulative. La prima è rappresentata dall'elevata esposizione: la dimostrazione di essere direttamente e significativamente

Klimaseniorinnen Schweiz et autres c. Suisse, in *Corti Supreme e Salute*, 2/2024, 571-589; G. PALOMBINO, *Lo afferma (anche) la Corte europea dei diritti dell'uomo: la sfida climatica è questione di diritti*, in *lacostituzione.info*, 12 aprile 2024; F. GALLARATI, *L'obbligazione climatica davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo: la sentenza KlimaSeniorinnen e le sue ricadute comparate*, in *DPCE Online*, 2/2024, 1457-1478; V. DA ROS, *Corte Europea dei Diritti dell'Uomo – Verein KlimaSeniorinnen Schewiz e altri v. Svizzera: la Corte condanna la Svizzera per non aver adottato misure sufficienti per contrastare il cambiamento climatico in violazione degli artt. 6 e 8 CEDU*, in *biodiritto.org*, ult. mod. 6 luglio 2024; A. M. ROMITO, *La completezza dei rimedi giurisdizionali nell'ordinamento dell'UE ed il contenzioso sul cambiamento climatico*, in *Quaderni AISDUE*, 1/2024, in particolare 17 ss.; A. OSTI, *A qualcuno (non) piace caldo. Il caso KlimaSeniorinnen c. Svizzera avanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo (per non tacer degli altri)*, in *BioLaw Journal*, 2/2023, 237-251.

colpiti dagli effetti negativi del mutamento climatico; la seconda è l'urgenza di tutela individuale: la necessità di garantire protezione al ricorrente a fronte dell'assenza o dell'inadeguatezza di misure pubbliche ragionevoli volte alla mitigazione del danno.

18. (segue) La legittimazione delle associazioni e la Convenzione di Aarhus

Quanto alla posizione degli enti collettivi, la Corte riconosce che *«in modern-day societies, when citizens are confronted with particularly complex administrative decisions, recourse to collective bodies such as associations is one of the accessible means, sometimes the only means, available to them whereby they can defend their particular interests effectively»*.

Tuttavia, poiché la Convenzione non contempla l'istituto della *actio popularis*, il sindacato della Corte non è volto a scrutinare la legge in astratto bensì a determinare se la sua applicazione concreta pregiudichi i diritti convenzionali. L'importanza dei soggetti collettivi nel contenzioso ambientale trova ulteriore fondamento nella Convenzione di Aarhus, che impone agli Stati firmatari di garantire alle ONG un ampio accesso alla giustizia. Pertanto, ai fini dell'art. 34 CEDU, occorre verificare che l'associazione sia *«lawfully established, able to demonstrate its purpose, qualified and representative to act on behalf of members or other affected individuals»*.

In una decisione di notevole complessità dogmatica, la Corte ha riconosciuto il *locus standi* dell'associazione, riscontrando la sussistenza di tutti i requisiti formali e sostanziali; di contro, ha negato lo *status* di vittima ai singoli ricorrenti, statuendo che: *«while the above findings undoubtedly suggest that the applicants belong to a group which is particularly susceptible to the effects of climate change, that would not, in itself, be sufficient to grant them victim status (...). It is necessary to establish, in each applicant's individual case, that the requirement of a particular level and severity of the adverse consequences affecting the applicant concerned is satisfied, including the applicants' individual vulnerabilities which may give rise to a pressing need to ensure their individual protection»* (par. 531).

19. (segue) Profili di merito: l'interpretazione evolutiva dell'Articolo 8

Nel merito, la Corte ha proceduto all'assorbimento delle doglianze inerenti all'art. 2 (diritto alla vita) all'interno della cornice dell'art. 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare). Sulla base di una interpretazione evolutiva dei principi giurisprudenziali, la Corte ha affermato, in primo luogo, che in virtù del principio di sussidiarietà, le autorità nazionali detengono la responsabilità primaria di garantire i diritti convenzionali, godendo di un margine di discrezionalità pur sempre soggetto al controllo giurisdizionale della Corte. In secondo luogo, la Corte ha statuito che nella ponderazione degli interessi, l'evidenza scientifica circa il rischio di irreversibilità dei cambiamenti climatici impone che la protezione del clima assuma un peso determinante. Infine, la Corte ha concluso sostenendo che l'ambito applicativo dell'art. 8 si estende alla tutela contro gli effetti negativi sulla salute umana, sul benessere e sulla qualità della vita derivanti da fonti di danno ambientale, effettivo o potenziale.

Dalla pronuncia in esame emerge chiaramente il dovere degli Stati di farsi carico della propria quota di responsabilità nel contrasto alla crisi ecologica: *«the State's primary duty is to adopt, and to effectively apply in practice, regulations and measures capable of mitigating the existing and potentially irreversible, future effects of climate change»* (par. 545).

Tale obbligazione di mezzi e di risultato deriva, per via deduttiva, sia dal nesso eziologico sussistente tra il mutamento climatico e l'effettività dei diritti umani – suffragato dalle evidenze scientifiche – sia dal principio di effettività della tutela, il quale impone che la protezione dei diritti convenzionali sia concreta e non meramente teorica o illusoria. Sulla scorta degli impegni assunti in sede internazionale, si delinea l'obbligo per ciascuno Stato contraente di implementare misure volte alla riduzione sostanziale e progressiva delle emissioni, con l'obiettivo di raggiungere la neutralità climatica entro il prossimo trentennio. In tale prospettiva, l'efficacia dell'azione amministrativa è subordinata a requisiti di tempestività, appropriatezza e coerenza sistematica.

La Corte procede a una perimetrazione puntuale dell'"obbligazione climatica". Al fine di prevenire la traslazione di un onere eccessivo sulle generazioni future, le autorità sono tenute a intraprendere azioni immediate, da recepire all'interno di un quadro normativo nazionale di natura vincolante. In questo ambito, la Corte opera una significativa contrazione del margine di apprezzamento statale: sebbene permanga una discrezionalità

nella scelta dei mezzi tecnici, gli obiettivi di riduzione risultano strettamente vincolati e soggetti a uno scrutinio rigoroso.

Il sindacato giurisdizionale sull'esercizio della discrezionalità nazionale (par. 550) si articola attraverso una serie di criteri di giudizio volti a verificare se le autorità (nei diversi livelli legislativo, esecutivo e giudiziario) abbiano assolto ai seguenti oneri:

- a) Pianificazione temporale e quantitativa: adozione di una *timeline* definita per il raggiungimento della *carbon neutrality* e determinazione del *carbon budget* residuo, mediante la quantificazione analitica delle emissioni future.
- b) Target intermedi: definizione di obiettivi e percorsi di riduzione graduale nel breve e medio periodo.
- c) Accountability: dimostrazione dell'effettivo rispetto, o della concreta imminenza dello stesso, degli obiettivi prefissati.
- d) Diligenza e aggiornamento tecnico: adeguamento costante dei target di riduzione in conformità con la *due diligence* e le migliori evidenze tecnico-scientifiche disponibili (*Best Available Techniques*).
- e) Coerenza procedurale: garanzia di un'azione tempestiva e coordinata nelle fasi di elaborazione e implementazione delle politiche pubbliche.

Infine, la Corte statuisce che una tutela effettiva non può esaurirsi nelle sole strategie di mitigazione. Essa deve necessariamente integrarsi con adeguate misure di adattamento, volte a contenere le conseguenze più immediate del fenomeno, e con garanzie di carattere procedurale, quali l'obbligo di *disclosure* informativa e la partecipazione attiva della società civile alla definizione delle politiche ambientali.

20. (segue) L'applicazione dei principi al caso di specie e considerazioni conclusive

All'esito della valutazione delle politiche ambientali implementate dalla Confederazione elvetica, la Corte EDU ha ravvisato una manifesta violazione dell'art. 8 della Convenzione. Tale inadempimento è ascrivibile alla circostanza che «*there were some critical lacunae in the Swiss authorities' process of putting in place the relevant domestic regulatory framework, including a failure by them to quantify, through a carbon budget or otherwise, national GHG emissions limitations. Furthermore, the Court has noted that,*

as recognised by the relevant authorities, the State had previously failed to meet its past GHG emission reduction targets».

L'organo di Strasburgo ha dunque rilevato l'incapacità dello Stato convenuto di agire con la necessaria tempestività, adeguatezza e coerenza nelle fasi di elaborazione e attuazione del quadro normativo e amministrativo di riferimento. Di conseguenza, la Svizzera è stata ritenuta responsabile di aver ecceduto il proprio margine di apprezzamento, venendo meno agli obblighi positivi di protezione gravanti sullo Stato in virtù del dettato convenzionale.

L'esegesi della pronuncia della Corte EDU permette di isolare tre profili di preminente interesse per il diritto internazionale e ambientale.

In primo luogo, assume rilievo la definizione di un *test*, articolato in cinque fasi, volto a vagliare la conformità dell'azione dei pubblici poteri rispetto alle obbligazioni internazionali assunte. Tale protocollo valutativo costituisce un paradigma ermeneutico destinato a orientare il futuro contenzioso anche dinanzi alle magistrature nazionali. Esso definisce compiutamente i limiti endogeni ed esogeni alla discrezionalità amministrativa, ponendo quale baricentro del sindacato la quantificazione analitica del *carbon budget* residuo.

In secondo luogo, la sentenza cristallizza le condizioni di legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste nel quadro della giustizia climatica europea. La Corte opera una distinzione netta tra la posizione dell'ente associativo e quella dei singoli individui: emblematico è il confronto con i coevi casi *Duarte Agostinho v. Portugal and 32 others*¹²⁹ e *Carême v. France*¹³⁰, dichiarati inammissibili. Nel primo, per il mancato previo esaurimento dei ricorsi interni; nel secondo, per difetto del requisito della *vicinitas* — intesa come presupposto della legittimazione ai sensi dell'art. 34 CEDU — con riferimento alle persone fisiche.

Infine, il contenzioso in esame conferma come la prospettiva dei diritti umani (*human rights-based approach*) rappresenti, sulla scorta del precedente olandese *Urgenda*, la via più efficace per l'ottenimento di pronunce di accoglimento. Tuttavia, emerge una dicotomia tra la statuizione giurisdizionale e l'effettività del risultato: la mera

¹²⁹ CORTE EDU, Grand Chambre, 09.04.2024, *Duarte Agostinho v. Portugal and 32 others* (App. n. 39371/20).

¹³⁰ CORTE EDU, Grand Chambre, 09.04.2024, *Carême v. France* (App. n. 7189/21).

declamazione di un diritto non ne garantisce la salvaguardia, occorrendo una coerente direzione dell'attività amministrativa verso l'obiettivo della neutralità climatica.

In siffatto contesto, caratterizzato dalla proliferazione di decisioni favorevoli ai ricorrenti climatici, anche l'ordinamento italiano è chiamato a delineare un proprio percorso di tutela. Tale *iter* dovrà necessariamente confrontarsi con le peculiarità del sistema nazionale di diritto amministrativo e discostarsi dagli esiti infruttuosi esperiti dinanzi al Tribunale Civile di Roma di cui si dirà nel successivo paragrafo.

Difatti, la necessità di una tutela giurisdizionale effettiva dell'interesse ambientale appare oggi ancor più stringente alla luce della recente novella costituzionale degli articoli 9 e 41, che ha integrato la protezione dell'ambiente e della biodiversità tra i principi fondamentali della Repubblica.

21. L'esperienza italiana: il caso “Giudizio universale”

In questo scenario, caratterizzato da una crescente evoluzione della *climate change litigation*, una recente pronuncia del Tribunale di Roma¹³¹ si è posta in controtendenza rispetto ai formanti giurisprudenziali delineatosi in ambito sovranazionale.

Il contenzioso, noto come *Giudizio Universale*, ha visto la partecipazione, in qualità di parte attrice, di ventiquattro formazioni associative dedite alla tutela ambientale e ai diritti, unitamente ad una pluralità di singoli individui. Il *petitum* attoreo verteva sulla contestazione delle politiche di mitigazione adottate dallo Stato italiano, ritenute inidonee a garantire la stabilità climatica e, conseguentemente, a preservare il contenuto essenziale dei diritti fondamentali della persona umana, prevenendone la lesione nel presente e nelle prospettive future.

Attraverso l'atto di introduttivo del giudizio – promosso nei confronti della Presidenza del Consiglio – i ricorrenti hanno richiesto all'adito Tribunale l'accertamento della responsabilità extracontrattuale dello Stato, ai sensi dell'art. 2043 c.c., da ascrivere alla perdurante inerzia e nel mancato perseguimento degli obiettivi di stabilità climatica mediante una drastica riduzione delle emissioni antropogeniche di gas climalteranti.

¹³¹ Trib. Roma, sez. II civ., 26.02.2024, n. 3552.

Secondo la prospettazione degli attori, l'omessa programmazione di misure atte a contenere l'innalzamento termico entro la soglia di +1,5°C (conformemente all'Accordo di Parigi del 2015 e allo *Special Report* dell'IPCC del 2018) configurerebbe una lesione del diritto alla conservazione delle condizioni di vivibilità per le generazioni future, situazione giuridica soggettiva da ritenersi qualificata e differenziata rispetto al *quisque de populo*, che trae il suo fondamento giuridico su un complesso di fonti multilivello, rappresentate dalla Costituzione italiana (segnatamente gli artt. 2, 3, comma 2, e 32), dalle fonti eurounitarie (art. 6 TUE e art. 52 della Carta di Nizza) e da quelle convenzionali (artt. 2, 8 e 14 della CEDU).

La pretesa attorea muove, pertanto, dal presupposto che lo Stato sia incorso in una «manifesta violazione del dovere di agire per la tutela (preventiva) di beni primari e assoluti»¹³², obbligo che deriverebbe dalla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC) e corroborato da una consolidata giurisprudenza di legittimità e costituzionale, che impone ai pubblici poteri l'adozione di misure positive a salvaguardia della vita e della salute.

Per l'effetto, la parte attorea ha chiesto la condanna del convenuto al risarcimento in forma specifica ex art. 2058, comma 1, c.c., da tradursi nell'imposizione di un obbligo di *facere*, consistente nell'adozione di ogni iniziativa necessaria all'abbattimento delle emissioni di anidride carbonica nella misura del 92% entro il 2030 rispetto ai parametri del 1990, o in quella diversa misura che fosse risultata necessaria in corso di causa per prevenire il verificarsi di danni irreversibili.

In subordine, si formulava domanda volta all'accertamento della responsabilità del convenuto ai sensi dell'art. 2051 c.c., qualificando lo Stato italiano alla stregua di un "custode" dell'equilibrio climatico. La tesi in parola muove dall'assunto in base al quale l'ambiente e le sue componenti dinamiche dovrebbero essere sussunte nella categoria delle "cosa in custodia", in modo tale da estendere la portata della norma in parola a casistiche caratterizzate da un'elevata complessità e interconnessione.

La pretesa si fondava sulla titolarità, in capo allo Stato italiano – rappresentato in giudizio dalla Presidenza del Consiglio – delle competenze funzionali atte a monitorare e mitigare

¹³² Paragrafo VI. 8a dell'atto di citazione, liberamente consultabile all'indirizzo giudiziouniversale.eu/wp-content/uploads/2023/07/Atto-di-citazione-A-Sud-VS-Stato-Italiano-2021.pdf.

le emissioni antropogeniche sul territorio nazionale¹³³. Lo Stato, secondo la tesi in discorso, rivestendo lo *status* di garante del contesto climatico interno, sarebbe venuto meno al proprio “dovere di consegna” del sistema ecologico alle generazioni future, contravvenendo così agli obblighi di custodia sanciti dalla UNFCCC, giustificando una condanna ad un *facere* specifico ex art. 2058 c.c.

In ulteriore subordine, le associazioni attrici hanno esperito l'azione fondandola sulla teoria del contatto sociale qualificato (ex artt. 1173 e 1218 c.c.)¹³⁴. In tale ricostruzione, l'adozione del *Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima* (PNIEC)¹³⁵ non costituirebbe un mero atto politico, bensì l'estrinsecazione di un'obbligazione di protezione nei confronti della collettività.

Dall'esame dell'atto introduttivo del giudizio emerge con chiarezza come la posizione dello Stato italiano risulti gravata da una complessa stratificazione di doveri comportamentali, le cui fonti sono rinvenibili in una pluralità di livelli normativi: nazionale, eurounitario e internazionale.

In tale prospettiva, il *Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima* (PNIEC) non viene configurato come un mero atto di indirizzo politico, bensì come l'esatto adempimento della prestazione oggetto di tali obbligazioni. La finalità ultima di tale strumento risiede nella salvaguardia dell'interesse intergenerazionale alla stabilità e alla sicurezza climatica, configurandosi dunque come tutela di un preminente interesse collettivo.

Questa impostazione teorica assume un rilievo determinante nel radicare, in capo ai titolari delle posizioni giuridiche protette, un legittimo affidamento circa la corretta esecuzione e il puntuale assolvimento degli obblighi di protezione da parte dell'amministrazione. In altri termini, la sussistenza di un quadro normativo così

¹³³ Cfr. par. VI. 15 dell'atto di citazione

¹³⁴ Sul tema, si veda M. ANTONIOLI, *Rapporto senza potere e tutela dell'affidamento. Le nuove frontiere della responsabilità civile della P.A.*, Torino, 2022.

¹³⁵ Il *Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima 2030*, redatto dall'Italia nel quadro del Regolamento (UE) 2018/1999, rappresenta il documento fondativo delle strategie di risposta dello Stato italiano alle alterazioni climatiche. Il Piano si struttura in cinque linee di intervento, dalla decarbonizzazione all'efficienza e sicurezza energetica, passando per lo sviluppo del mercato interno dell'energia, della ricerca, dell'innovazione e della competitività. Per un approfondimento si veda *Energia e Clima 2030*, in *mase.gov.it*.

articolato genera nel cittadino la ragionevole aspettativa che lo Stato agisca in conformità ai doveri di salvaguardia assunti, rendendo ogni scostamento o inerzia suscettibile di censura giurisdizionale¹³⁶.

Tuttavia, secondo le deduzioni della parte attrice, gli obiettivi nazionali di contenimento delle emissioni climalteranti definiti all'interno del PNIEC risulterebbero ampiamente deficitari rispetto alla finalità di limitare l'incremento termico globale entro le soglie stabilite dall'Accordo di Parigi e dal relativo *Special Report*.

Si è rilevata, infatti, una sensibile divergenza tra la programmazione nazionale e i parametri scientifico-giuridici internazionali: mentre le misure delineate nel Piano prevedono una riduzione delle emissioni di anidride carbonica pari al 36% entro il 2030 rispetto ai valori del 1990, la quota di abbattimento ritenuta necessaria per l'assolvimento degli obblighi sovranazionali assunti è stimata in una misura considerevolmente superiore, attestandosi al 92%. Tale scostamento quantitativo rappresenta il nucleo della doglianza attorea, configurando l'azione statale come inadeguata rispetto ai doveri di protezione e ai *target* di neutralità climatica imposti dai vincoli internazionali, da ciò derivandone – secondo la prospettazione di parte attorea – la lesione, da parte dello Stato italiano nella definizione del PNIEC, delle regole di correttezza, buona fede e protezione tipiche delle obbligazioni contrattuali¹³⁷, nonché dei principi di imparzialità e buon andamento di cui all'art. 97 Cost.

Conseguentemente, è stato richiesto l'esatto adempimento dell'obbligazione di protezione *ex art. 1453 c.c.*, ovvero, in via ulteriormente gradata, il risarcimento del danno futuro in forma specifica, mediante l'adeguamento del PNIEC ai parametri tecnico-scientifici globali.

La difesa erariale, pur non disconoscendo la gravità dell'emergenza climatica, ha sollevato plurime eccezioni preliminari di rito e di merito volte a paralizzare l'azione.

¹³⁶ Come ha avuto modo di sintetizzare la giurisprudenza di legittimità, «la c.d. teoria del contatto sociale qualificato [è] ravvisabile ogni qualvolta l'ordinamento imponga ad un soggetto di tenere un determinato comportamento, idoneo a tutelare l'affidamento riposto da altri soggetti sul corretto espletamento da parte sua di preesistenti, specifici, doveri di protezione che egli abbia volontariamente assunto» (Cass. civ., sez. un., 21.05.2018, n. 12477).

¹³⁷ Cass. civ., sez. III, 22.01.1999, n. 589, secondo cui l'obbligazione di protezione può essere sottoposta alle regole proprie dell'obbligazione contrattuale, sebbene il fatto generatore non sia un contratto.

In via preliminare, si è eccepita l'inammissibilità della domanda per sconfinamento ed eccesso di potere giurisdizionale, sostenendo che la determinazione delle politiche climatiche appartiene alla sfera riservata della discrezionalità politica e non sia sindacabile dal giudice ordinario; in secondo luogo è stata predicata la carenza di legittimazione ad agire: secondo la difesa erariale, le associazioni promotrici del contenzioso sarebbero portatrici di un interesse di mero fatto, non differenziato né qualificato rispetto a quello della generalità dei consociati; infine, è stata sostenuta l'insussistenza della configurabilità di un'obbligazione civile specifica dello Stato verso i singoli cittadini in materia di emissioni, evidenziando inoltre l'assenza di un nesso causale diretto tra la condotta governativa e i danni lamentati dagli attori.

22. (segue) La decisione del Tribunale di Roma

L'adito Tribunale, nella pronuncia in commendo, dopo aver passato in rassegna i più celebri precedenti internazionali in materia (con particolare riferimento al caso *Urgenda*, per quanto attinente ai Paesi Bassi, all'*Affaire du Siècle* in Francia ed alla sentenza *Neubauer* in Germania) – ne ha, tuttavia, sancito l'inconferenza rispetto al caso sottoposto al suo esame. Secondo l'organo giudicante, sebbene tali controversie condividano il medesimo sostrato fattuale relativo all'emergenza climatica, esse rispondono a «*modelli di azione differenti in ragione della diversità degli ordinamenti giuridici nazionali*»¹³⁸ in cui risultano incardinate.

Tuttavia, questa conclusione è stata sottoposta a serrata critica da parte della dottrina.

Si è osservato, infatti, che nelle fattispecie analizzate la convergenza degli elementi costitutivi non si limita alla mera identità dell'oggetto del contendere – ovvero la giustizia climatica – ma si estende significativamente ai presupposti normativi posti a fondamento delle pretese attoree. Risulta, inoltre, analogica la qualificazione della fattispecie di responsabilità ascritta allo Stato, la quale viene sistematicamente ricondotta al paradigma della responsabilità aquiliana (o extracontrattuale). Peraltro, anche laddove si volesse concedere credito all'ipotesi di un'irriducibile atipicità del sistema italiano, è apparsa censurabile la scelta del Tribunale di non integrare nel proprio convincimento i percorsi

¹³⁸ Trib. Roma, sez. II civ., 26.02.2024, n. 3552, cit., p. 7

ermeneutici tracciati dalle corti di Paesi legati dall'appartenenza all'Unione Europea e alla CEDU e tale omissione appare ancor più stridente alla luce della successiva condanna della Svizzera da parte della Corte EDU¹³⁹.

Il punto focale dell'inammissibilità risiede, secondo il Tribunale, nell'insussistenza di un'obbligazione civile coercibile in capo allo Stato per la riduzione delle emissioni: il giudice romano ha affermato che l'interesse alla stabilità climatica non rientrerebbe nel novero delle situazioni giuridiche soggettive tutelate dall'ordinamento giuridico nazionale.

Si è replicato, tuttavia, che tale assunto sarebbe stato radicalmente smentito dalla Corte di Strasburgo, la quale ha desunto dall'art. 8 CEDU un diritto soggettivo a ricevere «un'effettiva protezione da parte delle autorità statali dai gravi effetti negativi del cambiamento climatico sulla loro vita, salute, benessere e qualità di vita»¹⁴⁰, da ciò conseguendone la configurabilità di un complesso di obblighi positivi di protezione gravanti sullo Stato, finalizzati alla neutralità climatica, a fronte dei quali sorge un diritto azionabile in sede giurisdizionale, purché sussistano i requisiti della qualificazione e della differenziazione della posizione del ricorrente.

Ora, se la negazione del diritto *in sé* è apparsa anacronistica ad avviso di una parte dei commentatori della pronuncia, permangono in capo a questi ultimi una serie di interrogativi in ordine alla correttezza dello strumento processuale esperito, ovvero sia l'azione di responsabilità extracontrattuale¹⁴¹, stante anche l'inadeguatezza delle

¹³⁹ Sul punto, si veda A. MOLFETTA, *La sentenza Giudizio Universale in Italia: un'occasione mancata di "fare giustizia" climatica*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 5, 2024, p. 202: «Così facendo, sarebbero residuati ben pochi dubbi in merito alla seconda questione che rende il ragionamento fallace: se dapprima il giudice ha ritenuto che tra gli ordinamenti vi fossero differenze tali da non consentire una pronuncia di merito in armonia con le altre, in un secondo momento ha fondato la ratio decidendi su un'argomentazione – quella dell'ampia discrezionalità "politica" in materia climatica e della separazione dei poteri, di cui si dirà a breve – già sollevata in altre sedi, dottrinali e soprattutto processuali, e fermamente rigettata dalle giurisprudenze straniere sulla base di (esaustive) affermazioni che prescindono dalle particolarità ordinamentali».

¹⁴⁰ Cfr. CORTE EDU, Grand Chambre, 09.04.2024, *Verein Klimaseniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*, cit., par. 519

¹⁴¹ Cfr. F. GALLARATI, *L'obbligazione climatica davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo: la sentenza KlimaSeniorinnen e le sue ricadute comparate*, in *DPCE Online*, 2024, fasc. 2, p. 1477: «Si può discutere se l'azione civile per la responsabilità aquiliana sia lo strumento più adatto per far valere

categorie tradizionali delle condizioni dell'azione (ovverossia la legittimazione ad agire e l'interesse ad agire)¹⁴².

D'altra parte, lo stesso Tribunale di Roma ha prospettato, in proposito, la facoltà dei ricorrenti di esperire percorsi giurisdizionali alternativi, contemplati sia nell'ordinamento eurounitario che in quello domestico.

Nell'ambito del diritto dell'Unione Europea, sono stati richiamati specificamente gli articoli 263 e 340 del TFUE: il primo, quale strumento volto a sindacare la legittimità degli atti emanati dalle istituzioni europee in materia climatica¹⁴³; il secondo, finalizzato all'instaurazione di un'azione risarcitoria per responsabilità extracontrattuale dell'Unione. Parallelamente, con riferimento all'ordinamento interno, il Tribunale capitolino ha evidenziato la percorribilità dei rimedi propri del diritto amministrativo. Tale assunto muove dalla considerazione che la domanda formulata in via subordinata – finalizzata a ottenere l'adeguamento del PNIEC – attenga propriamente alla legittimità del provvedimento amministrativo. Secondo questa impostazione, trattandosi di condotte od omissioni inerenti all'esercizio di poteri pubblici autoritativi nel contrasto al cambiamento climatico, la controversia risulterebbe devoluta alla giurisdizione amministrativa generale di legittimità, sottraendo così la materia alla cognizione del giudice ordinario.

l'inadempimento degli obblighi di protezione gravanti sullo Stato ai sensi dell'art. 8 della CEDU; quel che è certo, però, è che i giudici nazionali non possono semplicemente rifiutarsi di conoscere tali inadempimenti, pena la violazione degli impegni assunti dalle autorità nazionali (di cui i giudici fanno parte) a norma della Convenzione».

¹⁴² In proposito cfr. E. GUARNA ASSANTI, *Il ruolo innovativo del contenzioso climatico tra legittimazione ad agire e separazione dei poteri dello Stato. Riflessioni a partire dal caso Urgenda*, in *Federalismi.it*, fasc. 17, 2021, p. 85, secondo cui sfuggono «ai rimedi giurisdizionali attualmente previsti dagli ordinamenti giuridici di Civil law congeni che consentano di agire in giudizio senza la necessaria lesione di un interesse personale, concreto e attuale dell'attore, per ottenere una sentenza che non sia strettamente inerente – e questo sembra essere il punto nodale – alla struttura dualistica della lite, come tradizionalmente concepita».

¹⁴³ Si richiamano, in particolare, la Direttiva 2003/87/CE, modificata dalla 2009/29/CE al fine di perfezionare ed estendere il sistema comunitario per lo scambio di quote di emissione di gas a effetto serra, la Decisione 406/2009/CE (concernente gli sforzi degli Stati membri per ridurre le emissioni dei gas a effetto serra al fine di adempiere agli impegni della Comunità in materia di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra entro il 2020) e il pacchetto cd. "Energia pulita per tutti gli europei".

Ebbene il Tribunale, richiamando il consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità sul punto, ha ribadito che appartengono alla cognizione del giudice amministrativo le controversie – anche di natura risarcitoria – relative a condotte riconducibili anche indirettamente all'esercizio di un potere autoritativo, mentre è demandato alla giurisdizione ordinaria il contenzioso in cui il comportamento dell'amministrazione risulti svincolato da qualsivoglia forma di esercizio del potere pubblico.

Per contro, in un'ottica di superamento del formalismo processuale interno, mette conto evidenziare che Corte di Strasburgo¹⁴⁴ ha chiarito come, ai fini della tutela dei diritti convenzionali, la qualificazione formale della legislazione o del foro competente rivesta un'importanza secondaria: l'elemento determinante risiede, piuttosto, nella possibilità per il soggetto di esercitare una posizione qualificabile come diritto "civile", indipendentemente dalla natura (ordinaria o amministrativa) dell'autorità adita.

Tuttavia, si è acutamente osservato in dottrina che, nel ragionamento del Tribunale di Roma, il profilo di maggiore criticità è rinvenibile nell'evocazione del principio di separazione dei poteri quale barriera insuperabile al sindacato giurisdizionale¹⁴⁵. Sotto questo profilo, giova evidenziare che il su richiamato Tribunale ha dichiarato l'inammissibilità della domanda attorea poiché *«le decisioni relative alle modalità e ai tempi di gestione del fenomeno del cambiamento climatico antropogenico – che comportano valutazioni discrezionali di ordine socio-economico e in termini di costi-benefici nei più vari settori della vita della collettività umana – rientrano nella sfera di attribuzione degli organi politici e non sono sanzionabili nell'odierno giudizio. Con l'azione civile proposta gli attori chiedono nella sostanza al Tribunale di annullare i provvedimenti anche normativi di carattere primario e secondario [...], che costituiscono attuazione delle scelte politiche del legislatore e del governo per il raggiungimento degli obiettivi assunti a livello internazionale ed europeo (nel breve e lungo periodo) in violazione di un principio cardine dell'ordinamento rappresentato dal principio di separazione dei poteri»*¹⁴⁶.

¹⁴⁴ CORTE EDU, Grand Chambre, 09.04.2024, *Verein Klimaseniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*, cit., par. 597

¹⁴⁵ A. MOLFETTA, *La sentenza Giudizio Universale in Italia*, cit., p. 204

¹⁴⁶ Trib. Roma, sez. II civ., 26.02.2024, n. 3552, p. 12

In forza del principio di separazione dei poteri, il Tribunale di Roma ravvisa nella primazia della politica la diretta conseguenza valoriale di tale assetto, definendo la discrezionalità nelle politiche climatiche come una prerogativa assoluta e, in quanto tale, sottratta a ogni forma di sindacato giurisdizionale.

Tale impostazione, tuttavia, ad avviso della dottrina non appare condivisibile in quanto il decisore pubblico, lungi dal godere di una libertà incondizionata, risulta vincolato non solo dal quadro normativo costituzionale e sovranazionale, ma anche dal necessario adeguamento a precetti tecnico-scientifici che, in forza della cosiddetta «riserva di scienza», sottraggono la discrezionalità politica a una dimensione puramente autoreferenziale¹⁴⁷.

Invero, in linea con il precedente *Urgenda* e con i fondamenti dello Stato di diritto, la discrezionalità politica deve poter essere oggetto di scrutinio da parte di un apparato giudiziario indipendente ogniqualvolta sia prospettata una lesione dei diritti umani.

Tale conclusione in ordine al grado di discrezionalità in capo al decisore politico trova, del resto, nella recente sentenza *KlimaSeniorinnen* della Corte di Strasburgo un punto di approdo fondamentale, che obbliga a una profonda riflessione sui confini del sindacato giurisdizionale. La Corte EDU, infatti, riconosce espressamente che lo Stato goda di un certo margine di apprezzamento, ma introduce una distinzione netta e cruciale tra due diversi ambiti di intervento: da un lato, vi è l'impegno profuso nella lotta al cambiamento climatico e nella fissazione dei relativi obiettivi; dall'altro la scelta dei mezzi operativi per conseguirli.

Per quanto riguarda il primo profilo, la Corte è perentoria: data la gravità della minaccia e il consenso globale sulla necessità di una protezione climatica efficace, il margine di manovra degli Stati nella determinazione dei fini e dei *target* di riduzione delle emissioni è estremamente ridotto: questi obiettivi devono infatti restare coerenti con gli impegni internazionali assunti per il raggiungimento della neutralità carbonica. Al contrario, un ampio margine di discrezionalità è concesso nel secondo ambito, ovvero quello che

¹⁴⁷ L. DEL CORONA, *Brevi considerazioni in tema di contenzioso climatico alla luce della recente sentenza del Tribunal Administratif de Paris sull' "Affaire du Siècle"*, cit., *passim*. Sul rapporto tra diritto e scienza, cfr. A. IANNUZZI, *Tecnica, politica e diritto al tempo della pandemia*, in B. LIBERALI, L. DEL CORONA (a cura di), *Diritto e valutazioni scientifiche*, Torino, 2022, pp. 333 ss.

attiene alle scelte concrete, alle politiche settoriali e all'allocazione delle risorse necessarie per dare attuazione a quegli impegni¹⁴⁸.

In termini più lineari, si può affermare che lo Stato mantenga una libertà di apprezzamento nella selezione dei mezzi, ma non nella determinazione dei fini. Questi ultimi, essendo cristallizzati in accordi internazionali a cui l'Italia ha pienamente aderito, devono rimanere ancorati alla cosiddetta “riserva di scienza” per garantire la salvaguardia dei diritti umani fondamentali.

In tale prospettiva, il Tribunale di Roma avrebbe dovuto affrontare il merito della questione, non certo per sostituirsi al legislatore, ma per verificare se le misure concretamente approntate dall'Italia fossero effettivamente riconducibili a quel bacino di discrezionalità consentito o se, invece, risultassero palesemente inadeguate rispetto agli obblighi di protezione enucleati dalla giurisprudenza di Strasburgo.

Dichiarando il proprio difetto di giurisdizione, il Tribunale sembra aver trascurato non solo l'evoluzione della giurisprudenza sovranazionale, ma anche l'appartenenza stessa dell'ordinamento italiano al sistema dell'Unione Europea. Quest'ultimo, infatti, garantisce l'accesso al giudice in materia ambientale attraverso pilastri normativi quali l'articolo 9 della Convenzione di Aarhus e l'articolo 47 della Carta di Nizza, informati ai principi di effettività ed equivalenza delle tutele. Lo stesso articolo 13 della CEDU sancisce il principio di effettività della tutela giurisdizionale, un precetto che appare svuotato di significato se l'inerzia dello Stato viene sottratta a ogni forma di controllo giudiziale in nome di una visione assoluta e insindacabile della separazione dei poteri.

In conclusione, l'analisi della sentenza “Giudizio Universale” lascia emergere perplessità profonde, legate *in primis* all'esito quasi antitetico rispetto alle tendenze giurisprudenziali europee. Appare d'altronde paradossale che, dinanzi a una controversia di tale inedita complessità e rilevanza sociale per l'ordinamento nazionale, il giudice di prime cure non abbia considerato una rimessione alla Corte Costituzionale: tale scelta avrebbe permesso di vagliare la legittimità delle omissioni statali alla luce dei novellati articoli 9 e 41 della Carta, che oggi pongono la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi tra i valori supremi della Repubblica.

¹⁴⁸ CORTE EDU, Grand Chambre, 09.04.2024, *Verein Klimaseniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*, cit., par. 543

Le prospettive di una revisione del paradigma interpretativo sono dunque affidate al successivo grado di giudizio. L'auspicio della dottrina è che la fase d'appello possa allineare l'Italia a quei sistemi giuridici in cui la responsabilità dello Stato per la protratta inerzia nel contrasto alle alterazioni climatiche è già stata autorevolmente accertata. Si profila, in ultima istanza, una questione di sopravvivenza che trascende il dato meramente tecnico: una sfida di civiltà che coinvolge i diritti dei consociati attuali e le aspettative delle generazioni future, la cui tutela non appare più suscettibile di ulteriori differimenti.

23. (segue) La compatibilità della c.d. public interest litigation con il sistema ordinamentale italiano

Delineati i tratti distintivi dell'istituto, appare opportuno vagliarne la compatibilità con l'ordinamento italiano e analizzare la sussistenza di rimedi processuali analoghi, preordinati alla tutela dell'interesse generale in concorso con quello individuale.

Sotto tale profilo, va rilevato come il superamento del modello di Stato liberale – caratterizzato dal monopolio statale nella gestione degli interessi pubblici – abbia condotto al riconoscimento di istanze collettive portate da soggetti privati¹⁴⁹. Di conseguenza, la convergenza tra dottrina e giurisprudenza ha permesso di delineare la categoria degli interessi superindividuali, operando una distinzione sistematica tra interessi diffusi e interessi collettivi.

È necessario premettere che la nozione di interesse collettivo è di matrice dottrinale, elaborata per sopperire alle criticità connesse alla tutela degli interessi diffusi, definiti “adespoti” in quanto facenti capo a una collettività indistinta. Tuttavia, l'orientamento prevalente ha evidenziato come tali interessi risultino spesso radicati in formazioni sociali coese, tutelate costituzionalmente ai sensi dell'art. 2 Cost. Ciò ha favorito un processo di soggettivizzazione¹⁵⁰, in cui l'interesse collettivo non si pone come mera sommatoria di posizioni individuali, bensì come loro sintesi qualitativa, differenziata e qualificata¹⁵¹.

¹⁴⁹ E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 326 e 327.

¹⁵⁰ In tal senso M. S. GIANNINI, *La tutela degli interessi collettivi nei procedimenti amministrativi*, in *Le azioni a tutela degli interessi collettivi*, Cedam, Padova, 1976, p. 23, nonché M. NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso, ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza*, in *Foro it.*, 1987, p.7.

¹⁵¹ F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, Dike, 2016, p. 29.

Per l'azionabilità in giudizio da parte di un ente esponenziale, la giurisprudenza richiede la sussistenza di specifici requisiti: l'omogeneità e l'organizzazione dell'ente, il perseguimento di scopi statutari coerenti e il radicamento territoriale (*vicinitas*)¹⁵².

Il dibattito sugli strumenti di tutela plurisoggettiva deve essere oggi integrato alla luce dei beni comuni. Tale categoria, introdotta dai lavori della Commissione Rodotà (2007) per aggiornare la classificazione codicistica, ha trovato accoglimento in dottrina e giurisprudenza¹⁵³ pur in assenza di una formale positivizzazione nel Codice Civile.

Tali beni si definiscono per una titolarità diffusa e per la loro funzione strumentale all'effettività dei diritti fondamentali, dai quali nessuno può essere legittimamente escluso. Tale natura impone un assetto regolatorio volto, per un verso, a scongiurarne il sovraconsumo e il conseguente depauperamento e, per l'altro, a garantirne la fruizione paritaria, in ossequio ai principi costituzionali di eguaglianza e solidarietà. In questo paradigma, l'ente pubblico è titolare di una proprietà meramente formale (o "di servizio"), funzionale esclusivamente ad assicurare l'accessibilità del bene alla collettività e a comporre eventuali conflitti con interessi confliggenti.

La cifra innovativa dei *commons* risiede nella loro attitudine a superare la storica bipartizione tra beni privati (di pertinenza individuale) e beni pubblici (di appartenenza

¹⁵² R. CHIEPPA, R. GIOVAGNOLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 101. La questione della legittimazione dell'ente esponenziale ha, di recente, anche riguardato la possibilità dello stesso di far valere l'interesse di categoria, pur se in contrasto con quello di uno o più aderenti. In specie, secondo l'opinione tradizionale l'ente può far valere solo interessi omogenei alla categoria, dovendo pertanto ritenersi legittimato ad agire solo in caso di lesione di tutti gli aderenti. Secondo una diversa opinione, invece, l'ente è titolare di posizioni proprie, di cui è titolare in via esclusiva a seguito del processo di soggettivizzazione, che lo rende l'unico legittimato ad agire e in virtù del quale il singolo aderente può intervenire in giudizio solo in qualità di controinteressato, in quanto diversamente opinando l'ente esponenziale non sarebbe mai in condizioni di agire. In merito, il Consiglio di Stato, con sentenza della IV sez., 18.11.2013, n. 5451, ha chiarito che la legittimazione dell'ente esponenziale dipende dal tipo di conflitto intercorrente con l'aderente che vanta un interesse contrario. Nel caso di conflitto improprio, in cui l'atto contro cui si oppone l'ente avvantaggia il singolo indipendente dall'appartenenza alla categoria, ma quale *uti singulus*, l'ente potrà far valere l'interesse di categoria. Laddove, invece, l'atto favorisca uno o più aderenti alla categoria in quanto tali, l'interesse di cui è portatore l'ente, lungi dal configurarsi come omogeneo, non potrà essere fatto valere in giudizio.

¹⁵³ Cass., Sez. Un., 14 febbraio 2011, n. 3665 che, nel negare la natura privata di una valle da pesca lagunare, ha espressamente riconosciuto i beni comuni.

statuale) e tale prospettiva converge con il perseguimento dell'interesse pubblico delineato dalla Carta Costituzionale, fondandosi sul principio di solidarietà sociale (art. 2 Cost.) e sulla sovranità popolare.

Di conseguenza, l'interesse sotteso alla protezione dei beni comuni non sembra sussumibile nelle categorie degli interessi diffusi o collettivi, configurandosi piuttosto come un interesse generale atipico. Sebbene, infatti, gli interessi diffusi tendano a convergere verso l'interesse generale, essi conservano una matrice intrinsecamente individuale, pur se condivisa da una pluralità di consociati. Al contrario, l'interesse pubblico trascende la dimensione atomistica del singolo per farsi interprete delle priorità di un'intera comunità.

Tuttavia, la rappresentanza istituzionale dell'interesse pubblico appare sovente carente nel perimetro dei *commons*, anche a causa della difficoltà di definirne un nucleo giuridico certo (evitando che l'eccessiva estensione della categoria ne vanifichi la protezione¹⁵⁴). Si avverte, dunque, l'esigenza di superare i tradizionali schemi dogmatici per approdare a una concezione evoluta di interesse pubblico, che sia azionabile in giudizio anche dal singolo cittadino.

In tale ottica, risulterebbe efficace l'introduzione di un rimedio processuale ispirato alla *public interest litigation*: uno strumento che legittimi il singolo a farsi attore delle istanze comunitarie e che consenta al giudice di emettere provvedimenti con efficacia riflessa sulla collettività. Tale approccio appare coerente con l'art. 24 Cost., il quale, nel garantire il diritto alla tutela giurisdizionale, postula implicitamente l'adozione degli strumenti processuali più idonei a rendere effettiva la protezione dei diritti e degli interessi legittimi.

¹⁵⁴ S. NESPOR, *Tragedie e commedie nel nuovo mondo dei beni comuni*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2013, fasc. 6, pp. 665-685, spec. 684, secondo cui: “*se tutto diventa bene comune, niente può essere davvero giuridicamente protetto*”.

CONCLUSIONI

Come si è avuto modo di mettere in evidenza nel corso della trattazione, nell'ordinamento giuridico italiano la tutela degli interessi plurisoggettivi – riferibili non a una singola individualità, bensì a una collettività di soggetti – trova espressione negli istituti della *class action* e dell'azione popolare.

Per quanto concerne l'azione di classe, la normativa vigente ne delinea due distinte fattispecie: la tutela dei consumatori, ai sensi dell'art. 140-*bis* del d.lgs. n. 206/2005 (c.d. *codice del consumo*) e l'azione per l'efficienza della Pubblica Amministrazione, disciplinato dal d.lgs. n. 198/2009.

Con specifico riferimento all'azione di classe di matrice consumeristica, si rileva una significativa divergenza rispetto all'omologo istituto di *common law* statunitense, regolato dalla Rule n. 23 delle *Federal Rules of Civil Procedure* e dalle correlate legislazioni statali. Difatti, nel sistema nordamericano la legittimazione attiva è riconosciuta a chiunque sia titolare di un interesse comune a un gruppo definito; in tale alveo, una volta accertata la sussistenza dei requisiti identificativi della classe¹⁵⁵, l'organo giudicante emette un provvedimento i cui effetti si estendono automaticamente alla totalità degli appartenenti alla categoria. Resta ferma, per il singolo, la facoltà di sottrarsi a tale efficacia riflessa esclusivamente mediante l'esercizio espresso della clausola di *opt-out*.

Per converso, l'azione di classe nell'ordinamento nazionale è esperibile sia dal singolo, il quale agisce in nome proprio e nella veste di sostituto processuale degli altri componenti della categoria, sia dalle associazioni rappresentative, previa acquisizione di uno specifico mandato da parte degli aderenti. Tale configurazione risponde alla logica del meccanismo di *opt-in*, in virtù del quale la statuizione giurisdizionale esplica i propri

¹⁵⁵ A tal fine l'indagine del giudice è tesa ad accertare la sussistenza dei requisiti della *numerosity*, cioè dell'idoneità della classe a rappresentare gli interessi di un numero elevato di membri; della *commonality*, ovvero della possibilità che il provvedimento giurisdizionale produca effetti nei confronti dell'intera classe; della *typicality*, che le questioni fatte valere in giudizio siano tipiche dell'intera alla classe, nonché dell'*adequacy*, consistente nell'assenza di conflitti di interesse tra chi agisce in giudizio e il resto della categoria. Per un approfondimento sul tema cfr. F. POLVERINO, *A class action model for antitrust damages litigation in the European Union*, pp. 4 ss., consultabile su <http://ssrn.com/abstract=927001>.

effetti esclusivamente nei confronti dei membri della classe che abbiano manifestato un'esplicita volontà di adesione. Ne consegue che il su richiamato rimedio processuale *ex art. 140-bis*, più che configurarsi come un'azione di classe in senso stretto, parrebbe risolversi nella proposizione di una pluralità di azioni individuali coordinate; in tale contesto, il ricorso al termine "*class action*" appare riconducibile a una mera assonanza con l'istituto statunitense, assumendo i tratti di una convenzione linguistica priva di una reale corrispondenza strutturale¹⁵⁶.

Con riferimento, invece, all'azione disciplinata dal d.lgs. n. 198/2009, essa abilita i titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei – riferibili a una collettività di utenti e consumatori – a adire le vie giudiziali, anche per il tramite di associazioni esponenziali, al fine di sanzionare l'inefficienza della Pubblica Amministrazione e dei concessionari di pubblici servizi. Tale tutela si pone in stretta conformità con i principi di buon andamento e imparzialità di cui all'art. 97 Cost. e con i canoni di efficacia e trasparenza sanciti dall'art. 1 della L. n. 241/1990.

Tale strumento, pur condividendo con l'azione di classe consumeristica la finalità di orientare l'erogatore del servizio verso condotte virtuose, se ne discosta non solo per l'ambito applicativo, ma anche per la natura del sindacato esercitato. Esso configura, infatti, un controllo giudiziale esterno circa l'osservanza degli *standard* di qualità, economicità e tempestività imposti alla Pubblica Amministrazione, attivando un meccanismo correttivo già nella fase di erogazione della prestazione¹⁵⁷. Sotto il profilo procedurale, l'autonoma legittimazione riconosciuta alle associazioni esponenziali – le quali possono agire prescindendo dal conferimento di uno specifico mandato – unitamente all'assenza del meccanismo di *opt-in*, conferisce all'azione di cui al d.lgs. n. 198/2009 una connotazione di tutela sensibilmente più incisiva.

Ciò premesso, pur rilevando lo scostamento di tale rimedio dal paradigma statunitense, appare necessario evidenziare come le azioni collettive attualmente previste dal legislatore nazionale non risultino idonee alla salvaguardia di interessi generali, con particolare riferimento a quelli sottesi all'emergente categoria dei *new commons*. Invero, tanto il modello italiano quanto quello nordamericano presuppongono una controversia

¹⁵⁶ G. ALPA, *L'art. 140 bis del codice del consumo nella prospettiva del diritto privato. Prime note*, in *Economia e diritto del terziario*, vol. 1, Milano, Franco Angeli, 2010, pp. 7 e 8.

¹⁵⁷ F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 45.

originata da un conflitto tra parti private¹⁵⁸; ciò è particolarmente evidente nella disciplina del d.lgs. n. 206/2005, ove la frammentazione in plurime azioni individuali limita l'efficacia del provvedimento giurisdizionale a un gruppo circoscritto di soggetti, escludendo benefici diretti a favore di una collettività indifferenziata.

È precisamente nel discrimine tra interesse collettivo e interesse pubblico che si rinviene la distinzione ontologica tra *class action* e *public interest litigation*. Se la prima resta ancorata alla dimensione del gruppo, la seconda trascende la logica atomistica per abbracciare istanze di portata generale.

Sebbene, come poc'anzi accennato, anche la *public interest litigation* statunitense tragga origine da controversie inter-privatistiche, la pronuncia di accoglimento emessa a conclusione del giudizio produce effetti che trascendono le parti in causa, riverberandosi sull'intera collettività. Tale istituto, in virtù della sua attitudine a condizionare l'attività del legislatore, esplica inoltre un'efficacia proiettata verso il futuro.

L'ordinamento italiano contempla altresì l'istituto dell'azione popolare, il quale, benché spesso assimilato alla *class action*¹⁵⁹ nel linguaggio comune, se ne distingue sul piano ontologico e funzionale. Nell'alveo del d.lgs. n. 267/2000 (T.U.E.L.), si rinvencono due fattispecie paradigmatiche: l'art. 9, che abilita il singolo elettore a esperire le azioni e i ricorsi spettanti a Comuni e Province, e l'art. 70, che disciplina l'azione volta a far dichiarare la decadenza dalle cariche elettive locali da parte di chiunque vi abbia interesse. Siffatti rimedi assumono, tuttavia, carattere eccezionale nel panorama normativo nazionale. Essi, infatti, derogano al modello soggettivo del processo civile e amministrativo, il quale – ai sensi dell'art. 100 c.p.c. e del rinvio operato dall'art. 39, comma 1, c.p.a. – subordina la legittimazione processuale alla titolarità di un interesse personale, attuale e concreto. Di contro, l'azione popolare appresta tutela ai cosiddetti interessi adespoti, introducendo una forma di sindacato generalizzato sulla

¹⁵⁸ In tal senso D. BAETGE, *Class actions, group litigation & other forms of collective litigation*, articolo presentato al Convegno “*The globalization of class action*”, Oxford, 13 e 14 dicembre 2017, reperibile su http://globalclassactions.stanford.edu/sites/default/files/documents/Germany_National_Report.pdf.

¹⁵⁹ D. TANZA, *I fondamenti costituzionali delle azioni collettive: Class action ed effettività della tutela giurisdizionale*, in *Amministrazione in cammino*, 2008, p. 2.

legittimità dell'azione amministrativa che, in linea di principio, risulterebbe estranea ai canoni dell'ordinamento interno¹⁶⁰.

Sotto il profilo storico-giuridico, la nozione di azione popolare affonda le proprie radici nell'esperienza del diritto romano¹⁶¹. Nel Digesto, segnatamente nell'ottavo commentario all'editto di Paolo, essa viene definita quale *eam popularem actionem dicimus quae suum ius populi tuetur*¹⁶². Tale postulato è stato oggetto di una densa esegesi da parte della dottrina successiva, i cui approdi hanno informato l'attuale configurazione dell'*actio popularis* e le riflessioni circa la sua compatibilità con i moderni sistemi di tutela.

Sotto il profilo esegetico, la tesi di Savigny¹⁶³, successivamente ripresa da Mommsen¹⁶⁴, ascriveva alle azioni popolari del diritto romano una natura procuratoria. Secondo tale impostazione, l'iniziativa del singolo (*quivis de populo*) non era mossa dalla tutela di un interesse individuale, bensì dall'esercizio di una funzione rappresentativa dell'interesse collettivo. Di contro, la ricostruzione di Bruns¹⁶⁵ limitava la qualifica di *actio popularis* alle sole fattispecie in cui l'attore agisse in nome proprio per la salvaguardia di un diritto soggettivo, tutelando solo in via riflessa l'interesse della comunità. Tale prospettiva muove dal presupposto che il *civis*, in quanto parte integrante del *Populus Romanus*, vanti un interesse personale coincidente con quello della *res publica*.

L'analisi di tali teorie evidenzia come la dottrina si sia focalizzata preminentemente sul profilo della legittimazione attiva, determinando la nota dicotomia tra azioni

¹⁶⁰ R. CHIEPPA, V. LOPILATO, S. TENCA, *Giurisprudenza amministrativa 2012*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 15 e, in tal senso, anche Cons. di Stato, sez. IV, 28 agosto 2001, n. 4544 e Cons. di Stato, sez. VI, 5 dicembre 2002, n. 6657.

¹⁶¹ Sull'*actio popularis* nel diritto romano cfr. M. GIANGIORGIO, *Brevi note in tema di azioni popolari*, in *Teoria e storia del diritto romano*, vol. V, 2012.

¹⁶² Tradotta da F. CASAVOLA, *Studi sulle azioni popolari romane*, Napoli, 1958, p. 9: "l'azione popolare è quella che ogni cittadino, sia pure nel pubblico interesse, propone a vantaggio suo, come azione a lui propria".

¹⁶³ F. C. VON SAVIGNY, *Sistema attuale del diritto romano*, Torino, 1886, nonché *Id. Das Obligationenrecht als Theil des heutigen römischen Rechts*, vol. II, Berlino, 1853, p. 314.

¹⁶⁴ T. MOMMSEN, *Die stadtrechte der latinischen gemeinden Salpensa und Malaca in der provinz Baetica*, in *Abhandlungen der Sächsischen Gesellschaft der Wissenschaften*, vol. III, Leipzig, 1855 p. 361 ss.

¹⁶⁵ K. G. BRUNS, *Le azioni popolari romane*, in *Archivio Giuridico*, vol. XXIX, 1882, p. 297.

suppletive e azioni correttive¹⁶⁶. In questo quadro sistematico, l'azione suppletiva (di cui l'art. 9 T.U.E.L. rappresenta il paradigma) abilita l'elettore a sostituirsi all'amministrazione inerte; in tale ipotesi, l'attore riveste la figura del sostituto processuale o del rappresentante dello Stato. L'azione correttiva (esemplificata dall'art. 70 T.U.E.L.), invece, consente al singolo di reagire avverso l'illegittimità dell'agire amministrativo. Secondo tale impostazione, solo le azioni correttive meriterebbero la qualifica di autentiche *actiones populares*, atteso che nelle forme suppletive l'agire del privato si esaurisce in una funzione di supplenza istituzionale¹⁶⁷.

Tale ricostruzione sistematica ha tuttavia suscitato rigorose censure dottrinali. Si è osservato, infatti, come essa conduca a esiti paradossali: lo Stato risulterebbe, al contempo, legittimato passivo nel giudizio instaurato tramite azione correttiva e titolare sostanziale della posizione giuridica azionata in via suppletiva. In siffatto scenario, l'azione correttiva – pur identificata come l'unica autentica espressione dell'*actio popularis* – finirebbe per configurarsi non già come presidio del bene comune, bensì come mero strumento individuale volto a contrapporre l'interesse del singolo alla collettività organizzata in forma statuale¹⁶⁸.

Appare dunque necessario recuperare l'autentica specificità dell'*actio popularis*, la cui *ratio* non risiede esclusivamente nella legittimazione del *quivis de populo*, quanto nella funzione oggettiva di salvaguardia delle istanze collettive, ovvero dei cosiddetti diritti pubblici diffusi¹⁶⁹. In tale prospettiva, risulta pregevole l'orientamento di Fadda, il quale ravvisa nel soggetto agente il portatore di un interesse individuale mediato dall'appartenenza alla comunità: la qualità di membro del corpo sociale

¹⁶⁶ Si veda A. CODACCI PISANELLI, *Le azioni popolari*, Napoli, 1887, p. 169. Sulla questione cfr. anche A. LUOGO, *Azione popolare (in generale)*, in *Enc. Dir.*, vol. IV, Milano, 1959, p. 867 e F. TIGANO, *Le azioni popolari suppletive e correttive*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 15.

¹⁶⁷ G. ZANOBINI, *L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici*, in AA. VV., *Primo Trattato di diritto amministrativo italiano*, vol. II.3, a cura di V.E. ORLANDO, Milano, 1935, p. 274.

¹⁶⁸ A. SACCOCCIO, *La tutela dei beni comuni per il recupero delle azioni popolari romane come mezzo di difesa delle res communes omnium e delle res in usu publico*, in *Diritto @ Storia*, vol. XI, 2013, p. 10.

¹⁶⁹ V. SCIALOJA, *Studi giuridici*, vol. I, Roma, Anonima romana editoriale, 1933, p. 117.

conferisce al cittadino il diritto-dovere di reprimere le condotte lesive dell'interesse generale¹⁷⁰.

Sotto questa luce, sia l'art. 9 sia l'art. 70 del T.U.E.L. possono essere ricondotti alla medesima matrice dello *ius civitatis*: nel primo caso, l'attore concorre al corretto esercizio della funzione amministrativa; nel secondo, garantisce l'integrità del processo di selezione dei rappresentanti¹⁷¹. Tale impostazione trova solido ancoraggio nel dettato costituzionale, coniugando il diritto alla tutela giurisdizionale (art. 24 Cost.) con i doveri inderogabili di solidarietà politica e sociale (art. 2 Cost.) e con l'obbligo di fedeltà alla Repubblica e osservanza della Costituzione (art. 54 Cost.).

In tale prospettiva, l'azione popolare può ragionevolmente assurgere a categoria logico-giuridica idonea a ricomprendere la *public interest litigation*. Coerentemente con l'impostazione poc'anzi delineata, l'esperimento di tale rimedio persegue il soddisfacimento dell'interesse generale, pur presupponendo una più incisiva responsabilizzazione della figura del giudice, chiamato a decodificare le istanze sociali sottese all'iniziativa giudiziaria.

Siffatta considerazione investe non soltanto i modelli di contenzioso pubblico caratterizzati da una legittimazione processuale aperta – come quello indiano, fondato sulla sufficienza di un mero *sufficient interest* – ma anche l'esperienza statunitense, ancorata a una concezione più tradizionale della legittimazione attiva¹⁷². La *public interest litigation* di matrice nordamericana condivide infatti con l'*actio popularis* la medesima finalità teleologica: la tutela di un interesse “di comunità” e un'eventuale ricezione di tale istituto nel sistema italiano potrebbe incontrare il favore della dottrina più tradizionalista la quale, fedele al modello del processo soggettivo, subordina la legittimazione alla titolarità di un interesse personale, attuale, concreto e rigorosamente differenziato rispetto alla collettività.

¹⁷⁰ C. FADDA, *L'azione popolare. Studio di diritto romano e attuale. 1. Parte storica. Diritto romano*, Torino, 1894, p. 305, nonché F. P. CASAVOLA, *Studi sulle azioni popolari romane. Le “Actiones populares”*, Napoli, 1991, p. 18.

¹⁷¹ F. SATTA, *Art. 9*, in AA. VV., *Commentario breve al Testo Unico sulle Autonomie Locali*, a cura di R. CAVALLO PERIN, A. ROMANO, Padova, 2006, p. 63 ss.

¹⁷² Contra cfr. M. CAIELLI, *Cittadini e giustizia costituzionale: contributo allo studio dell'actio popularis*, cit., p. 27.

Secondo una certa impostazione dottrinaria, l'introduzione della *public interest litigation* nel panorama giuridico nazionale appare di stringente attualità, segnatamente per la salvaguardia dei cosiddetti *new commons*, che, come si è detto, sono beni che costituiscono una categoria emergente che trascende la classica dicotomia tra proprietà pubblica e privata, evocando le *res in usu publico* del diritto romano¹⁷³: beni preordinati all'immediata fruizione da parte dei *cives*, nel cui godimento la collettività non può subire indebite preclusioni o frustrazioni.

In tale prospettiva, appare auspicabile una configurazione della legittimazione ad agire in materia di *common goods* che permetta all'organo giudicante di individuare i soggetti esponenziali degli interessi diffusi. L'azione di pubblico interesse si palesa, dunque, come lo strumento elettivo per la tutela dei beni comuni: essa consente al singolo di reagire efficacemente alla lesione di un interesse che lo investe non *uti singulus*, bensì in quanto membro della collettività. L'efficacia di tale rimedio risiede nell'attitudine del provvedimento giurisdizionale a trascendere la dimensione soggettiva del ricorrente, approdando a una formulazione astratta capace di sollecitare, ove necessario, l'intervento del potere legislativo.

Sotto il profilo del diritto comparato, occorre tuttavia rilevare come il successo della *public interest litigation* negli Stati Uniti sia intrinsecamente connesso al principio dello *stare decisis*. L'efficacia vincolante del precedente, tipica degli ordinamenti di *common law*, si coniuga armoniosamente con gli effetti *ultra partes* dell'istituto. Nondimeno, tale peculiarità non preclude *a priori* l'applicabilità di modelli analoghi in un sistema di *civil law*. Invero, l'ordinamento interno manifesta una tendenza sempre più marcata verso il riconoscimento dell'efficacia persuasiva delle pronunce giurisprudenziali; ne è prova la prassi consolidata di richiamare precedenti di legittimità e di merito a fondamento dell'esegesi normativa proposta.

Tale processo di ibridazione risulta ulteriormente accelerato dall'integrazione nell'Unione Europea, la quale ha imposto la coesistenza e l'applicazione sinergica di tecniche proprie

¹⁷³ Sull'attualità dell'*actio popularis* per la tutela dei beni comuni cfr. S. SETTIS, *Azione popolare. Cittadini per il bene comune*, Torino, 2012, pp. 222 ss. e A. SACCOCCIO, *La tutela dei beni comuni per il recupero delle azioni popolari romane come mezzo di difesa delle res communes omnium e delle res in usu publico*, cit., p. 11.

di entrambe le tradizioni giuridiche¹⁷⁴. Invero, la costante interazione tra ordinamenti con esperienze eterogenee ha favorito una collaborazione ermeneutica che attenua le storiche divergenze strutturali tra i sistemi a diritto codificato e quelli a base giurisprudenziale.

L'integrazione dell'ordinamento nazionale nel sistema dell'Unione Europea e nella comunità internazionale ha favorito la penetrazione del cosiddetto *soft law*: tali atti, ove non si limitino a una mera esegesi di norme vincolanti, acquisiscono un'efficacia persuasiva analoga a quella dei precedenti giurisprudenziali¹⁷⁵.

In tale scenario, si assiste all'affermazione del fenomeno dell'attivismo giudiziario, caratterizzato dalla tendenza della magistratura a travalicare i confini delle proprie attribuzioni per intervenire in ambiti tradizionalmente riservati alla discrezionalità legislativa. Le scaturigini di tale deriva non sono ascrivibili esclusivamente all'incapacità del potere legislativo di intercettare le istanze sociali, bensì a una vera e propria inerzia legislativa, la quale abdica al proprio ruolo lasciando ampi margini di manovra all'organo giudicante¹⁷⁶.

A siffatto quadro si aggiunge la parziale rinuncia alla sovranità nazionale derivante dall'adesione all'U.E., che ha determinato un oggettivo indebolimento della funzione legislativa, costantemente vincolata ai parametri sovranazionali¹⁷⁷. Parallelamente, il legislatore ha inteso devolvere la regolamentazione di settori caratterizzati da un elevato tecnicismo o da interessi di rilievo costituzionale alle Autorità Indipendenti, coerentemente con il processo di privatizzazione avviato negli anni Novanta e il conseguente arretramento dello Stato dalla gestione diretta dei servizi pubblici¹⁷⁸.

Specularmente, la funzione giurisdizionale tende a dilatare il proprio raggio d'azione, assumendo un ruolo creativo, alimentato dalle lacune normative e dall'ambiguità del dettato legislativo¹⁷⁹. Dinanzi a tali aporie, il giudice è tenuto a pronunciarsi in ossequio

¹⁷⁴ A. PIZZORUSSO, *Le sentenze dei giudici costituzionali tra diritto giurisprudenziale e diritto legislativo*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 2, 2007, p. 11.

¹⁷⁵ G. MORBIDELLI, *Degli effetti giuridici della soft law*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, vol. II, 2016, p. 4.

¹⁷⁶ Sul punto cfr. M. R. FERRARESE, *Magistratura e diritti: virtù passive e stato attivo*, cit., p. 114.

¹⁷⁷ M. LUCIANI, *Funzioni e responsabilità della giurisdizione. Una vicenda italiana (e non solo)*, in *Rivista AIC*, 2012, p. 3.

¹⁷⁸ F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 725.

¹⁷⁹ G. ZAGREBELSKY, *Il sistema delle fonti di diritto*, Torino, Utet, 1992, pp. 89 e 90.

al principio del divieto di *non liquet*. In siffatto contesto, le divergenze strutturali tra i sistemi di *common law* e di *civil law* tendono a sfumare: il provvedimento giurisdizionale assume progressivamente i tratti di una fonte del diritto – pur in assenza di una pronuncia della Corte Costituzionale – e riveste, con frequenza sempre maggiore, i connotati sostanziali del precedente vincolante.

In un'ottica di ulteriore espansione, si osserva come l'autorità giudiziaria abbia recentemente delineato nuovi e più stringenti limiti all'attività del potere esecutivo. In particolare, si rileva nel giudizio amministrativo di annullamento una tendenza volta a circoscrivere la facoltà della Pubblica Amministrazione di riesercitare il potere in seguito a una pronuncia di illegittimità. Tale orientamento è informato alla teoria della formazione progressiva del giudicato, la quale riflette il passaggio da un sindacato meramente cassatorio a una concezione del giudizio come analisi del "rapporto" o, laddove persista discrezionalità amministrativa, come giudizio proiettato verso il rapporto¹⁸⁰.

L'assetto ordinamentale così delineato configura un terreno d'elezione per lo sviluppo della *public interest litigation* in Italia, dove non sono mancati casi in cui la magistratura si è fatta interprete delle istanze sociali e collettive a fronte dell'inerzia del legislatore. In siffatto contesto, l'azione popolare e la *public interest litigation* si palesano quali strumenti di democrazia partecipativa, consentendo ai consociati di intervenire, seppur in via mediata, nei processi decisionali delle istituzioni.

Del resto, l'ingresso del principio di partecipazione nel sistema nazionale è stato consolidato dalla L. Cost. n. 3/2001, che ha novellato l'art. 118 Cost. introducendo il principio di sussidiarietà orizzontale: tale norma impone ai pubblici poteri di favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale, in attuazione del dovere di solidarietà di cui all'art. 2 Cost.

Occorre peraltro distinguere la democrazia partecipativa sia dal modello rappresentativo, fondato sulla delega politica, sia da quello diretto, in cui la sovranità è esercitata episodicamente¹⁸¹. Dinanzi all'erosione di tali schemi tradizionali, l'integrazione con la

¹⁸⁰ Per un'analisi approfondita della questione cfr. F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., pp. 170 ss.

¹⁸¹ M. TIMO, *Cittadinanza amministrativa e democrazia partecipativa* in *Osservatorio Costituzionale*, fasc. 3, 2016, p. 5.

democrazia partecipativa garantisce una superiore qualità decisionale attraverso il coinvolgimento attivo dei cittadini¹⁸².

In tal senso, la *public interest litigation* si configura come una forma atipica di democrazia partecipativa: essa abilita il corpo sociale a coadiuvare l'Amministrazione nella gestione della *res publica* attraverso il filtro del potere giurisdizionale, il quale convoglia le istanze della comunità e sollecita l'intervento del legislatore¹⁸³. Così concepita, la *public interest litigation* rappresenta il presidio ottimale per la tutela dei beni comuni, intesi non meramente come cespiti patrimoniali, bensì come valori assiologici fondamentali su cui si fonda l'architettura della Costituzione repubblicana¹⁸⁴.

In questo contesto, segnato – come si è avuto modo di illustrare – dal numero crescente di sentenze favorevoli a chi agisce per la giustizia climatica, anche il sistema giuridico italiano deve definire la propria strategia di tutela. Questo percorso dovrà inevitabilmente adattarsi alle specificità del nostro diritto amministrativo, prendendo le distanze dal precedente del Tribunale Civile di Roma (analizzato nel capitolo precedente), le cui rigidità dommatiche sembrano, peraltro, superate da una recente ordinanza delle Sezioni unite civili della Corte di Cassazione¹⁸⁵.

D'altronde, garantire una protezione giudiziaria concreta all'ambiente è diventato un imperativo ancora più avvertito dopo la recente riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione, che ha inserito la tutela dell'ambiente e della biodiversità tra i principi supremi dello Stato.

Il dibattito nazionale sui limiti del potere giudiziario di fronte alle scelte politiche in materia ambientale dovrà necessariamente misurarsi con i nuovi standard imposti dalla

¹⁸² A. VALASTRO, *La democrazia partecipativa alla prova dei territori: tendenze e prospettive dei regolamenti comunali*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 3, 2016, p. 11.

¹⁸³ M. CAIELLI, *Cittadini e giustizia costituzionale: contributo allo studio dell'actio popularis*, cit., p. 19.

¹⁸⁴ S. SETTIS, *Azione popolare. Cittadini per il bene comune*, cit. pp. 62 ss.

¹⁸⁵ Cass. civ., sez. un., 21.07.2025, n. 20381, in cui la Suprema Corte ha ritenuto non pertinente l'affermazione contenuta nella citata sentenza del Tribunale di Roma, secondo cui «l'interesse di cui si invoca la tutela risarcitoria ex artt. 2043 e 2051 cod. civ. non rientra nel novero degli interessi soggettivi giuridicamente tutelati, in quanto le decisioni relative alle modalità e ai tempi di gestione del fenomeno del cambiamento climatico antropogenico - che comportano valutazioni discrezionali di ordine socioeconomico e in termini di costi-benefici nei più vari settori della vita della collettività umana - rientrano nella sfera di attribuzione degli organi politici e non sono sanzionabili nell'odierno giudizio».

recente Direttiva UE/2025/2360, nota come *Soil Monitoring Law*, adottata il 12 novembre 2025 ed entrata in vigore il 16 dicembre 2025.

Come osservato dalla dottrina¹⁸⁶ nelle fasi antecedenti all'approvazione di siffatto strumento normativo, l'art. 11 costituisce la disposizione più incisiva e di maggior rilievo sistematico del testo, in quanto definisce i principi cardine per la mitigazione del consumo di suolo. In virtù di tale norma, infatti, gli Stati sono chiamati a prevenire o ridurre il più possibile la perdita della capacità del suolo di erogare servizi ecosistemici, inclusa la produzione alimentare, agendo entro i limiti della fattibilità tecnica ed economica. Tale obiettivo, secondo il legislatore europeo, deve essere perseguito attraverso una strategia tripartita che mira a contenere l'estensione delle superfici edificate, selezionare le aree a minor impatto ambientale e minimizzare gli effetti negativi sul suolo occupato, prevedendo inoltre l'obbligo di compensare le funzioni ecosistemiche perdute.

Si è osservato¹⁸⁷ che l'integrazione di questi principi in un atto giuridico vincolante è di fondamentale importanza, poiché configura il dovere di valorizzazione dei servizi ecosistemici come un criterio guida per le politiche pubbliche e l'esercizio del potere amministrativo. Tuttavia, l'efficacia della norma appare insidiata dalla sua stessa natura flessibile e dal richiamo ai vincoli economici, che riaccende il conflitto intrinseco al concetto di sviluppo sostenibile. In assenza di obiettivi specifici e scadenze temporali definite, dunque, ad avviso dei primi commentatori la disposizione è apparsa priva di quella precisione e immediatezza necessarie a garantirne l'efficacia diretta nell'ordinamento, specialmente in caso di inadempimento da parte degli Stati membri.

Per i fini illustrati nella presente trattazione, tuttavia, la disposizione di maggior interesse risulta essere quella contenuta nell'art. 23¹⁸⁸, rubricato “accesso alla giustizia”, il quale,

¹⁸⁶ D. PALAZZO, *Tutela e valorizzazione dei servizi ecosistemici, potere amministrativo e analisi economica del diritto*, in *Diritto amministrativo*, 2025, fasc. 2, pp. 419-452. V. anche F. DE LEONARDIS, *Verso un ampliamento delle ragioni di tutela del suolo: la valorizzazione dei suoi servizi ecosistemici*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2025, fasc. 1, pp. 31-58.

¹⁸⁷ D. PALAZZO, *Tutela e valorizzazione dei servizi ecosistemici, potere amministrativo e analisi economica del diritto*, cit., pp. 448-449.

¹⁸⁸ Di cui si riporta il testo: “1. Gli Stati membri provvedono affinché, conformemente al proprio ordinamento giuridico interno, i membri del pubblico interessato abbiano accesso a una procedura di ricorso dinanzi a un organo giurisdizionale, o a un altro organo indipendente e imparziale istituito dalla legge, per contestare la legittimità sostanziale o procedurale della valutazione della salute del suolo, le misure adottate

in piena coerenza con il considerando n. 74¹⁸⁹, impone agli Stati membri di garantire che il pubblico interessato possa ricorrere dinanzi a un organo giurisdizionale o a un organismo indipendente e imparziale istituito dalla legge.

Cionondimeno, il richiamo esplicito al principio di autonomia processuale degli Stati membri rischia di depotenziarne la portata innovativa, specialmente in quegli ordinamenti che, come quello italiano, hanno storicamente mostrato maggiori resistenze nei confronti della *public interest litigation*.

In ultima analisi, l'efficacia e la reale portata delle tutele introdotte dipenderanno da come il legislatore recepirà la direttiva e da come il diritto vivente ne interpreterà le norme. L'auspicio è che tale strumento spinga la giurisprudenza italiana verso i modelli internazionali già analizzati, i quali hanno applicato concretamente i principi della *public*

ai sensi della presente direttiva e le eventuali omissioni delle autorità competenti, a condizione che sia soddisfatta una delle condizioni seguenti: a) gli interessati vantano un interesse sufficiente; b) gli interessati fanno valere la violazione di un diritto, nei casi in cui il diritto processuale amministrativo di uno Stato membro esiga tale violazione come presupposto.

Gli Stati membri determinano ciò che costituisce un interesse sufficiente e la violazione di un diritto, e lo fanno coerentemente con l'obiettivo di offrire al pubblico un ampio accesso alla giustizia. A tal fine, l'interesse di qualsiasi organizzazione non governativa che promuove la protezione dell'ambiente e che soddisfa i requisiti del diritto nazionale è considerato sufficiente ai fini del primo comma, lettera a). Si considera altresì che tali organizzazioni siano titolari di diritti che possono essere lesi ai fini del primo comma, lettera b).

2. La legittimazione nella procedura di ricorso non è subordinata al ruolo che il membro del pubblico interessato ha svolto durante una fase partecipativa delle procedure decisionali ai sensi della presente direttiva.

3. La procedura di ricorso deve essere obiettiva, equa, rapida e non eccessivamente onerosa e prevedere meccanismi di risarcimento adeguati ed efficaci, compresi, se del caso, provvedimenti ingiuntivi”.

¹⁸⁹ “L’articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, del trattato sull’Unione europea (TUE) dispone che gli Stati membri stabiliscano i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell’Unione. Inoltre, conformemente alla convenzione sull’accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l’accesso alla giustizia in materia ambientale («convenzione di Aarhus»), approvata dalla Comunità europea il 17 febbraio 2005 con decisione 2005/370/CE del Consiglio (41), i membri del pubblico interessato devono avere accesso alla giustizia per contribuire alla tutela del diritto di vivere in un ambiente adeguato alla salute e al benessere delle persone.

interest litigation, superando il tradizionale dogma della non ingerenza giudiziaria nelle scelte di discrezionalità politica.

BIBLIOGRAFIA

- E. ALLORIO, *L'ordinamento giuridico nel prisma dell'accertamento giudiziale*, Milano, 1957;
- D. AMIRANTE, *Giustizia ambientale e green judges nel diritto comparato: il caso del National Green Tribunal of India*, in *DPCE online*, 2018, fasc. 4, pp. 955-976;
- M. ANTONIOLI, *Rapporto senza potere e tutela dell'affidamento. Le nuove frontiere della responsabilità civile della P.A.*, Torino, 2022;
- A. ATTARDI, *Legittimazione ad agire* (voce), in *Dig. civ.*, X, Torino, 1993, pp. 524 ss.;
- M. BALDI, *La Corte UE ancora sul ricorso incidentale escludente: la concorrenza come bene della vita?* in *Urbanistica e appalti*, 2020, fasc. 1, pp. 45-64;
- S. BALDIN, P. VIOLA, *L'obbligazione climatica nelle aule giudiziarie. Teorie ed elementi determinanti di giustizia climatica*, *DPCE online*, 2021, fasc. 3, pp. 597-629;
- E. M. BARBIERI, *La Corte di giustizia sull'interesse strumentale al ricorso giurisdizionale amministrativo*, in *Nuovo notiziario giuridico*, 2017, fasc. 2, pp. 361-366;
- L. BARTOLUCCI, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, 2021, fasc. 4, pp. 212 ss.;
- F. BENVENUTI, *Processo amministrativo* (voce), in *Enc. dir.*, 1987, pp. 455 ss.;
- F. BENVENUTI, *L'istruzione nel processo amministrativo*, Padova, 1953;
- R. BIN, *La Corte tedesca e il diritto al clima. Una rivoluzione?*, in *lacostituzione.info*, 30 aprile 2021;
- D. BUONCRISTIANI, *L'allegazione dei fatti nel processo civile. Profili sistematici*, Torino, 2001;

- L. BURGESS, T. STAAL, *Climate Action as Positive Human Rights Obligation: The Appeals Judgment in Urgenda v The Netherlands*, in R. WESSEL, W. WERNER (a cura di), *Netherlands Yearbook of International Law 2018*, Amsterdam, 2019;
- V. CAIANIELLO, *Le azioni proponibili e l'oggetto del giudizio amministrativo*, in *Foro amm. T.A.R.*, 1980, n. 1, pp. 851 ss.;
- V. CAIANIELLO, *Manuale di diritto processuale amministrativo*, Torino, 2004;
- M. CAIELLI, *Cittadini e giustizia costituzionale. Contributo allo studio dell'actio popularis*, Torino, 2015;
- M. CAIELLI, *Il public interest law movement italiano: avvocati e giudici contro le discriminazioni a danno degli stranieri*, in AA. VV., *Diritti uguali per tutti? Gli stranieri e la garanzia dell'uguaglianza formale*, a cura di A. GIORGIS, E. GROSSO, M. LOSANA, Milano, Franco Angeli, 2017;
- P. CALAMANDREI, *Istituzioni di diritto processuale civile*, I, Padova, 1943;
- E. CANNADA BARTOLI, *Interesse (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, vol. XXII, Milano, 1972, pp. 1 ss.;
- D. CAPOTORTO, *Le condizioni dell'azione nel contenzioso amministrativo in materia di appalti: "l'interesse meramente potenziale" nuovo paradigma dell'ordinamento processuale?*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2020, fasc. 3, pp. 666-701;
- M. CAPPELLETTI, *Accesso alla giustizia: conclusione di un progetto internazionale di ricerca giuridico- sociologica*, in *Il Foro it.*, Parte V, 1979, pp. 54 ss.;
- M. CAPPELLETTI, *Vindicating the public interest through the courts: a comparativist's contribution*, in AA. VV., *Access to justice*, vol. III, a cura di M. CAPPELLETTI e B. G. GARTH, Giuffrè-Alphen Aan Den Rijn, Sijthoff and Noordhoff, 1979;

- A. CARBONE, *Modelli processuali differenziati, legittimazione a ricorrere e nuove tendenze del processo amministrativo nel contenzioso sugli appalti pubblici*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2014, fasc. 2, pp. 424-485;
- F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, 2016;
- T. CARNACINI, *Tutela giurisdizionale e tecnica del processo*, in *Studi in onore di Enrico Redenti*, II, Milano, 1966;
- F. CARNELUTTI, *Titolarità del diritto e legittimazione*, in *Riv. dir. proc.*, 1952, pp. 121 ss.;
- E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2011;
- B. CAVALLONE, *Il giudice e la prova nel processo civile*, Padova, 1991;
- R. CECCHI, *Il giudizio (o silenzio?) universale: una sentenza che non farà la storia*, in *Diritti comparati*, 15 maggio 2024;
- A. CERINO CANOVA, *La domanda giudiziale ed il suo contenuto*, in E. ALLORIO, *Commentario al codice di procedura civile*, I, Torino, 1980;
- V. CERULLI IRELLI, *Legittimazione “soggettiva” e legittimazione “oggettiva” ad agire nel processo amministrativo*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2014, fasc. 2, pp. 341-390;
- V. CERULLI IRELLI, *Diritto amministrativo* (voce), in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006;
- A. CHAYES, *The Role of Judge in Public Law Litigation*, in *Harvard Law Review*, vol. LXXXIX, Cambridge, The Harvard Law Review Association, 1976, pp. 1281 ss.;
- F. CINTIOLI, *Osservazioni sul ricorso giurisdizionale dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato e sulla legittimazione a ricorrere delle autorità indipendenti*, in www.federalismi.it, 2012;
- F. CINTIOLI, *Note sulla cosiddetta class action amministrativa*, in *Giustamm.it*, 2010;

- F. CINTIOLI, *L'azione popolare nel contenzioso elettorale amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2008, fasc. 2, pp. 329 ss.;
- R. CHIEPPA, R. GIOVAGNOLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2011;
- G. CHIOVENDA, *Istituzioni di diritto processuale civile*, Napoli, 1933;
- G. CHIOVENDA, *Identificazione delle azioni. Sulla regola ne eat iudex ultra petita partium (1930)*, in A. PROTO PISANI (a cura di), *Saggi di diritto processuale civile*, I, Milano, 1993;
- P. CHIRULLI, “The anatomy of administrative law”: *suggerioni da una lettura*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2021, fasc. 3, pp. 647-673;
- C. CONSOLO, *Domanda giudiziale* (voce – diritto processuale civile), in *Dig. disc. priv.*, VII, Torino, 1991;
- M. CORRADINO, S. STICCHI DAMIANI, *Il processo amministrativo*, Torino, 2014;
- S. COSTA, *Domanda giudiziale* (voce – diritto processuale civile), in *Novissimo Dig.it.*, VI, Torino, 1960;
- C. CUDIA, *Legittimazione a ricorrere e pluralità di azioni nel processo amministrativo (quando la cruna deve adeguarsi al cammello)*, in *Diritto pubblico*, 2019, fasc. 2, pp. 393-437;
- C. CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, Santarcangelo di Romagna, 2012;
- S. L. CUMMINGS, D. L. RHODE, *Public Interest Litigation: Insights from Theory and Practice*, in *Fordham Urban Law Journal*, 2009, vol. 36, n. 4, pp. 603-652;
- L. M. DELFINO, *Ambiente e strumenti di tutela: la responsabilità per danno ambientale*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2002, fasc. 3, pp. 866-876;
- A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, Torino, 1968;

- L. DEL CORONA, *Brevi considerazioni in tema di contenzioso climatico alla luce della recente sentenza del Tribunal Administratif de Paris sull'“Affaire du Siècle”*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 2021, fasc. 1, 327-335;
- F. DE LEONARDIS, *Verso un ampliamento delle ragioni di tutela del suolo: la valorizzazione dei suoi servizi ecosistemici*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2025, fasc. 1, pp. 31-58
- M. DELSIGNORE, *La legittimazione delle associazioni ambientali nel giudizio amministrativo: spunti dalla comparazione con lo standing a tutela di environmental interests nella judicial review statunitense*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2013, fasc. 3, pp. 734-790:
- M. DELSIGNORE, *Il contenzioso climatico dal 2015 ad oggi*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2022, fasc. 2, pp. 265-272;
- J. DENVIR, *Towards political theory of public interest litigation*, in *North Carolina Law Review*, vol. 54, n. 6, 1976, pp. 1133- 1160;
- S. DEVA, *Public interest litigation in india: a critical review*, in *Civil Justice Quarterly Issue*, vol. XXVIII, Londra, Sweet & Maxwell, 2009;
- A. DI MARTINO, *Intertemporalità dei diritti e dintorni: le scelte argomentative del Bundesverfassungsgericht nella sentenza sul clima e le interazioni con i processi democratici*, in *Rivista di Diritti Comparati*, 2023, fasc. 2, 56-91;
- R. FERRARA, *Interesse e legittimazione al ricorso*, in *Dig. disc. pubb.*, vol. VIII, 1993, pp. 468 ss.;
- R. FERRARA, *Interessi collettivi e diffusi*, in *Dig. Disc. pubb.*, vol. VIII, 1993, pp. 481 ss.;
- M. R. FERRARESE, *Magistratura e diritti: virtù passive e stato attivo*, in *Democrazia e diritto*, vol. I, Milano, Franco Angeli, 1997;
- G. FIDONE, *L'azione per l'efficienza nel processo amministrativo: dal giudizio sull'atto a quello sull'attività*, Torino, 2012;

- A. FONZI, *L'interesse ad agire nell'impugnazione dei bandi di gara alla luce dei recenti interventi normativi e giurisprudenziali. Una prospettiva costituzionalmente orientata*, in *GiustAmm.it*, 2019, fasc. 11, pp. 13;
- E. GABELLINI, *Accesso alla giustizia in materia ambientale e climatica: le azioni di classe*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 2022, fasc. 4, pp. 1105-1132;
- F. GALLARATI, *Tutela costituzionale dell'ambiente e cambiamento climatico: esperienze comparate e prospettive interne*, in *DPCE Online*, 2022, fasc. 2, pp. 1085 ss.;
- F. GALLARATI, *L'obbligazione climatica davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo: la sentenza KlimaSeniorinnen e le sue ricadute comparate*, in *DPCE Online*, 2024, fasc. 2, pp. 1457-1478;
- C. E. GALLO, *Manuale di giustizia amministrativa*, Torino, 2014;
- V. GASTALDO, *La "Class action" amministrativa: uno strumento attualmente poco efficace*, in *federalismi.it*, 2016, fasc. 10, pp. 38;
- G. GHINELLI, *Le condizioni dell'azione nel contenzioso climatico: c'è un giudice per il clima?*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 2021, fasc. 4, pp. 1273-1297;
- S. GIACCHETTI, *L'oggetto del giudizio amministrativo come giudizio di parti*, in *Studi del Consiglio di Stato*, III, 1981, pp. 1493 ss.;
- M. GIAVAZZI, *La legittimazione processuale nel contenzioso sugli appalti pubblici e l'effettività del diritto europeo: un (falso) problema di convivenza*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2012, fasc. 6, pp. 1051-1104
- F. GIGLIONI, *La legittimazione processuale attiva per la tutela dell'ambiente alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale*, in *Il Diritto processuale amministrativo*, 2015, fasc. 1, pp. 413-456;

- A. GIORDANO, *Climate change e strumenti di tutela. Verso la public interest litigation?*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2020, fasc. 6, pp. 763-789;
- A. GIORDANO, *Beni comuni e paradigmi di tutela processuale*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2020, fasc. 5, pp. 449-478;
- F. GOISIS, *Modelli processuali differenziati, legittimazione a ricorrere e nuove tendenze del processo amministrativo nel contenzioso sugli appalti pubblici*, in *Dir. proc. amm.*, 2014, n. 2, pp. 423 ss.;
- F. GOISIS, *Il potere di iniziativa dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ex art. 2-bis l. 287 del 1990: profili sostanziali e processuali*, in *Dir. proc. amm.*, 2013, fasc. 2, pp. 471 ss.;
- G. GRASSO, *La révision de la Constitution italienne sur la protection de l'environnement: qu'est-ce qui pourra changer pour les questions climatiques?*, in *Italian Papers on Federalism*, 3/2022, pp. 49 ss.;
- G. GRASSO, A. STEVANATO, *Diritto di accesso al giudice, doveri di solidarietà climatica e principio di separazione dei poteri nella sentenza Verein Klimaseniorinnen Schweiz et autres c. Suisse*, in *Corti Supreme e Salute*, 2024, fasc. 2, pp. 571-589;
- P. G. GRASSO, *La regola della corrispondenza fra chiesto e pronunciato e la nullità da ultra ed extrapetizione*, in *Riv. dir. proc.*, 1985, pp. 387 ss.
- E. GUARNA ASSANTI, *Il ruolo innovativo del contenzioso climatico tra legittimazione ad agire e separazione dei poteri dello Stato. Riflessioni a partire dal caso Urgenda*, in *federalismi.it*, 2021, fasc. 17, pp. 66-93;
- Y. GUERRA, R. MAZZA, *Climate change litigation: riflessioni comparate alla luce dell'affaire du siècle*, in S. LANNI (a cura di), *Sostenibilità globale e culture giuridiche comparate*, Giappichelli, Torino, 2022;
- E. GUICCIARDI, *Studi di giustizia amministrativa*, Torino, 1967;

- A. KODIVERI, *Climate Change Litigation in India. Its potential and challenges*, in *Litigating the Climate Emergency*, Cambridge University Press, Cambridge, 2022, pp. 364-375;
- L. LANFRANCHI, *Note sull'interesse ad agire*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1972, pp. 1093 ss.;
- E. T. LIEBMAN, *Manuale di diritto processuale civile – Principi* (edizione curata da V. COLESANTI, E. MERLIN, E. RICCI), Milano, 2007;
- E. T. LIEBMAN, *Fondamento del principio dispositivo. Problemi del processo civile*, Napoli, 1962;
- R. LOMBARDI, *Azioni popolari “atipiche” e tutela degli interessi diffusi*, in www.giustamm.it, 2008;
- V. LOPILATO, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2020;
- F. P. LUISO, *Diritto processuale civile – Principi generali*, Milano, 2017;
- F. J. MACCHIAROLA, *The Courts in the Political Process: Judicial Activism or Timid Local Government?*, in *Journal of Civil Rights and Economic Development*, 1994, vol. 9, n. 2, pp. 703-723;
- M. MAGISTÀ, *Public interest litigation: origini e prospettive*, in *Rivista AIC*, 2019, fasc. 1, pp. 83-95;
- F. MANGANARO, A. MAZZA LABOCCETTA, *La giustizia amministrativa come giurisdizione di natura soggettiva nella sentenza dell'Adunanza plenaria n. 4 del 2015*, in *Urbanistica e appalti*, 2015, fasc. 8-9, pp. 920-931;
- F. MERUSI, *La tecnica di attuazione della tutela del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2019, fasc. 2, pp. 281-295;
- S. MIRATE, *La legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo: un'analisi alla luce della dicotomia giurisdizione soggettiva/giurisdizione oggettiva*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2020, fasc. 3, pp. 602-664;

- S. MIRATE, *La legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo*, Milano, 2018;
- C. MANDRIOLI, A. CARRATTA, *Diritto processuale civile – Nozioni introduttive e disposizioni generali*, Torino, 2018;
- G. MANFREDI, *Interessi diffusi e collettivi*, in *Enc. dir.*, Annali VII, 2014, pp. 513 ss.;
- A. MOLFETTA, *La sentenza Giudizio Universale in Italia: un'occasione mancata di "fare giustizia" climatica*, in *Osservatorio costituzionale*, 2024, fasc. 5, pp. 186-207;
- M. MONTANARI, *Reintegrazione in forma specifica e risarcimento per equivalente davanti al giudice amministrativo nella dimensione del principio di corrispondenza fra chiesto e pronunciato*, in *Dir. proc. amm.*, 2003, fasc. 2, pp. 354 ss.;
- G. MONTELEONE, *Limiti alla prova d'ufficio nel processo civile (cenni di diritto comparato e sul diritto comparato)*, in *Riv. dir. proc.*, 2007, pp. 863 ss.;
- L. MONTESANO, *La tutela giurisdizionale dei diritti*, in F. VASSALLI (a cura di), *Trattato di diritto civile italiano*, Torino, 1985;
- S. MONZANI, *La tutela giurisdizionale dei concorrenti a un procedimento ad evidenza pubblica: l'interesse all'aggiudicazione e quello ad un corretto svolgimento della procedura secondo canoni pienamente concorrenziali*, in *Il Diritto dell'economia*, 2018, fasc. 3, pp. 25;
- S. NESPOR, *Tragedie e commedie nel nuovo mondo dei beni comuni*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2013, fasc. 6, pp. 665-685;
- M. NIGRO, *Giustizia amministrativa* (edizione a cura di E. CARDI, A. NIGRO), Bologna, 2002;
- P. NUSSBAUM, *Attorney's Fees in Public Interest Litigation*, in *New York University Law Review*, vol. 48, New York, 1973;
- A. ORSI BATTAGLINI, *Alla ricerca dello Stato di diritto*, Milano, 2005;

- A. OSTI, *A qualcuno (non) piace caldo. Il caso KlimaSeniorinnen c. Svizzera avanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo (per non tacer degli altri)*, in *BioLaw Journal*, 2023, fasc. 2, pp. 237-251;
- D. PALAZZO, *Tutela e valorizzazione dei servizi ecosistemici, potere amministrativo e analisi economica del diritto*, in *Diritto amministrativo*, 2025, fasc. 2, pp. 419-452.
- G. PALOMBINO, *Lo afferma (anche) la Corte europea dei diritti dell'uomo: la sfida climatica è questione di diritti*, in *lacostituzione.info*, 12 aprile 2024;
- V. PARISIO, *La tutela dei diritti di accesso ai documenti amministrativi e alle informazioni nella prospettiva giurisdizionale*, in *www.federalismi.it*, 2018;
- L. R. PERFETTI, *Diritto di azione ed interesse ad agire nel processo amministrativo*, Padova, 2004;
- L. R. PERFETTI, *L'istruzione nel processo amministrativo e il principio dispositivo*, in *Riv. dir. proc.*, 2015, fasc. 1, pp. 72 ss.;
- N. PICA, *La tutela processuale dell'interesse pubblico: considerazioni a partire dalla legittimazione ad agire dell'AGCM*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2019, fasc. 3, pp. 807-927;
- E. PICOZZA, *Il processo amministrativo*, Milano, 2009;
- A. PIRAS, *Interesse legittimo e giudizio amministrativo*, Milano, 1962;
- A. PISANÒ, *Il diritto al clima. Il ruolo dei diritti nei contenziosi climatici europei*, Napoli, 2022;
- S. PITTO, *Public interest litigation e contenzioso strategico nell'ordinamento italiano. Profili critici e spunti dal diritto comparato*, in *DPCE online*, 2022, numero speciale, pp. 1062-1098;
- A. POLICE, *Il giudice amministrativo e l'ambiente: giurisdizione oggettiva o soggettiva?*, in D. DE CAROLIS, E. FERRARI, A. POLICE (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, Milano, 2006;

- A. POLICE, *Il ricorso di piena giurisdizione davanti al giudice amministrativo*, I, Padova, 2000;
- R. POLITI, *Ricadute processuali a fronte dell'esercizio dei nuovi poteri rimessi all'AGCM ex art. 21 bis della legge 287/1990. Legittimazione al ricorso ed individuazione dell'interesse alla sollecitazione del sindacato*, in *federalismi.it*, 2012, fasc. 12, pp. 32;
- A. PROTO PISANI, *Dell'esercizio dell'azione*, in E. ALLORIO, *Commentario al codice di procedura civile*, I, Torino, 1973;
- M. RAMAJOLI, *Legittimazione a ricorrere e giurisdizione oggettiva*, in V. CERULLI IRELLI (a cura di), *La giustizia amministrativa in Italia e in Germania. Contributi per un confronto*, Milano, 2017;
- E. F. RICCI, *Il principio dispositivo come problema di diritto vigente*, in *Riv. dir. proc.*, 1974, pp. 380 ss.;
- E. ROMANI, *La legittimazione straordinaria dell'Anac: un frammento di giurisdizione oggettiva nel processo di parti. Riflessioni a margine del parere del Consiglio di Stato del 26 aprile 2018, n. 1119*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2019, fasc. 1, pp. 261-312;
- M. C. ROMANO, *Crisi della distinzione tra giurisdizione soggettiva e oggettiva nella prospettiva dell'Unione europea*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2020, fasc. 2, pp. 293-339;
- A. ROMANO, *I caratteri originari della giurisdizione amministrativa e la loro evoluzione*, in *Dir. proc. amm.*, 1994, fasc. 4, pp. 670 ss.;
- F. SAITTA, *La legittimazione a ricorrere: titolarità o affermazione?*, in *Diritto pubblico*, 2019, fasc. 2, pp. 511-547;
- F. SAITTA, *L'impugnazione del permesso di costruire nell'evoluzione giurisprudenziale: da azione popolare a mero (ed imprecisato) ampliamento della legittimazione a ricorrere*, in *Riv. giur. edil.*, 2008, fasc. 1, parte 2, pp. 23 ss.;

- M. A. SANDULLI, *Profili oggettivi e soggettivi della giustizia amministrativa: il confronto*, in F. FRANCARIO, M. A. SANDULLI (a cura di), *Profili oggettivi e soggettivi della giurisdizione amministrativa. In ricordo di Leopoldo Mazzaroli*, Napoli, 2017;
- B. SASSANI, *Note sul concetto di interesse ad agire*, Rimini, 1983;
- S. SATTA, *Domanda giudiziale* (voce – diritto processuale civile), in *Enc. dir.*, XIII, Milano, 1964, pp. 816 ss.;
- F. SCALIA, *La giustizia climatica*, in *federalismi.it*, 2021, fasc. 10, pp. 269-308;
- S. SCHMITT, *L'emersione della giustizia climatica in Francia*, in *DPCE*, 2021, fasc. 4, pp. 955-976;
- F. G. SCOCA, *L'evoluzione del sistema*, in F. G. SCOCA (a cura di), *Giustizia amministrativa*, Torino, 2017;
- L. SERAFINELLI, *La responsabilità civile come tecnica di compensazione assiologica degli interessi climatici nell'inerzia delle politiche legislative. Un'analisi comparatistica di controversie private per pubblici interessi*, in *DPCE online*, 2022, fasc. 4, pp. 2197-2223;
- G. SIRI, *Public interest litigation, social rights and social policy*, in A. ANIS, A. DANI, A. DE HAAN (a cura di), *Inclusive States: Social Policy and Structural Inequalities*, Washington DC, 2008, pp. 343-367;
- B. SORDI, *Interesse legittimo*, in *Enc. dir.*, Annali II, 2008, pp. 709 ss.;
- G. SORICELLI, *Considerazioni sulla class action amministrativa nell'amministrazione di risultato*, in *www.giustamm.it*, 2011;
- B. SPAMPINATO, *L'interesse a ricorrere nel processo amministrativo*, Milano, 2004;
- M. TARUFFO, *La prova nel processo civile*, Milano, 2012;
- M. TARUFFO, *La semplice verità. Il giudice e la costruzione dei fatti*, Bari, 2009;

- C. N. TATE, T. VALLINDER, *The Global expansion of judicial power*, New York, New York University Press, 1997;
- R. TOMEI, *Legittimazione ad agire*, in *Enc. dir.*, XXIV, 1974, pp. 65 ss.;
- F. TOMMASEO, *I processi a contenuto oggettivo*, in *Riv. dir. civ.*, 1988, n. 1, pp. 495 ss.;
- L. M. TONELLI, *La sentenza del 24 marzo 2021 del Bundesverfassungsgericht sul cambiamento climatico e la riforma dell'art. 9 Cost. in Italia: profili di convergenza tra l'ordinamento costituzionale tedesco e quello italiano*, in *diritti-cedu.unipg.it*, 13 dicembre 2022;
- V. TORANO, *Il diritto di accesso civico come azione popolare*, in *Dir. amm.*, 2013, fasc. 4, pp. 789 ss.;
- S. TORRICELLI, *I confini incerti e mutevoli dell'interesse a ricorrere*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2021, fasc. 1, pp. 22-49;
- A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Torino, 2018;
- F. TRIMARCHI BANFI, *L'interesse legittimo attraverso il filtro dell'interesse a ricorrere: il caso della vicinitas*, in *Dir. proc. amm.*, 2017, fasc. 3, pp. 771 ss.;
- S. VALAGUZZA, *Liti strategiche: il contenzioso climatico salverà il pianeta?*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2021, fasc. 2, pp. 293-334;
- S. VALENTINI, *Istruttoria e processo dispositivo: note a margine di una vecchia questione*, in *Studi in onore di Carmine Punzi*, I, Torino, 2008;
- G. VERDE, *Diritto processuale civile – Parte generale*, Bologna, 2015;
- S. VERNILE, *Verso un'amministrazione efficiente. Una nuova tutela processuale tra innovazioni mancante e utilità effettive*, in *Dir. proc. amm.*, 2012, fasc. 4, pp. 1519 ss.;

- R. VILLATA, *Legittimazione processuale: II) Diritto processuale amministrativo*, in *Enciclopedia giuridica*, XVII, Roma, 1988, ora in R. VILLATA, *Scritti di giustizia amministrativa*, Milano, 2015, pp. 635 ss;
- R. VILLATA, *Riflessioni introduttive allo studio del libero convincimento del giudice nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 1990, fasc. 2, pp. 201 ss.;
- P. VIOLA, “Giustizia sociale” e public interest litigation nell’evoluzione costituzionale di alcuni ordinamenti asiatici, in *DPCE online*, 2018, fasc. 4, pp. 977-988;
- L. VIOLINI, G. FORMICI, *Doveri intergenerazionali e tutela dell’ambiente: riforme costituzionali e interventi della giurisprudenza*, in P. PANTALONE (a cura di), *Doveri intergenerazionali e tutela dell’ambiente. Sviluppo, sfide e prospettive per Stati, imprese e individui*, Modena, 2021;
- M. T. ZANZUCCHI, *Diritto processuale civile*, in C. VOCINO (a cura di), Milano, 1964.