

# **Il *climate mainstreaming* nelle decisioni pubbliche incidenti sul sistema agroalimentare**

## **Parte I**

### **Attuazione delle politiche e doveri istruttori**

di *Francesco Alberto D'Aliesio*

1. Dalla rilevanza materiale alla rilevanza giuridica: il *climate mainstreaming* come problema di legalità. - 2. *Leghari*: l'attuazione delle politiche di adattamento e il sindacato strutturale. - 3. *Philippi*: istruttoria, acquifero e trasformazione del territorio. - 4. Considerazioni conclusive.

**1. - Dalla rilevanza materiale alla rilevanza giuridica: il *climate mainstreaming* come problema di legalità.** La variabile climatica acquista rilevanza giuridica in una decisione pubblica quando l'ordinamento impone, con sufficiente determinatezza, di considerarla o di dare attuazione a una politica climatica<sup>1</sup>. La particolare esposizione di un settore agli effetti del cambiamento climatico rende pressante il problema, ma non offre ancora il parametro del giudizio<sup>2</sup>. Occorrono una fonte capace di orientare la funzione esercitata<sup>3</sup>, un'autorità alla quale il compito sia imputabile<sup>4</sup> e un rapporto riconoscibile tra quel compito e l'atto contestato<sup>5</sup>.

Il sistema agroalimentare rende questo scarto particolarmente evidente. Disponibilità dell'acqua, fertilità dei suoli, stabilità delle produzioni e sicurezza alimentare risentono dell'aumento delle temperature e della maggiore frequenza degli eventi estremi<sup>6</sup>. Le attività agricole e zootecniche, l'uso del suolo e le filiere alimentari concorrono, al contempo, alle

---

<sup>1</sup> Sulla necessità di una base giuridica che renda il clima pertinente alla funzione esercitata, E. FISHER, *Telling Meaningful Stories About Climate Change and Public Law*, in *Journal of Environmental Law*, vol. 37, n. 1, 2025, 1-22, accessibile in [academic.oup.com](https://academic.oup.com), spec. 4. Sulla determinatezza del precetto, A. FOERSTER - A. BLEBY, *When Climate Mainstreaming Is the Law: A Case Study of the Climate Change Act 2017 (Vic)*, in *Sydney Law Review*, vol. 45, n. 4, 2023, 435-466, accessibile in [ssrn.com](https://ssrn.com), spec. 455 e 462.

<sup>2</sup> E. FISHER, *Telling Meaningful Stories*, cit., 4: la vulnerabilità materiale del settore non identifica, da sola, il parametro né l'obbligo deducibile; occorre stabilire se il regime applicabile renda il clima una considerazione rilevante o necessaria.

<sup>3</sup> Gauteng High Court, *Earthlife Africa Johannesburg v. Minister of Environmental Affairs and Others*, 8 marzo 2017, [2017] ZAGPPHC 58; [2017] 2 All SA 519 (GP), parr. 78-83 e 88-91, accessibile in [cer.org.za](https://cer.org.za). La rilevanza degli impatti climatici fu ricavata dalla s. 24O del *National Environmental Management Act* e dai suoi principi, interpretati alla luce dell'art. 24 Cost. e degli impegni internazionali.

<sup>4</sup> Court of Appeal (Civil Division), *R (Global Feedback Ltd) v Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs and another*, 21 dicembre 2023, [2023] EWCA Civ 1549; [2024] 1 WLR 2923, parr. 73-85, spec. parr. 75-79 e 84-85, accessibile in [bailii.org](https://bailii.org). L'obbligo dell'art. 13 del *Climate Change Act 2008* gravava sul ministro titolare della funzione climatica generale e non si trasferiva a ciascun ministro di settore.

<sup>5</sup> *Global Feedback*, cit., parr. 90-103, spec. parr. 94-100. L'attinenza della *Government Food Strategy* alle emissioni non bastava a ricondurla all'esercizio del compito generale concernente i bilanci del carbonio.

<sup>6</sup> IPCC, *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Summary for Policymakers*, 2022, accessibile in [ipcc.ch](https://ipcc.ch), 9, SPM.B.1.3, sugli effetti degli eventi estremi per sicurezza alimentare e idrica e produttività agricola; 14, SPM.B.4.2-B.4.3, sulla futura disponibilità idrica, produzione alimentare e salute dei suoli.

emissioni e all'assorbimento dei gas a effetto serra<sup>7</sup>. Mitigazione<sup>8</sup> e adattamento<sup>9</sup> attraverso, perciò, decisioni che continuano ad appartenere a discipline settoriali: programmazione agricola<sup>10</sup>, governo del territorio<sup>11</sup>, autorizzazioni ambientali<sup>12</sup>, gestione idrica<sup>13</sup>, strategie alimentari<sup>14</sup>. È in questi procedimenti che la rilevanza fisica del clima deve assumere una forma giuridica.

L'espressione *climate mainstreaming* designa tale operazione di integrazione<sup>15</sup>. La Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici<sup>16</sup> chiede alle Parti di tenere conto, per quanto possibile, delle considerazioni climatiche nelle politiche e nelle azioni sociali, economiche e ambientali pertinenti<sup>17</sup> e di impiegare metodi idonei a ridurre gli effetti avversi dei progetti o delle misure adottate<sup>18</sup>. L'art. 7 dell'Accordo di Parigi<sup>19</sup> colloca l'adattamento entro processi partecipati e trasparenti, guidati dalla migliore scienza disponibile,

---

<sup>7</sup> IPCC, *Climate Change and Land. Summary for Policymakers*, 2019, accessibile in [ipcc.ch](http://ipcc.ch), 8, SPM.A.3-A.3.1: nel 2007-2016 agricoltura, foreste e altri usi del suolo rappresentavano circa il 23 per cento delle emissioni antropiche nette; il sistema terrestre operava anche come assorbitore. Per l'intero sistema alimentare, incluse le attività esterne all'azienda agricola, la stima era pari al 21-37 per cento.

<sup>8</sup> IPCC, *Annex I: Glossary*, in *Global Warming of 1.5°C*, 2018, accessibile in [ipcc.ch](http://ipcc.ch), 554: la mitigazione è «[a] human intervention to reduce emissions or enhance the sinks of greenhouse gases». La definizione comprende riduzione delle emissioni e rafforzamento degli assorbimenti.

<sup>9</sup> IPCC, *Annex I: Glossary*, cit., 542. Nei sistemi umani l'adattamento consiste nell'adeguamento al clima attuale o atteso e ai suoi effetti, per moderare i danni o sfruttare le opportunità favorevoli; resta distinto dall'intervento sulle emissioni proprio della mitigazione.

<sup>10</sup> Reg. (UE) 2021/2115, art. 6, par. 1, lett. d)-f), sugli obiettivi climatici, le risorse naturali e la biodiversità; art. 109, par. 2, lett. a), sulla descrizione dell'architettura ambientale e climatica del piano strategico, del suo contributo e della sua coerenza rispetto ai traguardi pertinenti.

<sup>11</sup> Western Cape High Court, *Philippi Horticultural Area Food & Farming Campaign and Another v. MEC for Local Government, Environmental Affairs and Development Planning: Western Cape and Others*, 17 febbraio 2020, [2020] ZAWCHC 8; 2020 (3) SA 486 (WCC), parr. 1, 5, 111 e 114, accessibile in [saflii.org](http://saflii.org). La controversia riguardava la trasformazione di 479 ettari; la carenza accertata concerneva le informazioni sull'acquifero, mentre la sicurezza alimentare era stata considerata.

<sup>12</sup> *Earthlife*, cit., parr. 78-83 e 88-91, spec. par. 91. Il precedente fonda un dovere procedimentale di considerare gli impatti climatici nell'autorizzazione ambientale, senza ricavarne un autonomo divieto sostanziale del progetto.

<sup>13</sup> *Climate Action Act 2017* (Vic), già *Climate Change Act 2017*, s. 17 e *Schedule 1*, voce *Water Act 1989*, 73 del testo autorizzato vigente al 30 giugno 2026. Fra le decisioni soggette alla considerazione climatica rientra l'esame ministeriale della bozza di *Sustainable Water Strategy* previsto dalla s. 22G del *Water Act*.

<sup>14</sup> *Global Feedback*, cit., parr. 3, 6-10 e 90-103. Il ricorso contro la *Government Food Strategy* fu respinto per l'assenza del necessario collegamento con il compito generale previsto dall'art. 13 del *Climate Change Act 2008*.

<sup>15</sup> A. BLEBY - A. FOERSTER, *A Conceptual Model for Climate Change Mainstreaming in Government*, in *Transnational Environmental Law*, vol. 12, n. 3, 2023, 623-648, accessibile in [cambridge.org](http://cambridge.org), spec. 627, definiscono il *mainstreaming* come «the integration of climate change considerations into policies, processes, decisions, and other government activities across all sectors».

<sup>16</sup> Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, New York, 9 maggio 1992, in vigore dal 21 marzo 1994; ratifica ed esecuzione con l. 15 gennaio 1994, n. 65, in *G.U.* 29 gennaio 1994, n. 23, S.O. n. 16. La clausola di integrazione è nell'art. 4, par. 1, lett. f).

<sup>17</sup> Convenzione quadro, art. 4, par. 1, lett. f): le Parti «tengono conto nella misura del possibile delle considerazioni sui cambiamenti climatici nell'elaborare le loro pertinenti politiche e azioni sociali, economiche ed ambientali».

<sup>18</sup> Convenzione quadro, art. 4, par. 1, lett. f), che richiede «opportuni metodi, per esempio la valutazione dell'impatto», definiti a livello nazionale, per minimizzare gli effetti negativi dei progetti o provvedimenti di mitigazione e adattamento su economia, sanità pubblica e ambiente.

<sup>19</sup> Accordo di Parigi, 12 dicembre 2015, in vigore dal 4 novembre 2016; decisione (UE) 2016/1841 del Consiglio, 5 ottobre 2016, in *G.U.U.E.* L 282 del 19 ottobre 2016; l. 4 novembre 2016, n. 204, in *G.U.* 10 novembre 2016, n. 263. L'integrazione dell'adattamento è prevista dall'art. 7, par. 5.

e ne prevede l'integrazione nelle politiche socio-economiche e ambientali rilevanti<sup>20</sup>. Nell'ordinamento dell'Unione europea, l'art. 11 TFUE impone che le esigenze connesse alla tutela dell'ambiente siano integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e delle azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva dello sviluppo sostenibile<sup>21</sup>. Queste disposizioni convergono sull'esigenza di superare l'isolamento della politica climatica, ma operano su piani diversi. Le clausole convenzionali orientano la pianificazione e l'azione degli Stati secondo formule che conservano margini di adattamento al contesto nazionale<sup>22</sup>. L'art. 11 TFUE costituisce un principio vincolante dell'azione dell'Unione, senza trasformarsi, per ciò stesso, nel parametro immediato di ogni provvedimento statale<sup>23</sup>. La parola *mainstreaming* riassume, dunque, un *indirizzo* ordinamentale; la sua *giustiziabilità* dipende dalle norme che lo specificano nel settore e nel procedimento considerati<sup>24</sup>.

Il concetto nasce come tecnica di governo<sup>25</sup>. La letteratura ne distingue percorsi regolatori, istituzionali e di capacità amministrativa<sup>26</sup>; alcuni ordinamenti lo traducono in un dovere legislativo espresso<sup>27</sup>. Il problema qui considerato riguarda il passaggio ulteriore: come l'integrazione climatica incida sulla legalità di una decisione amministrativa, anche quando manca una clausola autonoma di integrazione climatica<sup>28</sup>.

La precisazione consente di delimitare l'oggetto dell'indagine, propriamente pubblicistico: si esamina il modo in cui il giudice controlla una condotta amministrativa omissiva<sup>29</sup>, una

---

<sup>20</sup> Accordo di Parigi, art. 7, par. 5: approccio «partecipativo e pienamente trasparente», ispirato «alle migliori conoscenze scientifiche disponibili», diretto a «integrare l'adattamento, se del caso, nelle politiche e nelle misure socioeconomiche e ambientali rilevanti». Le formule «guidato dal paese» e «se del caso» rinviano alla specificazione nazionale.

<sup>21</sup> Art. 11 TFUE: «Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile».

<sup>22</sup> Convenzione quadro, art. 4, par. 1, lett. f), e Accordo di Parigi, art. 7, par. 5. Le clausole «nella misura del possibile», «guidato dal paese» e «se del caso» lasciano agli ordinamenti nazionali la specificazione di autorità, procedimenti e strumenti.

<sup>23</sup> V. KARAGEORGOU, *The Environmental Integration Principle in EU Law: Normative Content and Functions also in Light of New Developments, such as the European Green Deal*, in *European Papers*, vol. 8, n. 1, 2023, 159-189, accessibile in [europeanpapers.eu](http://europeanpapers.eu), spec. 164-166 e 165, nt. 26. Il principio vincola le istituzioni europee senza imporre, per ciò solo, un autonomo obbligo a ogni misura nazionale estranea all'attuazione di politiche unionali.

<sup>24</sup> A. FOERSTER - A. BLEBY, *When Climate Mainstreaming Is the Law*, cit., 455 e 462, sull'effetto limitante di formulazioni deboli o incerte e di un ambito applicativo ristretto. Intensità e giustiziabilità dipendono anche da destinatari, oggetto e decisioni assoggettate alla clausola.

<sup>25</sup> A. BLEBY - A. FOERSTER, *A Conceptual Model*, cit., 624 e 627-628, sul carattere trasversale della tecnica, applicabile anche alla pianificazione dell'uso del suolo, oltre il nucleo tradizionale della politica climatica.

<sup>26</sup> A. BLEBY - A. FOERSTER, *A Conceptual Model*, cit., 638-644: percorsi regolatorio, istituzionale e di capacità amministrativa. La previsione normativa non esaurisce l'integrazione; organizzazione e risorse, prive di un titolo giuridico, non fondano necessariamente un obbligo azionabile.

<sup>27</sup> *Climate Change (Scotland) Act 2009*, s. 44, sui doveri dei *public bodies*; *Climate Action Act 2017* (Vic), ss. 17 e 20, rispettivamente sul dovere di considerazione nelle decisioni enumerate e sull'impegno generale del Governo a integrare la considerazione del clima («*will endeavour to ensure*»), 19 e 22 del testo autorizzato vigente al 30 giugno 2026. Sul raffronto, A. BLEBY - A. FOERSTER, *A Conceptual Model*, cit., 625 e 629-630: i modelli differiscono per destinatari, oggetto e forza prescrittiva.

<sup>28</sup> *Earthlife*, cit., parr. 78-83 e 88-91. Il dovere fu ricostruito dal regime dell'autorizzazione, dai principi NEMA, dall'art. 24 Cost. e dagli impegni internazionali: il precedente non afferma un'implicita e generalizzata rilevanza climatica in ogni funzione amministrativa.

<sup>29</sup> Lahore High Court, Green Bench, *Asghar Leghari v Federation of Pakistan*, W.P. n. 25501/2015, ordine del 4 settembre 2015, parr. 1, 5 e 8, accessibile in [elaw.org](http://elaw.org). La domanda investiva l'inerzia nell'attuazione del *Framework* già approvato dall'Esecutivo; v. § 2.

decisione urbanistico-ambientale<sup>30</sup> e una strategia alimentare<sup>31</sup>, ricostruendo di volta in volta la fonte del compito, l'autorità competente, l'istruttoria dovuta e il rimedio praticabile<sup>32</sup>. In altre parole, il percorso isola un problema di legalità dell'azione pubblica con particolare riferimento al contenzioso agroalimentare<sup>33</sup>.

Il *climate mainstreaming* è assunto, pertanto, come categoria ricostruttiva. Esso descrive l'ingresso di obiettivi climatici, esigenze di adattamento e conoscenze scientifiche in una funzione settoriale<sup>34</sup>.

La pretesa dedotta in giudizio deve tuttavia trovare un titolo ulteriore: una disposizione che attribuisca rilievo al clima<sup>35</sup>; una politica già approvata e sufficientemente articolata<sup>36</sup>; un diritto fondamentale dal quale discendano obblighi positivi<sup>37</sup>; un dovere di acquisire e valutare informazioni pertinenti<sup>38</sup>; un vincolo di coerenza tra atti<sup>39</sup>. Più elementi possono concorrere alla costruzione del titolo<sup>40</sup>. Proprio questa combinazione distingue il collegamento giuridico da una generica invocazione dell'urgenza climatica.

I tre casi scelti mettono alla prova la tesi in contesti diversi. In *Leghari v. Federation of Pakistan* il giudice reagisce all'inerzia nell'attuazione di una politica nazionale di adattamento, organizza il coordinamento amministrativo e ne segue l'esecuzione<sup>41</sup>. In *Philippi*

<sup>30</sup> *Philippi*, cit., parr. 99-108 e 130-135. Il vizio riguardava l'adeguatezza e l'attualità delle informazioni sull'acquifero nel contesto climatico e di scarsità idrica; sicurezza alimentare e profili socio-economici erano stati considerati. V. § 3.

<sup>31</sup> *Global Feedback*, cit., parr. 3, 6-10 e 90-103. L'esito dipese dal titolo e dall'oggetto dell'obbligo dedotto, non da una valutazione dell'importanza climatica del sistema alimentare. Il caso è esaminato nella seconda parte del contributo.

<sup>32</sup> E. FISHER, *Telling Meaningful Stories*, cit., 4-6. La griglia adottata - fonte, autorità, istruttoria e rimedio - traduce nelle categorie del sindacato amministrativo le questioni di rilevanza giuridica, poteri, obblighi e capacità istituzionale dell'organo.

<sup>33</sup> Per l'inquadramento generale, M. FLICK, *Il contenzioso climatico nel diritto agroalimentare: un intreccio di norme e giustizia*, in *Dir. agroal.*, 2025, 1, 47-69. Il presente contributo isola il problema pubblicistico delle decisioni e omissioni amministrative.

<sup>34</sup> A. BLEBY - A. FOERSTER, *A Conceptual Model*, cit., 627-628; E. FISHER, *Telling Meaningful Stories*, cit., 4-5. «Categoria ricostruttiva» designa l'uso proposto nel testo, non una formula letterale delle autrici.

<sup>35</sup> *Climate Action Act 2017* (Vic), s. 17(1)-(2): per le decisioni e azioni dello *Schedule 1* devono essere considerati i potenziali impatti climatici pertinenti e il possibile contributo alle emissioni dello Stato. Il dovere è riferito a un novero determinato di funzioni.

<sup>36</sup> *Leghari*, cit., ordine del 4 settembre 2015, par. 2: 734 *action points*, di cui 232 prioritari; sentenza del 25 gennaio 2018, parr. 5-9, sulla struttura settoriale e temporale dei documenti. L'articolazione offriva un termine concreto per verificare il ritardo, senza rendere ogni punto un'autonoma pretesa.

<sup>37</sup> *Leghari*, cit., ordine del 4 settembre 2015, parr. 6-8; sentenza del 25 gennaio 2018, parr. 11-13. Gli artt. 9 e 14 Cost., letti con i principi ambientali, rafforzarono l'esigibilità dell'adattamento programmato; non ne fu ricavato un nuovo obiettivo emissivo.

<sup>38</sup> *Philippi*, cit., parr. 92, 99-103, spec. 100-102, e 108. La Corte censurò l'inadeguatezza sostanziale di studi datati o non focalizzati sull'impatto del progetto; non impose un determinato tipo formale di relazione specialistica.

<sup>39</sup> Reg. (UE) 2021/1119, art. 6, par. 4: valutazione, da parte della Commissione, della coerenza dei progetti di misura e delle proposte legislative, comprese quelle di bilancio, con neutralità e traguardi climatici; pubblicità e motivazione dell'eventuale disallineamento. Il dovere non è esteso indistintamente alle amministrazioni nazionali.

<sup>40</sup> *Earthlife*, cit., parr. 78-83 e 88-91. La s. 24O NEMA individuava i fattori dell'autorizzazione; principi ambientali, art. 24 Cost. e impegni internazionali ne orientavano l'interpretazione. Da questo concorso derivò la considerazione dovuta degli impatti climatici.

<sup>41</sup> *Leghari*, cit., ordine del 4 settembre 2015, parr. 1-8; ordine del 14 settembre 2015, parr. 4 e 8-11; sentenza del 25 gennaio 2018, PLD 2018 Lahore 364, parr. 3-4, 13 e 25-27: responsabili amministrativi, Commissione, rapporti e *Standing Committee*. V. § 2.

*Horticultural Area Food and Farming Campaign v. MEC for Local Government, Environmental Affairs and Development Planning: Western Cape* il cambiamento climatico qualifica le informazioni necessarie a decidere sulla trasformazione di un'area connessa a un acquifero strategico<sup>42</sup>. Questa prima parte esamina entrambe le pronunce. La seconda considererà *Global Feedback Ltd v. Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs*, che pone il problema dell'applicabilità alla strategia alimentare di un obbligo costruito per i bilanci nazionali del carbonio<sup>43</sup>, e svilupperà la comparazione e le ricadute europee e italiane. La sequenza mostra tre modi di ricostruire, accertare o escludere il collegamento tra finalità climatica e potere settoriale<sup>44</sup>.

La questione decisiva riguarda il confine di questa operazione. Il giudice può rendere effettivo un compito già riconoscibile<sup>45</sup>, imporre l'acquisizione della conoscenza che la legge richiede<sup>46</sup> e verificare se la decisione appartenga all'ambito di una specifica obbligazione<sup>47</sup>. Il controllo perde base quando attribuisce a un'autorità un fine, una priorità o una competenza che l'ordinamento ha lasciato alla scelta politica o ha affidato a un diverso centro di imputazione<sup>48</sup>. La separazione dei poteri agisce qui come criterio interno alla *legalità* del sindacato. Non può rappresentare una formula capace di sottrarre al giudizio ogni decisione connotata da discrezionalità<sup>49</sup>.

**2. - Leghari: l'attuazione delle politiche di adattamento e il sindacato strutturale.** Fra i casi esaminati, *Leghari*<sup>50</sup> presenta la forma più intensa di integrazione giudiziale della variabile climatica. Asghar Leghari, agricoltore, attivò nel 2015 la *public interest jurisdiction* della

---

<sup>42</sup> *Philippi*, cit., parr. 99-108 e 130-135. Il clima rende insufficienti dati risalenti e circoscritti all'inquinamento e alle acque meteoriche, senza costituire un autonomo titolo impeditivo della trasformazione urbanistica. V. § 3.

<sup>43</sup> *Global Feedback*, cit., parr. 73-85 e 90-103. La *Food Strategy* non fu predisposta nell'esercizio del compito climatico generale: la connessione materiale con i bilanci del carbonio non trasferiva il dovere al ministro di settore. V. la seconda parte del contributo.

<sup>44</sup> E. FISHER, *Telling Meaningful Stories*, cit., 4-6 e 15-17. La comparazione riguarda la struttura giuridica del sindacato, letta attraverso fonti, poteri, obblighi e capacità istituzionale; non propone una graduatoria di attivismo basata sugli esiti.

<sup>45</sup> *Leghari*, cit., sentenza del 25 gennaio 2018, parr. 13, 16 e 24. La Corte impose l'attuazione del *Framework* e incorporò le raccomandazioni della Commissione, elaborate con le amministrazioni; allo scioglimento ribadì la necessità di completare il programma.

<sup>46</sup> *Philippi*, cit., parr. 99-103 e 108. La nuova informazione doveva consentire una ponderazione razionale dello stato e della ricarica dell'acquifero; NEMA e i regolamenti non prescrivevano formalmente una determinata relazione specialistica.

<sup>47</sup> *Global Feedback*, cit., parr. 73-85 e 90-103. L'art. 13 riguardava le proposte e politiche del ministro climatico per conseguire i bilanci nazionali del carbonio; la *Food Strategy*, esterna a quel procedimento, non rientrava nell'obbligo.

<sup>48</sup> *Global Feedback*, cit., parr. 73-85, 90-103 e 109-115. Estendere l'art. 13 a ciascun ministro e strategia settoriale avrebbe alterato l'imputazione dell'obbligo; imporre un peso significativo al parere del *Climate Change Committee* e una motivazione specifica per discostarsene avrebbe introdotto un dovere non previsto dalla legge. La Corte rifiutò entrambe le operazioni.

<sup>49</sup> O. KELLEHER, *Climate Assessments, Framework Climate Laws, and Public Sector Climate Duties: Lessons from Planning Cases in the United Kingdom and Ireland*, in *Climate Law*, 2026, advance online publication, 1-32, accessibile in *brill.com*, spec. 7-8: un controllo attento può coesistere con un ampio margine del decisore. Cfr. E. FISHER, *Telling Meaningful Stories*, cit., 13-17, su ragionamento giuridico e capacità istituzionale.

<sup>50</sup> *Leghari*, cit., ordini del 4 e del 14 settembre 2015, accessibili in *elaw.org*; sentenza del 25 gennaio 2018, PLD 2018 Lahore 364, accessibile in *climatecasechart.com*. Gli *order sheets* recano «Ashgar», mentre decisione finale e letteratura usano «Asghar».

Lahore High Court<sup>51</sup> denunciando il ritardo della Federazione del Pakistan e della Provincia del Punjab nell'attuazione della *National Climate Change Policy* del 2012<sup>52</sup> e del relativo *Framework for Implementation of Climate Change Policy 2014-2030*<sup>53</sup>. L'inazione incideva, secondo il ricorrente, sui diritti costituzionali alla vita e alla dignità<sup>54</sup>. La sua attività agricola rese concreta una vulnerabilità che i documenti pubblici avevano già riconosciuto: disponibilità idrica, produzione agricola e sicurezza alimentare costituivano ambiti prioritari dell'adattamento pakistano<sup>55</sup>.

La Corte ritenne che il ritardo e l'inerzia nell'attuazione del *Framework* offendessero i diritti garantiti dagli artt. 9 e 14 della Costituzione<sup>56</sup> e impartì ordini attuativi<sup>57</sup>. Ai principi di sviluppo sostenibile, precauzione ed equità intergenerazionale il giudice affiancò la nozione di giustizia climatica, idonea a cogliere la dimensione globale e trasversale del rischio<sup>58</sup>. Questa cornice costituzionale rese azionabile una domanda rivolta al *funzionamento* dell'amministrazione, anziché alla determinazione giudiziale di un nuovo obiettivo di riduzione delle emissioni<sup>59</sup>.

---

<sup>51</sup> Leghari, cit., sentenza del 25 gennaio 2018, par. 4: «*a rolling review or a continuing mandamus*». Il giudizio consentiva la tutela dei diritti fondamentali oltre il ristoro individuale. Sul fondamento costituzionale, P. HASSAN, *Judicial Commissions and Climate Justice in Pakistan*, paper all'Asia Pacific Judicial Colloquium on Climate Change, Lahore, 26-27 febbraio 2018, 1, accessibile in [iucn.org](http://iucn.org).

<sup>52</sup> GOVERNMENT OF PAKISTAN, MINISTRY OF CLIMATE CHANGE, *National Climate Change Policy*, settembre 2012, 1-3 e 6-8, accessibile in [mocc.gov.pk](http://mocc.gov.pk). La *Policy* assume l'adattamento come priorità, individua fra gli obiettivi sicurezza idrica, alimentare ed energetica e coordinamento interministeriale e fissa quale scopo «*[t]o ensure that climate change is mainstreamed in the economically and socially vulnerable sectors of the economy and to steer Pakistan towards climate resilient development*».

<sup>53</sup> GOVERNMENT OF PAKISTAN, CLIMATE CHANGE DIVISION, *Framework for Implementation of Climate Change Policy (2014-2030)*, novembre 2013, 1-2, 9-10 e 22-25, accessibile in [mocc.gov.pk](http://mocc.gov.pk): azioni prioritarie, di breve, medio e lungo periodo, rispettivamente entro due, cinque, dieci e venti anni, con individuazione dei responsabili.

<sup>54</sup> Leghari, cit., sentenza del 25 gennaio 2018, par. 3, riferisce l'allegazione del ricorrente sulla violazione degli artt. 9 e 14 Cost.; l'accertamento della Corte è nell'ordine del 4 settembre 2015, par. 8, e nella sentenza finale, par. 13.

<sup>55</sup> *National Climate Change Policy*, cit., 1-3 e 6-8; *Framework for Implementation*, cit., 22-25; Leghari, cit., ordine del 4 settembre 2015, parr. 2 e 6, e sentenza del 25 gennaio 2018, parr. 9-11. A 22 il *Framework* collega l'insicurezza alimentare a minore produttività, effetti sull'allevamento e perdite causate dagli eventi estremi.

<sup>56</sup> Gli artt. 9 e 14(1) della Costituzione pakistana tutelano vita, libertà e dignità. All'epoca di Leghari mancava il riconoscimento espresso del diritto a un ambiente sano, ricavato dalla Corte da tali garanzie: ordine del 4 settembre 2015, par. 7. Il *Constitution (Twenty-sixth Amendment) Act, 2024*, 21 ottobre 2024, s. 2, ha poi introdotto l'art. 9A, sul diritto a un ambiente pulito, sano e sostenibile: *The Gazette of Pakistan*, Extraordinary, 21 ottobre 2024, 542, accessibile in [na.gov.pk](http://na.gov.pk).

<sup>57</sup> Leghari, cit., ordine del 4 settembre 2015, par. 8. Dall'accertata lesione dei diritti discendevano nomina dei *focal persons*, indicazione delle azioni attuabili entro il 31 dicembre 2015 e proposte di nomi e mandato per la Commissione. Questa non fu ancora costituita con il primo ordine.

<sup>58</sup> Leghari, cit., ordine del 4 settembre 2015, par. 7; sentenza del 25 gennaio 2018, parr. 21-22. La giustizia climatica è riferita alla dimensione globale e trasversale del rischio, includendo sicurezza alimentare, idrica ed energetica, adattamento, salute e disastri.

<sup>59</sup> E. BARRITT - B. SEDITI, *The Symbolic Value of Leghari v Federation of Pakistan: Climate Change Adjudication in the Global South*, in *King's Law Journal*, 2019, versione online del 26 agosto 2019, 1-8, accessibile in [tandfonline.com](http://tandfonline.com), spec. 3-5, sulla supervisione degli impegni governativi e dei diritti fondamentali, distinta dalla determinazione giudiziale di un nuovo obiettivo emissivo. I successivi richiami seguono la paginazione di questa versione.

La base immediata dell'ordine era costituita da scelte già formalizzate dall'Esecutivo. La *Policy* e il *Framework* avevano individuato settori vulnerabili, priorità, misure e amministrazioni coinvolte<sup>60</sup>. Il difetto risiedeva nella loro traduzione organizzativa. Con l'ordine del 4 settembre 2015 la High Court chiese ai ministeri e ai dipartimenti competenti di designare propri *climate change focal persons* e di indicare le azioni prioritarie attuabili entro la fine dell'anno<sup>61</sup>. Pochi giorni dopo istituì una *Climate Change Commission*, composta da rappresentanti delle amministrazioni, esperti, esponenti della società civile e dal legale del ricorrente, affidandole il compito di favorire e sorvegliare l'attuazione<sup>62</sup>.

Il rimedio trasformò il giudizio in una sede di coordinamento. La Corte mantenne la causa sul ruolo, ricevette rapporti, convocò i soggetti responsabili e utilizzò la Commissione per rendere verificabili avanzamenti e inerzie<sup>63</sup>. Fece, inoltre, proprie raccomandazioni relative alla valutazione dei progetti *climate-smart*, ai piani d'azione dipartimentali e al raccordo tra investimenti provinciali e contributo determinato a livello nazionale ai sensi dell'Accordo di Parigi<sup>64</sup>. Nel provvedimento conclusivo del 25 gennaio 2018 registrò progressi rispetto a circa due terzi delle azioni prioritarie, sulla base di un rapporto che segnalava risultati diseguali e interventi ancora incompleti<sup>65</sup>. La Commissione fu sostituita da un più ristretto *Standing Committee*, legittimato a rivolgersi nuovamente al giudice per ottenere, quando necessario, ordini a tutela dei diritti fondamentali nel contesto climatico<sup>66</sup>. Il fascicolo venne consegnato agli archivi, conservando così un canale di riattivazione del controllo<sup>67</sup>.

In *Leghari*, l'agricoltura compare quale settore nel quale l'inerzia climatica diventa lesione attuale di interessi costituzionalmente protetti<sup>68</sup>. I programmi governativi collegavano

---

<sup>60</sup> *National Climate Change Policy*, cit., 3-8; *Framework for Implementation*, cit., 10-12 e 22-25. Acqua, agricoltura e allevamento erano già settori prioritari, con misure di gestione del rischio, colture resistenti, irrigazione efficiente e interventi provinciali.

<sup>61</sup> *Leghari*, cit., ordine del 4 settembre 2015, par. 8, lett. i-ii; ordine del 14 settembre 2015, par. 6. La Corte impose rete di responsabilità e scadenza; le amministrazioni designarono funzionari e azioni concretamente realizzabili entro il 31 dicembre 2015.

<sup>62</sup> *Leghari*, cit., ordine del 14 settembre 2015, par. 11: Commissione istituita ai sensi dell'*Order 26 CPC*, inizialmente di ventuno membri, con rappresentanti pubblici, esperti, società civile e avvocati. Il potere di cooptazione portò in seguito i componenti a trenta: P. HASSAN, *Judicial Commissions*, cit., 9-10.

<sup>63</sup> *Leghari*, cit., sentenza del 25 gennaio 2018, parr. 4 e 13: causa mantenuta sul ruolo, convocazioni, rapporti e possibilità per la Commissione di chiedere ulteriori ordini. Sulla funzione delle udienze e degli ordini nel monitoraggio, P. HASSAN, *Judicial Commissions*, cit., 12-13.

<sup>64</sup> *Leghari*, cit., sentenza del 25 gennaio 2018, par. 16. La Corte incorporò nell'ordine le raccomandazioni su quindici progetti *climate-smart*, tredici già nell'*Annual Development Programme 2016-2017*, valutazione dei progetti, piani dipartimentali, finanza climatica e raccordo degli investimenti provinciali con il contributo nazionale ai sensi dell'Accordo di Parigi.

<sup>65</sup> *Leghari*, cit., sentenza del 25 gennaio 2018, parr. 18-19. Il rapporto distingue progressi su 144 delle 242 azioni prioritarie (circa 60 per cento) e un quadro aggiornato di 160 azioni *addressed* (66,11 per cento); segnala avanzamenti diseguali, tempi e risorse ulteriori e assenza di *completion reports*. La Corte definisce il secondo dato «completed» e «successfully implemented». «Progressi rispetto a circa due terzi» conserva le cautele del rapporto e non equipara le due percentuali.

<sup>66</sup> *Leghari*, cit., sentenza del 25 gennaio 2018, parr. 25-27. Lo *Standing Committee* di sei membri doveva collegare Corte ed Esecutivo e assistere le autorità nell'attuazione di *Policy* e *Framework*; poteva chiedere nuovi ordini a tutela dei diritti fondamentali. Le sue funzioni non coincidevano automaticamente con quelle della Commissione sciolta.

<sup>67</sup> *Leghari*, cit., sentenza del 25 gennaio 2018, par. 27. Il procedimento fu concluso senza definizione formale della *petition*: fascicolo agli archivi e possibilità per lo *Standing Committee* di chiedere nuovi ordini, riattivando la causa dinanzi a un *Green Bench*.

<sup>68</sup> *Leghari*, cit., sentenza del 25 gennaio 2018, parr. 1, 3 e 9-13. Il rischio per il sostentamento, derivante dall'assenza di conservazione dell'acqua e colture resistenti, era allegato dal ricorrente; l'accertamento riguardò l'inattuazione del *Framework* e l'offesa ai diritti fondamentali.

l'adattamento alla gestione dell'acqua, alla resilienza delle colture e alla sicurezza alimentare<sup>69</sup>; la qualità di agricoltore del ricorrente dava corpo a quella connessione<sup>70</sup>. Il giudice poté, dunque, riferire la domanda a un compito amministrativo già assunto e a conseguenze settoriali espressamente considerate nella programmazione<sup>71</sup>.

Il sindacato è attuativo perché rende esigibili, attraverso la tutela dei diritti costituzionali, gli impegni contenuti negli atti di programmazione<sup>72</sup>. È strutturale perché il rimedio investe la capacità dell'apparato di agire nel tempo: individua responsabili, crea sedi di raccordo, stabilisce scadenze e mantiene una supervisione<sup>73</sup>. La combinazione tra diritti costituzionali, politiche approvate e doveri amministrativi consente il passaggio dall'indirizzo politico all'obbligo di attivarsi.

La Corte accerta il ritardo e conforma l'organizzazione chiamata a superarlo<sup>74</sup>; attraverso le raccomandazioni della Commissione incide, altresì, sugli strumenti ordinari della programmazione e della spesa<sup>75</sup>. Un simile rimedio espone il giudizio al rischio di assorbire funzioni di coordinamento che spettano all'Esecutivo, soprattutto quando le priorità sono numerose e le risorse finite<sup>76</sup>. La tenuta della decisione risiede nella scelta di assumere come dati gli obiettivi e le azioni già definiti dal Governo<sup>77</sup>. Il giudice rende l'Esecutivo responsabile della loro attuazione, senza selezionare un proprio modello agricolo o una diversa politica di adattamento<sup>78</sup>.

---

<sup>69</sup> *National Climate Change Policy*, cit., 3-8; *Framework for Implementation*, cit., 10-12 e 22-25, su irrigazione efficiente, colture resilienti e diversificazione, raccolta dell'acqua e comunità agricole. Si tratta di azioni programmate, non di finanziamenti già attivati. Cfr. *Leghari*, cit., sentenza del 25 gennaio 2018, par. 3 e 9.

<sup>70</sup> *Leghari*, cit., sentenza del 25 gennaio 2018, par. 1 e 3: qualità di agricoltore e rischio per il sostentamento. Non è indicata l'estensione dell'azienda, dato non necessario al ragionamento.

<sup>71</sup> *Leghari*, cit., sentenza del 25 gennaio 2018, par. 3, 9-10 e 13; E. BARRITT - B. SEDITI, *The Symbolic Value*, cit., 2-5. La rilevanza giuridica dell'inattuazione deriva dalla combinazione fra programmi, artt. 9 e 14 Cost. e rimedio continuativo.

<sup>72</sup> *Leghari*, cit., sentenza del 25 gennaio 2018, par. 13; E. BARRITT - B. SEDITI, *The Symbolic Value*, cit., 3-5. L'esigibilità appartiene alla specifica combinazione di programma, inerzia e tutela costituzionale; non consegue alla sola approvazione di ogni atto programmatico.

<sup>73</sup> *Leghari*, cit., sentenza del 25 gennaio 2018, par. 4, 13, 16 e 25-27; P. HASSAN, *Judicial Commissions*, cit., 9-13. La Commissione coordinava, consigliava e monitorava sotto supervisione giudiziale; le competenze decisionali e di spesa restavano formalmente ai dipartimenti.

<sup>74</sup> *Leghari*, cit., ordine del 4 settembre 2015, par. 8, e ordine del 14 settembre 2015, par. 11. Le amministrazioni sceglievano i propri *focal persons*; l'intervento organizzativo più incisivo fu l'istituzione della Commissione ai sensi dell'*Order 26 CPC*.

<sup>75</sup> *Leghari*, cit., sentenza del 25 gennaio 2018, par. 16; P. HASSAN, *Judicial Commissions*, cit., 11-12. La Corte rese vincolanti raccomandazioni elaborate con i rappresentanti governativi su programmi, bilanci e piani dipartimentali, senza effettuare stanziamenti. Il valore dei tredici progetti già ammessi all'ADP restava esiguo.

<sup>76</sup> P. HASSAN, già presidente della Commissione, *Judicial Commissions*, cit., 17, osserva che le commissioni giudiziali possono «*threaten to obliterate the law/policy divide*» e avverte che «*the activism of the courts is not a substitute for proper policy making and implementation*». Cfr. E. BARRITT - B. SEDITI, *The Symbolic Value*, cit., 4-5. I rilievi individuano un rischio istituzionale, senza concludere che la Corte abbia sostituito una propria politica a quella governativa.

<sup>77</sup> *Leghari*, cit., sentenza del 25 gennaio 2018, par. 5-9, 13 e 24. Anche dopo lo scioglimento della Commissione il parametro rimase il programma governativo: i Governi «*have to still implement the Framework*».

<sup>78</sup> *Leghari*, cit., sentenza del 25 gennaio 2018, par. 13, 16 e 24; E. BARRITT - B. SEDITI, *The Symbolic Value*, cit., 3-5. La supervisione, anche sulla spesa, non fissò un obiettivo emissivo autonomo né selezionò un diverso modello agricolo.

La scienza, in questa struttura, offre la diagnosi del rischio e sostiene la scelta delle priorità<sup>79</sup>; non costituisce l'oggetto diretto del vizio. Il difetto accertato è l'inerzia rispetto a un programma esistente. Nel caso *Philippi*, al contrario, l'adeguatezza della conoscenza disponibile entra nel contenuto stesso della legalità procedimentale.

**3. - Philippi: istruttoria, acquifero e trasformazione del territorio.** *Philippi* mostra la forma di sindacato più vicina alle categorie ordinarie del diritto amministrativo<sup>80</sup>. La controversia riguardava il progetto *Oakland City*, destinato a trasformare circa 479 ettari, in larga parte incolti, nella porzione sud-orientale della *Philippi Horticultural Area* di Città del Capo, mediante abitazioni per circa quindicimila famiglie e insediamenti scolastici, commerciali e industriali<sup>81</sup>. La *Philippi Horticultural Area Food and Farming Campaign* e il suo coordinatore impugnarono l'autorizzazione ambientale e le decisioni urbanistiche, sostenendo che le autorità avessero trascurato gli effetti del progetto sul *Cape Flats Aquifer*<sup>82</sup>. L'acquifero era connesso alle attività agricole adiacenti e, secondo i ricorrenti, alla sicurezza idrica e alimentare della città, già segnata da una grave scarsità d'acqua<sup>83</sup>.

Il cambiamento climatico entrò nel giudizio come fattore capace di qualificare la pertinenza delle informazioni. La decisione ambientale era stata adottata ai sensi del *National Environmental Management Act*<sup>84</sup>; il controllo si svolse attraverso i motivi di riesame previsti dal *Promotion of Administrative Justice Act*<sup>85</sup>, in particolare l'omessa considerazione di elementi rilevanti e l'assenza di una connessione razionale tra le informazioni disponibili e l'esito<sup>86</sup>. Le decisioni di azzonamento e suddivisione dovevano, inoltre, confrontarsi con la tutela dell'ambiente naturale e con gli effetti sui diritti esistenti secondo quanto richiesto dalla disciplina urbanistica provinciale<sup>87</sup>. L'istruttoria presentava una carenza precisa. Gli

<sup>79</sup> *Leghari*, cit., sentenza del 25 gennaio 2018, parr. 1-3, 13 e 21: «[c]limate justice is informed by science, responds to science and acknowledges the need for equitable stewardship of the world's resources». Il vizio accertato consisteva nell'inerzia attuativa, non nella soluzione di un contrasto peritale. Il *Framework for Implementation*, cit., 1-2, è aggiornabile anche alla luce delle conoscenze scientifiche.

<sup>80</sup> *Philippi*, cit., parr. 1-15, 71, 94-109, 124, 130-135 e 142. In dottrina, M.J. MURCOTT - C. VINTI, *The Judge-Made 'Duty' to Consider Climate Change in South Africa*, in *Journal of Human Rights Practice*, 2024, versione advance access del 29 gennaio 2024, 1-21, accessibile in [academic.oup.com](https://academic.oup.com), spec. 10-12. I successivi richiami seguono la paginazione di questa versione.

<sup>81</sup> *Philippi*, cit., parr. 1, 4-6. Dei 479 ettari della proprietà, circa 171 erano destinati ad abitazioni per quindicimila famiglie, 28 a scuole e altre strutture, 77 a conservazione e zone umide. Salve limitate attività non autorizzate sul 4 per cento settentrionale, il fondo non era coltivato.

<sup>82</sup> *Philippi*, cit., parr. 2-3, 9, 56, 80 e 95. La PHA Campaign e Nazeer Ahmed Sondag impugnarono le decisioni ambientali e urbanistiche, inclusi gli appelli. Il vizio accolto fu circoscritto all'insufficiente informazione sull'impatto dello sviluppo *Oakland City* sul *Cape Flats Aquifer*.

<sup>83</sup> *Philippi*, cit., parr. 4, 12 e 80.2-80.4. Il nesso fra acquifero, attività agricole e fabbisogno cittadino è riferito come tesi dei ricorrenti; non costituisce accertamento sulla produttività di *Oakland*, che non contribuiva allora alla produzione alimentare. Cfr. parr. 94 e 131.

<sup>84</sup> *National Environmental Management Act 107 of 1998* (NEMA), ss. 23, 24 e 24O, su gestione integrata, indagine e valutazione preventive degli effetti e fattori da considerare nell'autorizzazione. La legge attua l'art. 24 Cost. e pone principi per l'azione pubblica. Cfr. *Philippi*, cit., parr. 71-76.

<sup>85</sup> *Promotion of Administrative Justice Act 3 of 2000* (PAJA), ss. 6 e 8, sui motivi di *judicial review* e sui rimedi giusti ed equi, in attuazione dell'art. 33 Cost. Cfr. *Philippi*, cit., parr. 9, 56, 103-107 e 134-135, sul vizio istruttorio e sul rinvio dei soli appelli.

<sup>86</sup> PAJA, ss. 6(2)(e)(iii) e 6(2)(f)(ii)(cc): omessa considerazione di fattori rilevanti e assenza di connessione razionale con le informazioni disponibili. *Philippi*, cit., parr. 56, 103 e 134, applica entrambi i parametri alla carenza conoscitiva sull'acquifero.

<sup>87</sup> *Land Use Planning Ordinance 15 of 1985* (Cape) (LUPO), s. 36(1)-(2), su desiderabilità dell'uso, ambiente, sicurezza e benessere della comunità ed effetti sui diritti esistenti. Cfr. *Philippi*, cit., parr. 114 e 124-128. LUPO si applicava transitoriamente alle istanze anteriori alla nuova disciplina: par. 124, nt. 60.

studi idrologici e geoidrologici considerati nell'appello amministrativo risalivano, per la parte essenziale, ad anni precedenti e si concentravano soprattutto sulla prevenzione dell'inquinamento e sulla gestione delle acque meteoriche<sup>88</sup>. Mancava una valutazione aggiornata della conservazione, dello stato di salute e della capacità di ricarica dell'acquifero nel contesto della scarsità idrica e del cambiamento climatico<sup>89</sup>. La Corte osservò che, pur in assenza di una prescrizione formale che imponesse uno specifico studio specialistico, la decisione razionale richiedeva informazioni professionali recenti sull'effetto del progetto rispetto a quella risorsa<sup>90</sup>.

L'aggiornamento scientifico non è ricavato da un generale dovere di decidere in senso favorevole al clima. Discende dalla struttura della funzione esercitata e dalla rilevanza che la legge attribuisce agli effetti ambientali, all'uso del suolo e ai diritti connessi alla risorsa. L'art. 24 della Costituzione sudafricana<sup>91</sup> e i principi del *National Environmental Management Act*<sup>92</sup>, compreso l'approccio prudente di fronte all'incertezza, orientano l'interpretazione dei doveri amministrativi<sup>93</sup>. Il rischio climatico rende inadeguata una valutazione dell'acquifero limitata alla gestione ordinaria del progetto, perché modifica l'orizzonte temporale e la vulnerabilità entro i quali la decisione produce i suoi effetti<sup>94</sup>.

Il vizio conserva, così, un oggetto circoscritto. La Corte ritenne sostanzialmente considerate la sicurezza alimentare, le ricadute socio-economiche e la possibile capacità produttiva futura del terreno<sup>95</sup>. La carenza riguardava l'acquifero: le autorità non disponevano di una base conoscitiva idonea a ponderare l'impatto dello sviluppo su quella risorsa nel contesto

---

<sup>88</sup> *Philippi*, cit., parr. 95-100, spec. 97 e 100. Esistevano studi del 2001 e 2008, materiali del 2011, indagini del 2012-2013 e rapporti sino al 2014. Il difetto riguardava età e oggetto: inquinamento e acque meteoriche, anziché impatto complessivo sull'acquifero nel mutato contesto.

<sup>89</sup> *Philippi*, cit., parr. 100-102. Occorreva una «*more recent assessment of the health of the aquifer*», tenendo conto della ricarica e dell'impatto del progetto nel contesto climatico e di scarsità idrica. *Health* indica lo stato della risorsa, non un autonomo requisito di salute umana.

<sup>90</sup> *Philippi*, cit., parr. 99-102 e 130. NEMA e i regolamenti non imponevano espressamente una determinata relazione specialistica; era però indispensabile acquisire informazioni più recenti e pertinenti. Il dovere sostanziale non dipendeva dalla prescrizione della forma dello studio.

<sup>91</sup> *Constitution of the Republic of South Africa*, 1996, s. 24, sul diritto a un ambiente non nocivo e alla sua protezione, anche per le generazioni future, mediante prevenzione, conservazione e sviluppo sostenibile. Cfr. *Philippi*, cit., par. 71, nt. 47, e par. 130. La disposizione orienta l'interpretazione, senza vietare in sé lo sviluppo del fondo.

<sup>92</sup> NEMA, s. 2(1), (3) e (4)(a)-(b), su sostenibilità e gestione integrata; s. 2(4)(a)(vii), sull'approccio «*risk-averse and cautious*», attento ai limiti della conoscenza. Cfr. *Philippi*, cit., parr. 71 e 130. Il principio rafforza la necessità dell'istruttoria, senza predeterminare l'esito.

<sup>93</sup> *Philippi*, cit., parr. 71 e 130, sull'interpretazione finalistica e costituzionalmente conforme di NEMA. Art. 24 Cost. e principi ambientali concorrono a individuare i fattori rilevanti, senza imporre il diniego del progetto. Cfr. M.J. MURCOTT - C. VINTI, *The Judge-Made 'Duty'*, cit., 11-12.

<sup>94</sup> *Philippi*, cit., parr. 97, 100-102 e 130. Conservazione, stato futuro e ricarica dell'acquifero richiedevano informazioni oltre la gestione ordinaria di inquinamento e acque meteoriche. Cfr. M.J. MURCOTT - C. VINTI, *The Judge-Made 'Duty'*, cit., 11-12.

<sup>95</sup> *Philippi*, cit., parr. 94 e 131: «*The issue of food security was considered by the MEC*». Erano stati esaminati rapporti, produttività attuale e potenziale del fondo e ricadute socio-economiche. La lacuna accolta concerneva invece l'acquifero.

della scarsità idrica e del cambiamento climatico<sup>96</sup>. La rilevanza del clima opera all'interno dell'istruttoria; la scelta finale resta affidata all'amministrazione<sup>97</sup>.

Coerente è il rimedio. Furono annullati il rigetto dell'appello contro l'autorizzazione ambientale e quello dell'appello urbanistico<sup>98</sup>. Le decisioni iniziali rimasero fuori dall'annullamento<sup>99</sup>; l'autorizzazione ambientale restò sospesa nelle more del riesame<sup>100</sup>. L'autorità provinciale dovette rideterminarsi alla luce di prove e relazioni più recenti sull'acquifero<sup>101</sup>; il Comitato generale d'appello della Città fu chiamato a riconsiderare l'ambiente naturale e gli effetti del progetto sui diritti esistenti con riguardo all'acquifero, nel contesto del cambiamento climatico e della scarsità idrica<sup>102</sup>. Nel nuovo esame dell'appello ambientale restava al MEC la ponderazione degli ulteriori profili dedotti, nei limiti in cui risultassero rilevanti alla luce della nuova istruttoria<sup>103</sup>.

La tecnica impiegata può essere definita procedimentale-conoscitiva. È procedimentale perché il controllo riguarda gli elementi che devono precedere una scelta discrezionale<sup>104</sup>; è conoscitiva perché informazioni adeguate, recenti e pertinenti costituiscono la condizione per esercitare legalmente il potere<sup>105</sup>. L'esito resta aperto, ma la scelta deve poggiare su informazioni adeguate al problema da decidere. Dati non più attendibili o studi rivolti a profili diversi non soddisfano il dovere istruttorio<sup>106</sup>.

---

<sup>96</sup> *Philippi*, cit., parr. 94-103 e 130-134, spec. 102-103 e 134. La delimitazione del vizio all'informazione sull'acquifero riguarda il motivo accolto; non nega l'esistenza degli altri motivi dedotti, inclusi sicurezza alimentare e potenziale agricolo.

<sup>97</sup> *Philippi*, cit., parr. 92 e 108-109. La ponderazione di interessi e opinioni tecniche restava all'amministrazione; il controllo verificava la considerazione del materiale rilevante e la razionalità e ragionevolezza della decisione, senza sostituirla il merito.

<sup>98</sup> *Philippi*, cit., parr. 107, 135 e dispositivo, par. 142, nn. 2-4. Annullate le decisioni sugli appelli: MEC, 22 marzo 2017, e *General Appeals Committee*. Restavano ferme autorizzazione ambientale iniziale e decisione dell'*Interim Planning Committee*. Il dispositivo va letto con la motivazione che circonda l'annullamento.

<sup>99</sup> *Philippi*, cit., parr. 82-87, 104-107, 132 e 135; dispositivo, par. 142, n. 2. Nel ramo ambientale rilevò l'appello ampio della s. 43(6) NEMA; in quello urbanistico il *package of plans*, gli atti precedenti non impugnati e la definitività. Il rinvio dei soli appelli fu ritenuto proporzionato e meno intrusivo.

<sup>100</sup> *Philippi*, cit., par. 107; NEMA, s. 43(7). Ricostituito l'appello, l'autorizzazione iniziale restava sospesa *ex lege* sino alla nuova decisione del MEC. La sospensione non derivava da un autonomo capo del dispositivo.

<sup>101</sup> *Philippi*, cit., parr. 100-102 e 107; dispositivo, par. 142, nn. 3.1-3.2. Il MEC doveva considerare relazioni sull'impatto sull'acquifero nel contesto climatico e idrico, osservazioni e ulteriori informazioni necessarie. Il requisito dell'attualità deriva dalla motivazione, non dall'aggettivazione del dispositivo.

<sup>102</sup> *Philippi*, cit., parr. 130 e 133-135; dispositivo, par. 142, nn. 4.1-4.2. Il *General Appeals Committee* doveva riesaminare desiderabilità, ambiente naturale e diritti esistenti in relazione all'acquifero, nel contesto climatico e di scarsità idrica, acquisendo relazioni e osservazioni.

<sup>103</sup> *Philippi*, cit., parr. 92, 94 e 108-109, per il ramo ambientale; parr. 130, 133-135 e dispositivo, par. 142, nn. 4.1-4.2, per quello urbanistico. Il MEC avrebbe ponderato i fattori pertinenti senza un peso imposto dalla Corte; la nuova prova riguardava l'acquifero. Il rinvio urbanistico era più ristretto: ambiente e diritti esistenti riferiti all'acquifero, non una nuova autonoma valutazione della sicurezza alimentare.

<sup>104</sup> La qualifica procedimentale-conoscitiva è una categoria ricostruttiva dell'articolo. Cfr. *Philippi*, cit., parr. 92, 99-103, 108 e 130-135; M.J. MURCOTT - C. VINTI, *The Judge-Made 'Duty'*, cit., 10-12, sul fattore climatico nelle ordinarie discipline amministrative.

<sup>105</sup> NEMA, ss. 24(4)(a)-(b) e 24O(1), su indagine e valutazione, informazioni e lacune conoscitive e considerazione dei fattori rilevanti. L'attualità richiesta fu concretizzata rispetto all'acquifero e ai limiti degli studi disponibili: *Philippi*, cit., parr. 72-76 e 99-103.

<sup>106</sup> *Philippi*, cit., parr. 92, 100-103, 108-109 e 130. La scienza non predeterminò la scelta, ma delimitò l'istruttoria necessaria per una ponderazione razionale. Cfr. M.J. MURCOTT - C. VINTI, *The Judge-Made 'Duty'*, cit., 11-12.

Il dovere concretamente affermato ha carattere giurisprudenziale. Le norme applicate utilizzavano clausole aperte sui fattori pertinenti<sup>107</sup>; la Corte, lungo una linea già avviata dal caso *Thabametsi*<sup>108</sup>, le estese al cambiamento climatico alla luce dell'art. 24 della Costituzione e dei principi ambientali<sup>109</sup>. La qualifica procedimentale-conoscitiva descrive il vizio e il rimedio; l'elaborazione del parametro resta legata all'intreccio fra valutazione ambientale, disciplina urbanistica, acquifero e garanzie costituzionali<sup>110</sup>.

**4. - Considerazioni conclusive.** *Leghari* e *Philippi* mostrano che l'integrazione climatica diviene giustiziabile attraverso la ricostruzione del compito amministrativo rimasto inadempito. Nel caso pakistano la conoscenza scientifica giustifica l'urgenza di attuare un programma già approvato; in *Philippi* individua una lacuna dell'istruttoria relativa a un singolo progetto. Ne dipende anche la forma della tutela: il coordinamento e la supervisione dell'attuazione nel primo caso, l'annullamento con rinvio per una nuova decisione nel secondo. L'intensità dell'intervento segue la struttura dell'obbligo e gli strumenti offerti dall'ordinamento processuale.

Il rilievo delle due pronunce consiste nel rendere esigibili obblighi climatici ricostruiti attraverso il concorso delle norme sulla funzione e delle garanzie costituzionali. La separazione dei poteri va perciò riferita al contenuto del dovere e alla misura del rimedio. La discrezionalità non sottrae al controllo l'inerzia o l'insufficienza dell'istruttoria; circoscrive, invece, lo spazio entro il quale il giudice può conformare la successiva attività amministrativa.

Il risultato non autorizza a ricavare dalla sola rilevanza climatica del settore un dovere riferibile a qualunque autorità o decisione. Resta necessario stabilire se la fonte invocata raggiunga proprio l'atto contestato. Su questo limite si arresta la domanda proposta in *Global Feedback*, dalla quale muove la seconda parte dello studio.

---

<sup>107</sup> NEMA, s. 24O(1)(b); LUPO, s. 36(1)-(2); PAJA, s. 6(2)(e)(iii). *Philippi*, cit., parr. 71-76, 103, 124, 130 e 134, ne ricavò un dovere contestuale, non generale e indistinto. Cfr. M.J. MURCOTT - C. VINTI, *The Judge-Made 'Duty'*, cit., 10-12 e 17.

<sup>108</sup> *Earthlife (Thabametsi)*, cit., causa n. 65662/16, parr. 78-91, 101, 107 e 117-126. Il rimedio colpì il rigetto ministeriale del quarto motivo d'appello sulla centrale da 1.200 MW, rimesso al Ministro per valutare l'impatto climatico e i rapporti indicati. L'autorizzazione iniziale non fu annullata e restò sospesa ai sensi della s. 43(7) NEMA.

<sup>109</sup> *Thabametsi*, cit., parr. 78-83 e 88-91, spec. 80-82, 88 e 91, sull'interpretazione della s. 24O NEMA alla luce di Costituzione, principi e contesto internazionale. *Philippi*, cit., parr. 71, 85, 99-103 e 130, applicò quella linea all'acquifero vulnerabile. Cfr. M.J. MURCOTT - C. VINTI, *The Judge-Made 'Duty'*, cit., 9-12.

<sup>110</sup> *Philippi*, cit., parr. 71-76, 92, 99-109, 124, 130-135 e 142: NEMA, LUPO e PAJA definiscono procedimento, vizio e rimedio; Costituzione e principi orientano l'interpretazione. M.J. MURCOTT - C. VINTI, *The Judge-Made 'Duty'*, cit., 17, precisano che il dovere è stato sviluppato nel contesto specifico di ciascun caso, senza affermarne uno generale.