Il *climate mainstreaming* nelle decisioni pubbliche incidenti sul sistema agroalimentare
Parte II
Connessione normativa e prospettive europee e italiane

di *Francesco Alberto D'Aliesio*

1. Il collegamento tra obiettivo climatico e decisione settoriale. - 2. *Global Feedback*: il limite della connessione normativa. - 3. La costruzione del collegamento climatico: tre configurazioni del controllo. - 4. L'integrazione climatica nel diritto europeo e italiano. - 5. Considerazioni conclusive.

1. - *Il collegamento tra obiettivo climatico e decisione settoriale*. La prima parte di questo studio ha esaminato due modi nei quali il clima acquista rilievo nel controllo dell'azione amministrativa. In *Leghari*, il giudice rende operativi compiti di adattamento già definiti dall'Esecutivo; in *Philippi*, richiede una base conoscitiva aggiornata per decidere sulla trasformazione del territorio e sui suoi effetti sull'acquifero. Il diverso ruolo della scienza e la diversa forma del rimedio seguono la struttura del dovere fatto valere.
La questione si sposta ora sul limite di questa ricostruzione. Un settore può contribuire in misura rilevante alle emissioni senza che ogni decisione che lo riguarda ricada nell'obbligo climatico invocato. Occorre individuare il destinatario del compito e l'atto attraverso il quale esso deve essere adempiuto. Nel caso *Global Feedback* la Court of Appeal era chiamata a stabilire se l'obbligo di predisporre misure per il rispetto dei bilanci del carbonio si applicasse anche alla strategia alimentare del Governo[1]. La sentenza consente di precisare tale passaggio e di completare la comparazione, prima di verificare quali collegamenti siano riconoscibili nel diritto europeo e italiano.

2. - Global Feedback*: il limite della connessione normativa*. *Global Feedback* offre la controprova della tesi: un settore può essere decisivo per la transizione climatica e restare estraneo allo specifico obbligo fatto valere in giudizio. La controversia nacque dalla *Government Food Strategy* pubblicata nel giugno 2022 dal Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs[2]. L'organizzazione ricorrente[3] lamentava che la strategia non avesse integrato

[1] 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, accessibile in *bailii.org*, parr. 1-10 e 117. La Court of Appeal, dopo avere trattenuto il *claim for judicial review* ai sensi della CPR r. 52.8(6), rigettò il primo motivo e ritenne, in via alternativa, infondato anche il secondo, che non incideva più sull'esito una volta esclusa l'applicabilità dell'art. 13 del *Climate Change Act* 2008. La Supreme Court ha poi negato la *permission to appeal* il 26 aprile 2024 (UKSC 2024/0012), rilevando che «*there is no arguable point of law*»: UK Supreme Court, *Permission to Appeal - April 2024*, accessibile in *supremecourt.uk*.
[2] UK Government, Department for Environment, Food & Rural Affairs, *Government Food Strategy*, CP 698, giugno 2022, accessibile in *gov.uk*; *Global Feedback*, cit., parr. 1-3. La strategia governativa si applica all'Inghilterra.
[3] Charity Commission for England and Wales, *Global Feedback Limited (now Foodrise)*, registered charity n. 1155064, accessibile in *register-of-charities.charitycommission.gov.uk*.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

in misura adeguata la riduzione delle emissioni legate alla produzione e al consumo alimentare, anche alla luce delle indicazioni del Climate Change Committee sulla dieta e sul sistema del cibo[4].
Il primo motivo si fondava sull'art. 13 del *Climate Change Act* 2008[5]. La disposizione impone al «Secretary of State» di predisporre le proposte e le politiche che, secondo la sua valutazione, consentano il rispetto dei bilanci del carbonio stabiliti dalla legge[6]. Secondo la ricorrente, la formula avrebbe incluso il ministro responsabile della strategia alimentare e avrebbe richiesto di verificare il contributo dell'atto al conseguimento dei bilanci[7]. La Court of Appeal escluse questa lettura[8].
La decisione muove dall'unità formale dell'ufficio di Secretary of State[9], ma interpreta la disposizione nel sistema della parte prima del *Climate Change Act*[10]. Le funzioni relative ai bilanci del carbonio erano esercitate dal ministro responsabile della politica climatica ed energetica, dotato della visione complessiva delle emissioni dell'economia e degli strumenti necessari a comporre i contributi dei diversi settori[11]. L'obbligo dell'art. 13 aveva carattere unitario ed *economy-wide* e faceva capo a quel ministro[12]. Gli altri dipartimenti conservavano la facoltà di predisporre misure utili alla riduzione delle emissioni e di partecipare al coordinamento governativo[13]. La *Food Strategy* era stata adottata fuori dal procedimento di adempimento dell'art. 13[14]. La distinzione riguarda, dunque, l'imputazione dello specifico obbligo prima ancora del contenuto dell'atto: l'incidenza del sistema alimentare sulle emissioni era insufficiente per riferire al Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs il compito affidato al responsabile della strategia climatica generale[15].

[4] *Global Feedback*, cit., parr. 6, 28-36, 87 e 102, sulle raccomandazioni del Climate Change Committee relative a politiche agricole, uso del suolo e «*dietary change*» e sui vizi dedotti dalla ricorrente.
[5] *Climate Change Act* 2008, c. 27, accessibile in *legislation.gov.uk*, sul target del 2050, sui bilanci quinquennali del carbonio e sul Climate Change Committee; *Global Feedback*, cit., parr. 11-27, spec. par. 11.
[6] *Climate Change Act* 2008, cit., s. 13(1): il Secretary of State «*must prepare such proposals and policies as the Secretary of State considers will enable the carbon budgets […] to be met*»; i commi 2-4 collegano tali proposte al target del 2050, allo sviluppo sostenibile e alle politiche delle altre autorità nazionali.
[7] *Global Feedback*, cit., parr. 67-69 e 86. La ricorrente postulava un adempimento «*sector-specific*» del ministro alimentare e una valutazione «*economy-wide*» del ministro climatico.
[8] *Global Feedback*, cit., parr. 90-103, spec. parr. 90, 94 e 101: la *Food Strategy* non era stata adottata nell'adempimento dell'art. 13 dal ministro responsabile dei bilanci del carbonio.
[9] *Global Feedback*, cit., parr. 61-70. L'unità dell'ufficio di Secretary of State non risolve l'imputazione concreta degli obblighi, che dipende dall'interpretazione dello schema legislativo.
[10] *Climate Change Act* 2008, cit., Part 1, ss. 1-31, spec. ss. 8, 10, 13-14; *Global Feedback*, cit., parr. 11-27 e 76-83, sulla lettura sistematica dei compiti relativi ai bilanci del carbonio.
[11] *Global Feedback*, cit., parr. 80-83, sulla visione dell'intera economia e sulla capacità del ministro competente di valutare congiuntamente emissioni e misure dei diversi settori.
[12] *Global Feedback*, cit., parr. 78-84: l'art. 13 presuppone un giudizio strategico unitario e non ripartisce il bilancio del carbonio in quote ministeriali o settoriali.
[13] *Global Feedback*, cit., par. 85. La cooperazione attraverso i *commission returns* costituisce un «*discretionary process*» e non trasferisce il dovere dell'art. 13.
[14] *Global Feedback*, cit., parr. 95-101: la preparazione della Food Strategy e l'adempimento dell'art. 13 restavano procedimenti distinti, pur in presenza di interazioni fra dipartimenti.
[15] *Global Feedback*, cit., parr. 75, 80-85 e 93, sulla responsabilità esclusiva del ministro climatico per il giudizio complessivo sul rispetto dei bilanci del carbonio.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

Il secondo motivo concerneva il Climate Change Committee. *Global Feedback* sosteneva che il ministro dovesse conoscere il parere del Comitato, attribuirgli un peso significativo e offrire ragioni stringenti per discostarsene[16]. Esclusa l'applicabilità dell'art. 13, la seconda questione non incideva più sull'esito[17]; la Court of Appeal la esaminò ugualmente. Accertò che il ministro conosceva e aveva considerato il parere, ma negò l'esistenza del dovere rafforzato prospettato dalla ricorrente[18]. Il *Climate Change Act* indica espressamente i casi nei quali il Governo deve richiedere o considerare il contributo del Comitato[19]. L'art. 13 non contiene una previsione analoga[20]. Il giudice ritenne improprio introdurre per via interpretativa un obbligo di speciale ponderazione che il legislatore aveva disciplinato altrove con formulazioni puntuali[21].

La pronuncia è talora letta come manifestazione di deferenza verso la strategia governativa[22].

La formula coglie soltanto una parte del problema. Il rigetto, quanto al motivo decisivo, dipendeva dall'imputazione e dall'oggetto dell'obbligo[23]; il preteso peso rafforzato del parere tecnico fu escluso soltanto in via alternativa[24]. La Corte riconosce che i dipartimenti settoriali possono contribuire al conseguimento dello *zero netto*[25]; esclude, tuttavia, che tale contributo discrezionale sia, per questa via, l'adempimento dovuto ai sensi dell'art. 13[26].

La frammentazione amministrativa produce qui un risultato ambivalente. L'unitarietà del bilancio nazionale protegge la coerenza della programmazione climatica ed evita che ogni ministro sia chiamato a compiere una propria valutazione complessiva[27]. Al tempo stesso, l'assenza, ai sensi dell'art. 13 e rispetto ai motivi dedotti, di un vincolo settoriale sulla *Food Strategy* lascia il contributo climatico affidato al coordinamento interdipartimentale[28].

---

[16] *Global Feedback*, cit., parr. 6, 8 e 106, sul peso significativo e sulle ragioni cogenti richiesti dalla ricorrente per l'eventuale scostamento dal parere.

[17] *Global Feedback*, cit., parr. 9-10 e 104. Esclusa l'applicabilità dell'art. 13, la seconda questione fu decisa soltanto in via alternativa.

[18] *Global Feedback*, cit., parr. 105-115: il ministro conosceva e aveva considerato il parere; non sussisteva, però, lo speciale dovere di ponderazione e motivazione dedotto.

[19] *Climate Change Act* 2008, cit., s. 7(1)(a), sull'acquisizione e considerazione del parere prima degli ordini che fissano o modificano le percentuali-obiettivo; ss. 9(1)(a) e 9(4), sulla considerazione del parere e sulla motivazione dell'eventuale scostamento nella fissazione dei bilanci del carbonio. *Global Feedback*, cit., parr. 13, 16 e 113.

[20] *Climate Change Act* 2008, cit., s. 13; *Global Feedback*, cit., parr. 109-114, spec. par. 110: la disposizione non impone consultazione né considerazione del parere del Comitato.

[21] *Global Feedback*, cit., parr. 112-115. Sul rilievo del contesto normativo, L. TRUEBLOOD, *The Science of Accountability: The Role of Reason-Giving When Deferring to Scientific Assessments in Judicial Review*, in *Judicial Review*, vol. 30, n. 1, 2025, 55-71, accessibile in *tandfonline.com*, spec. 65-66.

[22] L. TRUEBLOOD, *The Science of Accountability*, cit., 65 e 70, critica l'esclusione di un dovere di motivare lo scostamento dalla valutazione scientifica in assenza di una prescrizione legislativa espressa.

[23] *Global Feedback*, cit., parr. 73-85 e 90-103: il primo motivo riguardava destinatario, oggetto e procedimento dell'art. 13, non l'adeguatezza climatica della strategia.

[24] *Global Feedback*, cit., parr. 9-10 e 104-115. Sul dovere di motivazione, L. TRUEBLOOD, *The Science of Accountability*, cit., 65 e 70.

[25] *Global Feedback*, cit., par. 85, sulla possibilità dei dipartimenti settoriali di contribuire allo zero netto e assistere il ministro competente.

[26] *Global Feedback*, cit., par. 85: il contributo settoriale non assoggetta l'altro ministro ai doveri della Part 1.

[27] *Global Feedback*, cit., parr. 76-85, sulla valutazione unitaria di emissioni, misure e rischi di attuazione dell'intera economia.

[28] *Global Feedback*, cit., parr. 85 e 96-100. La cooperazione discrezionale non mutava il titolo giuridico della *Food Strategy*.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

L'unità dell'obiettivo nazionale non assicura, dunque, che il contributo del singolo settore sia giuridicamente esigibile[29].
Il problema del parere scientifico va letto entro questa delimitazione. Il ministro aveva considerato le indicazioni del Climate Change Committee[30]. La Corte escluse che, nel contesto normativo esaminato, il potere consultivo del Comitato fondasse gli ulteriori doveri di attribuire al parere un peso significativo e di motivare lo scostamento con ragioni cogenti[31]. Resta distinta la questione, posta in dottrina, se l'autorevolezza dell'organo tecnico debba richiedere ragioni più stringenti per discostarsi dal suo parere[32].
Il controllo esercitato in *Global Feedback* può essere definito controllo sulla connessione normativa. Prima di valutare se l'autorità abbia attuato o considerato l'obiettivo climatico, il giudice verifica se la norma invocata raggiunga quella autorità e quella decisione. L'esito resta riferito al motivo dedotto: lascia aperto il controllo sugli atti adottati dal ministro competente nell'adempimento dell'art. 13 e su politiche settoriali assoggettate a un diverso obbligo[33]. Invero, la trasversalità materiale del clima non rende fungibili competenze e procedimenti.

3.- *La costruzione del collegamento climatico: tre configurazioni del controllo*. La struttura giuridica del collegamento climatico determina oggetto e portata del sindacato, oltre al suo esito e al rimedio praticabile. Pakistan, Sudafrica e Regno Unito presentano sistemi costituzionali, processuali e amministrativi difficilmente sovrapponibili[34]. Eppure, i tre giudizi pongono la stessa domanda preliminare: in forza di quale regola l'autorità avrebbe dovuto attuare una politica climatica, acquisire conoscenze pertinenti o considerare la variabile climatica nella decisione contestata[35]?

---

[29] *Global Feedback*, cit., parr. 83-85 e 93-101: la disciplina non impone ai dipartimenti quote settoriali del bilancio del carbonio.
[30] *Global Feedback*, cit., parr. 28-35, 105 e 107; L. TRUEBLOOD, *The Science of Accountability*, cit., 65-66, sulla competenza legale e scientifica del Comitato.
[31] *Global Feedback*, cit., parr. 109-114; L. TRUEBLOOD, *The Science of Accountability*, cit., 65. Il potere di offrire consulenza non implica un generale obbligo ministeriale di acquisirla o seguirla.
[32] *Global Feedback*, cit., parr. 110-114; L. TRUEBLOOD, *The Science of Accountability*, cit., 65 e 70. La critica riguarda l'ampiezza auspicabile del dovere di motivazione, non la presenza del vincolo nel testo legislativo.
[33] *Global Feedback*, cit., parr. 90-115. L'esito riguarda i motivi dedotti contro la *Food Strategy* e non esclude il controllo su atti effettivamente adottati ai sensi dell'art. 13 o soggetti a un diverso obbligo.
[34] Lahore High Court, *Asghar Leghari v Federation of Pakistan*, W.P. n. 25501/2015, 25 gennaio 2018, PLD 2018 Lahore 364, accessibile in *climatecasechart.com*, parr. 4, 13 e 25-27; 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), accessibile in *saflii.org*, parr. 99-109, 130-135 e 142; *Global Feedback*, cit., parr. 1-10 e 73-117. Leghari è una *public interest litigation* costituzionale trattata come *continuing mandamus*, con supervisione attuativa mediante Commissione; Philippi applica il controllo disciplinato dal PAJA a decisioni ambientali e urbanistiche; *Global Feedback* interpreta lo schema del *Climate Change Act*. La comparazione è funzionale, non istituzionale.
[35] Lahore High Court, *Ashgar Leghari v Federation of Pakistan*, W.P. n. 25501/2015, ordine 4 settembre 2015, accessibile in *elaw.org*, parr. 1 e 6-8; *Philippi*, cit., parr. 99-103 e 130-135; *Global Feedback*, cit., parr. 73-103. «*Ashgar*» riproduce la grafia dell'ordine; la sentenza finale usa «*Asghar*».

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

Il rango formale della fonte non determina, da solo, l'intensità del controllo. In *Leghari* atti di indirizzo acquistano efficacia attraverso i diritti fondamentali e la giurisdizione di interesse pubblico[36]; in *Philippi* clausole aperte sui fattori rilevanti sono interpretate fino a comprendere informazioni climatiche[37]; in *Global Feedback* lo specifico obbligo dell'art. 13, per l'autorità e l'atto contestati, resta estraneo alla *Food Strategy*[38].
La tripartizione è, quindi, funzionale e asimmetrica. *Leghari* e *Philippi* esprimono due forme positive di sindacato: l'una rende operativi compiti programmati mediante un rimedio strutturale[39], l'altra ricostruisce la conoscenza necessaria a una scelta e rinvia il potere all'amministrazione[40]. Il controllo sulla connessione normativa illustrato da *Global Feedback* è preliminare a entrambe. Stabilisce se l'obbligazione invocata appartenga all'autorità e all'atto portati in giudizio; nel caso britannico il collegamento si arresta a questo stadio[41].
La fonte del collegamento può essere composita. Il giudice coordina norme sulla funzione[42], diritti sostanziali[43], programmi pubblici[44] e obblighi di valutazione[45] quando convergono verso un compito riconoscibile[46]. La competenza svolge una funzione selettiva: la trasversalità della crisi richiede cooperazione, mentre il principio di legalità conserva l'imputazione dei compiti[47]. La ricostruzione può chiarire il rapporto tra attribuzioni concorrenti. La loro riallocazione spetta al legislatore o all'Esecutivo[48].
La scienza assume, a sua volta, tre funzioni. In *Leghari* descrive l'esposizione del Paese e orienta il lavoro della Commissione[49]. In *Philippi* costituisce la materia immediata dell'istruttoria: adeguatezza, attualità e pertinenza degli studi sull'acquifero determinano la

---

[36] *Leghari*, cit., ordine 4 settembre 2015, parr. 1 e 6-8; sentenza 25 gennaio 2018, parr. 3-4 e 13, sul rapporto tra programmi climatici, artt. 9 e 14 Cost. e tutela continuativa.
[37] *Philippi*, cit., parr. 99-103 e 130-135. Le clausole pertinenti appartengono al *National Environmental Management Act 107 of 1998* (NEMA), al *Promotion of Administrative Justice Act 3 of 2000* (PAJA) e alla *Land Use Planning Ordinance 15 of 1985* (LUPO).
[38] *Global Feedback*, cit., parr. 73-85 e 90-103: l'incidenza emissiva del settore non estendeva l'obbligo dell'art. 13 alla *Food Strategy*.
[39] *Leghari*, cit., ordine 4 settembre 2015, par. 8; Lahore High Court, *Ashgar Leghari v Federation of Pakistan*, W.P. n. 25501/2015, ordine 14 settembre 2015, accessibile in *elaw.org*, par. 11; sentenza 25 gennaio 2018, parr. 4, 13, 16 e 25-27.
[40] *Philippi*, cit., parr. 92, 99-109, 130-135 e 142, nn. 3-4: annullamento delle sole decisioni d'appello e rinvio alle autorità, cui restavano peso ed esito della scelta.
[41] *Global Feedback*, cit., parr. 73-85 e 90-103, sul controllo preliminare dell'imputazione dell'obbligo al ministro e all'atto controversi.
[42] *Philippi*, cit., parr. 71-76, 99-103, 124 e 130-135: NEMA governava l'autorizzazione ambientale, PAJA i vizi del controllo e LUPO i fattori della decisione urbanistica.
[43] *Leghari*, cit., ordine 4 settembre 2015, parr. 6-8, sugli artt. 9 e 14 Cost.; *Philippi*, cit., parr. 71 e 130, sulla lettura degli obblighi ambientali alla luce dell'art. 24 Cost.
[44] *Leghari*, cit., ordine 4 settembre 2015, parr. 1-5 e 8; sentenza 25 gennaio 2018, parr. 3 e 5-13, sulla *National Climate Change Policy 2012* e sul *Framework for Implementation of Climate Change Policy (2014-2030)*.
[45] *Philippi*, cit., parr. 99-103 e 130-135: l'obbligo di acquisire informazioni adeguate non predeterminava la decisione finale.
[46] Gauteng High Court, *Earthlife Africa Johannesburg v Minister of Environmental Affairs and Others* (Thabametsi), 8 marzo 2017, [2017] ZAGPPHC 58; [2017] 2 All SA 519 (GP), accessibile in *cer.org.za*, parr. 78-83 e 88-91. Regime autorizzatorio, Costituzione, politiche climatiche e impegni internazionali concorrevano entro una funzione già disciplinata.
[47] *Global Feedback*, cit., parr. 75-85: la cooperazione fra dipartimenti non rende fungibili i destinatari dell'obbligo.
[48] *Global Feedback*, cit., parr. 65-66 e 78-85. L'allocazione delle funzioni ministeriali compete al Primo ministro; il sindacato interpreta l'attribuzione vigente senza crearne una diversa.
[49] *Leghari*, cit., ordine 4 settembre 2015, parr. 2-4, 6 e 8(iii); sentenza 25 gennaio 2018, parr. 13, 16 e 18-22, sulla vulnerabilità del Pakistan e sul contributo degli esperti all'attuazione del *Framework*.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

razionalità della scelta[50]. In *Global Feedback* il parere del Climate Change Committee conserva autorevolezza, ma la legge non gli attribuisce lo speciale peso sostenuto dalla ricorrente[51]. Il suo effetto dipende dalla regola che ne impone l'acquisizione, ne definisce la funzione o richiede di motivarne il superamento[52].
Il dovere di acquisire informazioni pertinenti va dunque distinto dall'obbligo di riconoscere a uno specifico parere un peso qualificato. Quest'ultimo non equivale a doverne seguire il contenuto[53].
La portata del rimedio dipende, infine, dall'omissione accertata. Il *continuing mandamus* di *Leghari* risponde a un'inerzia organizzativa che il semplice accertamento avrebbe lasciato intatta, ma trova spiegazione nella *public interest jurisdiction* pakistana e nelle priorità già espresse dal Governo[54]; la sua trasferibilità è limitata[55]. In *Philippi* l'annullamento con rinvio preserva la scelta che deve seguire la nuova istruttoria[56]. In *Global Feedback* la domanda di pubblicare una strategia conforme presupponeva l'obbligo escluso dalla Corte[57]. La misura giudiziale resta più sostenibile quando aderisce al vizio e lascia all'autorità lo spazio decisionale residuo.
Occorre anzitutto individuare un compito climatico giuridicamente attribuito, anche mediante il coordinamento di più fonti[58]; occorre poi dimostrare che il compito appartenga all'autorità e riguardi l'atto contestato[59]; va precisato se l'omissione consista nel mancato adempimento[60], nella carenza della base conoscitiva[61] o nell'omessa considerazione di un interesse[62]; il rimedio deve correggere quel difetto lasciando all'amministrazione le scelte

[50] *Philippi*, cit., parr. 92, 99-103, 108, 130 e 133-135. Era dovuta una conoscenza professionale aggiornata e pertinente sull'acquifero, pur senza la prescrizione formale di una particolare relazione specialistica.
[51] *Global Feedback*, cit., parr. 104-115, spec. parr. 105 e 109-114, sulla considerazione effettiva del parere e sull'assenza del peso speciale dedotto.
[52] *Global Feedback*, cit., parr. 108-114; L. TRUEBLOOD, *The Science of Accountability*, cit., 65-66, sulla dipendenza dell'effetto del parere dalla disciplina applicabile.
[53] *Global Feedback*, cit., parr. 75-85 e 109-115; L. TRUEBLOOD, *The Science of Accountability*, cit., 65-66.
[54] *Leghari*, cit., ordine 4 settembre 2015, parr. 5 e 8; ordine 14 settembre 2015, parr. 4 e 8-11; sentenza 25 gennaio 2018, parr. 4, 13, 16 e 25-27. P. HASSAN, *Judicial Commissions and Climate Justice in Pakistan*, paper presentato all'Asia Pacific Judicial Colloquium on Climate Change, Lahore, 26-27 febbraio 2018, accessibile in *iucn.org*, 1 e 9-13.
[55] P. HASSAN, *Judicial Commissions*, cit., 17; 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*, spec. 3-5, sul contesto del rimedio e sul confine fra diritto e politica pubblica.
[56] *Philippi*, cit., parr. 107, 135 e dispositivo, par. 142, nn. 3-4: il rinvio prescriveva l'integrazione conoscitiva, non il contenuto della nuova decisione.
[57] *Global Feedback*, cit., parr. 4, 9-10 e 116-117. Respinti i motivi, la Corte non esaminò il rimedio richiesto: dichiarazione e ordine di pubblicare una nuova strategia conforme all'art. 13.
[58] 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*, spec. 3-6; *Earthlife*, cit., parr. 78-91, sul concorso di fonti nella qualificazione del clima come fattore pertinente.
[59] *Global Feedback*, cit., parr. 73-85 e 90-103, sul destinatario dell'art. 13 e sull'estraneità della *Food Strategy* all'adempimento di quel compito.
[60] *Leghari*, cit., ordine 4 settembre 2015, parr. 1, 5 e 8; sentenza 25 gennaio 2018, parr. 3-4 e 13, sul ritardo nell'attuazione del *Framework* e sulla lesione degli artt. 9 e 14 Cost.
[61] *Philippi*, cit., parr. 99-103 e 130-135: gli studi esistevano, ma erano datati o limitati a inquinamento e acque meteoriche, anziché allo stato e alla ricarica dell'acquifero.
[62] *Earthlife*, cit., parr. 78-91 e 101-107, sull'insufficiente considerazione degli impatti climatici nel rigetto del quarto motivo dell'appello ambientale.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

che l'ordinamento le riserva[63]. Questa sequenza rende il *climate mainstreaming* controllabile senza convertirlo in un parametro indifferenziato[64].

4. - *L'integrazione climatica nel diritto europeo e italiano*. Il diritto europeo e italiano offre ormai più punti di connessione tra obiettivi climatici e decisioni incidenti sul sistema agroalimentare, con forza assai diversa. Alcune norme impongono risultati aggregati o indirizzano la programmazione[65]; altre definiscono il contenuto di piani, regimi di sostegno e valutazioni ambientali[66]. Un obiettivo generale orienta l'interpretazione e l'istruttoria attraverso la regola che lo collega alla funzione esercitata[67]; il controllo di legittimità deve accertare quale obbligo ne discenda per la singola decisione[68].
L'art. 11 TFUE costituisce il fondamento sistematico dell'integrazione ambientale nelle politiche dell'Unione[69]. Il regolamento (UE) 2021/1119, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica, rende più esplicito il versante dell'adattamento[70]. L'art. 5 chiede all'Unione europea e agli Stati membri progressi continui nell'accrescimento della capacità di adattamento, nel rafforzamento della resilienza e nella riduzione della vulnerabilità[71]. Le politiche di adattamento devono essere coerenti e sostenersi reciprocamente; le istituzioni competenti e gli Stati membri devono inoltre adoperarsi per integrare meglio l'adattamento nei diversi settori[72]. Strategie e piani nazionali devono poggiare su analisi solide e sulla migliore scienza disponibile, considerando la particolare vulnerabilità, fra gli altri, dell'agricoltura, dei sistemi idrici e alimentari e della sicurezza alimentare[73]. La disposi-

[63] *Earthlife*, cit., parr. 120-123 e 126; *Philippi*, cit., parr. 107, 135 e 142, nn. 3-4, sull'annullamento delle decisioni d'appello e sul rinvio alle autorità competenti.
[64] 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*, spec. 628-630; E. FISHER, *Telling Meaningful Stories*, cit., 3-6.
[65] Reg. (UE) 2021/1119, artt. 2 e 5, su neutralità e adattamento; reg. (UE) 2018/842, art. 4, sulle riduzioni annuali vincolanti degli Stati membri; reg. (UE) 2018/841, art. 4, sugli obblighi nazionali relativi a uso del suolo, cambiamento di uso del suolo e silvicoltura (LULUCF); reg. (UE) 2021/2115, artt. 104 e 107-109, sui piani strategici della PAC.
[66] Reg. (UE) 2021/2115, artt. 12, 31, 70, 104, 109 e 111; direttiva 2001/42/CE, artt. 3, 5 e 8 e allegato I, lett. *f*), sulla VAS; direttiva 2011/92/UE, come modificata dalla direttiva 2014/52/UE, artt. 3, 5 e 8 *bis* e allegato IV, punto 5, lett. *f*), sulla VIA e sul clima.
[67] Reg. (UE) 2021/2115, artt. 6, par. 1, lett. *d*), e 104 e 107-111. Sul principio d'integrazione, 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*, spec. 164-170.
[68] *Global Feedback*, cit., parr. 90-103; reg. (UE) 2021/2115, artt. 12, 31, 70 e 111. Nella PAC il collegamento riguarda i requisiti delle specifiche forme di sostegno.
[69] Art. 11 TFUE; V. KARAGEORGOU, *The Environmental Integration Principle*, cit., 164-170: il vincolo per le istituzioni dell'Unione non disciplina, da solo, ogni atto nazionale individuale.
[70] Reg. (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio, 30 giugno 2021, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica, in *G.U.U.E.* L 243, 9 luglio 2021, 1, come modificato dal reg. (UE) 2026/667, 11 marzo 2026, in *G.U.U.E.* L, 18 marzo 2026, accessibile in *eur-lex.europa.eu*; considerando 31-33 e art. 5.
[71] Reg. (UE) 2021/1119, art. 5, par. 1, e artt. 6-7, sul progresso nell'adattamento e sulla sua valutazione, in conformità all'art. 7 dell'Accordo di Parigi. La disposizione non assegna quote a singoli settori o progetti.
[72] Reg. (UE) 2021/1119, art. 5, par. 3: quanto all'integrazione in tutti i settori, istituzioni e Stati membri devono adoperarsi per migliorarla. La formula non impone un identico risultato in ciascun settore.
[73] Reg. (UE) 2021/1119, art. 5, par. 4, su analisi climatiche e di vulnerabilità, indicatori ed evidenze scientifiche recenti; è espressamente richiamata la vulnerabilità di agricoltura, sistemi idrici e alimentari e sicurezza alimentare.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

zione attribuisce consistenza giuridica al *mainstreaming*, ma conserva un oggetto prevalentemente sistemico. Non ripartisce da sola un risultato climatico tra singole colture, imprese o autorizzazioni, né definisce il peso che l'adattamento deve ricevere in ogni bilanciamento amministrativo. Questa funzione spetta alle discipline settoriali e agli strumenti nazionali di attuazione.
La politica agricola comune costruisce uno di questi tramiti[74].
Il regolamento (UE) 2021/2115[75] include fra i propri obiettivi il contributo alla mitigazione e all'adattamento, la riduzione delle emissioni, l'aumento degli assorbimenti e la gestione sostenibile delle risorse naturali[76]. I piani strategici nazionali devono organizzare tali finalità mediante condizionalità, regimi ecologici e impegni agro-climatico-ambientali e dar conto della coerenza della propria architettura con gli obblighi climatici nazionali pertinenti[77]. Qui l'integrazione produce effetti determinati: le condizioni applicabili incidono sui pagamenti[78]; gli impegni assunti vincolano i beneficiari[79]; le prescrizioni del Piano strategico orientano la gestione e la selezione degli interventi[80]. Gli obiettivi generali della PAC non si trasformano, tuttavia, in un divieto rivolto a ogni impresa agricola di adottare condotte emissive[81]. La forza del parametro segue la specificità della misura e del rapporto di sostegno[82].
Obblighi quantificati operano su due piani distinti. Il regolamento *Effort Sharing* comprende le emissioni agricole ricadenti nei settori diffusi[83]; il regolamento LULUCF disciplina

---

[74] TFUE, parte III, titolo III, artt. 38-44, spec. art. 39; reg. (UE) 2021/2115, sul sostegno FEAGA e FEASR mediante piani strategici nazionali approvati dalla Commissione nel ciclo 2023-2027.
[75] Reg. (UE) 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 dicembre 2021, recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal FEAGA e dal FEASR e che abroga i regolamenti (UE) n. 1305/2013 e (UE) n. 1307/2013, *G.U.U.E.* L 435 del 6 dicembre 2021, 1, nel testo consolidato al 18 agosto 2026, accessibile in *eur-lex.europa.eu*.
[76] Reg. (UE) 2021/2115, art. 6, par. 1, lett. *d*)-*e*), su mitigazione, adattamento, sequestro del carbonio e gestione sostenibile di acqua, suolo e aria.
[77] Reg. (UE) 2021/2115, artt. 1, par. 1, lett. *c*), 104 e 107-111; art. 118, parr. 6-7, sugli effetti successivi all'approvazione; art. 109, par. 2, lett. *a*), punto v), sulla coerenza climatico-ambientale rispetto agli atti dell'allegato XIII.
[78] Reg. (UE) 2021/2115, art. 12, parr. 1-2, e allegato III; reg. (UE) 2021/2116, artt. 83, parr. 1 *bis* e 2, 84, parr. 1 *bis* e 4, e 85, par. 1. L'inosservanza della condizionalità può comportare riduzione o esclusione dei pagamenti. Controlli e sanzioni non si applicano ai beneficiari del pagamento per piccoli agricoltori *ex* art. 28 del reg. (UE) 2021/2115; sono inoltre esentati, rispettivamente, i beneficiari che dichiarano nella domanda geospaziale non più di 10 ettari di superficie ammissibile ai pagamenti o ai sostegni.
[79] Reg. (UE) 2021/2115, artt. 31, parr. 1-3, e 70, parr. 1-3. L'adesione è volontaria, ma gli impegni assunti condizionano il sostegno. *Piano strategico della PAC 2023-2027 dell'Italia*, versione approvata il 10 luglio 2026, scheda PD 05 - ES 2, accessibile in *reterurale.it*, 558-561: ECO 2 richiede copertura vegetale su almeno il 70 per cento della superficie dal 1° settembre al 30 aprile, vieta diserbo chimico e lavorazioni nell'interfila tutto l'anno, salve diverse disposizioni dei Servizi fitosanitari, e ammette sfalcio o trinciatura-sfibratura meccanici; non pone un autonomo limite generale agli altri prodotti fitosanitari.
[80] Reg. (UE) 2021/2115, artt. 3, punto 3, 79, 111 e 123; *Piano strategico della PAC 2023-2027 dell'Italia*, cit. Il piano specifica requisiti e indicatori; i criteri di selezione operano per gli interventi cui si applica l'art. 79.
[81] Reg. (UE) 2021/2115, artt. 5-6 e 104-111; J. VERSCHUUREN, *Achieving Agricultural Greenhouse Gas Emission Reductions in the EU Post-2030: What Options Do We Have?*, in *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 31, n. 2, 2022, 246-257, accessibile in *onlinelibrary.wiley.com*, spec. 249-250, sulla non estensione degli impegni volontari ai non aderenti.
[82] Reg. (UE) 2021/2115, artt. 6, 12, 31, 70 e 111: dal generale obiettivo climatico alle condizioni dei pagamenti e agli impegni specificati per l'intervento richiesto.
[83] Reg. (UE) 2018/842 del Parlamento europeo e del Consiglio, 30 maggio 2018, relativo alle riduzioni annuali vincolanti delle emissioni degli Stati membri nel periodo 2021-2030, in *G.U.U.E.* L 156, 19 giugno 2018, 26,

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

emissioni e assorbimenti connessi all'uso del suolo[84]. I relativi obblighi gravano sullo Stato membro e sui bilanci emissivi nazionali[85]. Rilevano soprattutto per piani, programmi e misure capaci di produrre effetti cumulativi, purché una norma li colleghi alla funzione esercitata[86]. L'imputazione di una quota a un singolo progetto richiede una base ulteriore.

Nell'ordinamento italiano, gli artt. 9 e 41 Cost. collocano ambiente, biodiversità ed ecosistemi fra i beni primari che la Repubblica tutela anche nell'interesse delle future generazioni e fra i limiti e i fini dell'attività economica[87]. Sul piano specifico dell'azione amministrativa, l'art. 3 *quater* del d.lgs. n. 152/2006 richiede che l'attività rilevante ai sensi del Codice dell'ambiente si conformi allo sviluppo sostenibile[88] e assegna prioritaria considerazione agli interessi ambientali nella comparazione discrezionale[89]. Si tratta di parametri interpretativi e decisori di notevole rilievo. La priorità della considerazione non equivale a una prevalenza necessaria nell'esito; impone, però, che l'interesse sia correttamente identificato, istruito e ponderato[90].

Il Piano nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici, approvato con d.m. 21 dicembre 2023, n. 434, aggiunge un riferimento programmatico unitario[91]. Il Piano individua vulnerabilità e azioni nei diversi settori e si propone di integrare l'adattamento negli strumenti di pianificazione esistenti[92]. Il d.m. 16 dicembre 2025, n. 455[93], ha poi istituito l'Osservatorio nazionale per l'adattamento ai cambiamenti climatici[94], affidandogli l'aggiornamento e il

come modificato dal reg. (UE) 2023/857, artt. 2 e 4; J. VERSCHUUREN, *Achieving Agricultural Greenhouse Gas Emission Reductions*, cit., 249-250. Comprende le emissioni agricole non-CO_2; esclude il LULUCF.

[84] Reg. (UE) 2018/841 del Parlamento europeo e del Consiglio, 30 maggio 2018, relativo a emissioni e assorbimenti da uso del suolo, cambiamento di uso del suolo e silvicoltura nel quadro 2030, in *G.U.U.E.* L 156, 19 giugno 2018, 1, come modificato dal reg. (UE) 2023/839, artt. 2 e 4; J. VERSCHUUREN, *Achieving Agricultural Greenhouse Gas Emission Reductions*, cit., 249-250. Le emissioni zootecniche estranee all'uso del suolo ricadono nell'*Effort Sharing*.

[85] Reg. (UE) 2018/842, artt. 1 e 3-4; reg. (UE) 2018/841, artt. 2 e 4. Obblighi e target gravano sugli Stati e sui bilanci nazionali, senza quote automaticamente imputate a ogni azienda o progetto.

[86] Reg. (UE) 2021/2115, artt. 108 e 109, par. 2, lett. *a*), punto v), e allegato XIII. La coerenza con i target dei regolamenti 2018/841 e 2018/842 riguarda la programmazione PAC e non assegna, da sola, quote ai singoli interventi.

[87] Cost., artt. 9, comma 3, e 41, commi 2 e 3, come modificati dalla l. cost. 11 febbraio 2022, n. 1, in *G.U.* 22 febbraio 2022, n. 44; Corte cost. 13 giugno 2024, n. 105, in *Giur. cost.*, 2024, 3, 1007, punto 5.1.2, sulla tutela ambientale come vincolo per tutti i pubblici poteri.

[88] D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 3 *quater*, comma 1. Il riferimento alle attività giuridicamente rilevanti ai sensi del Codice dell'ambiente delimita l'ambito della disposizione.

[89] D.lgs. n. 152/2006, art. 3 *quater*, comma 2, sull'attuazione dello sviluppo sostenibile e sulla prioritaria considerazione di ambiente e patrimonio culturale nel bilanciamento amministrativo.

[90] D.lgs. n. 152/2006, art. 3 *quater*, comma 2; Corte cost. 9 maggio 2013, n. 85, in *Giur. cost.*, 2013, 3, 1424, punto 9; 23 marzo 2018, n. 58, *ivi*, 2018, 2, 592, punto 3.1; n. 105/2024, cit., punti 5.1.2 e 5.4.1. La ponderazione non predetermina sempre l'esito, ma non può sacrificare integralmente il valore protetto.

[91] MASE, d.m. 21 dicembre 2023, n. 434, *Approvazione del Piano nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici*, in *G.U.* 20 febbraio 2024, n. 42, art. 1, sul PNACC e sui quattro allegati tecnici.

[92] MASE, *Piano nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici. Documento di Piano* (PNACC), dicembre 2023, capp. 3-4 e allegati III-IV, su vulnerabilità e repertorio delle azioni; piattaforma istituzionale ISPRA-MASE, sul carattere di indirizzo del Piano.

[93] D.m. 16 dicembre 2025, n. 455, *Istituzione dell'Osservatorio nazionale per l'adattamento ai cambiamenti climatici*, in *G.U.* 15 gennaio 2026, n. 11, codice redazionale 26A00048.

[94] D.m. n. 455/2025, art. 1, comma 1: l'Osservatorio è istituito presso il MASE.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

monitoraggio del PNACC[95], il raccordo tra livelli territoriali[96], l'individuazione delle modalità di integrazione nei piani[97] e la valutazione della coerenza con il Piano delle eventuali proposte presentate da Regioni, enti locali e altri enti pubblici[98]. Il decreto inserisce tale valutazione nelle funzioni di indirizzo e coordinamento e non le attribuisce efficacia vincolante[99]. La difformità dal PNACC acquista effetti giuridici nei procedimenti che attribuiscono al Piano specifica rilevanza[100]. Esso potrà, dunque, operare come criterio istruttorio e motivazionale[101], parametro di coerenza di una pianificazione territoriale[102], oppure fonte di un autovincolo quando l'amministrazione ne recepisca puntualmente azioni e priorità[103].
La valutazione ambientale offre il collegamento più solido per il controllo della singola decisione[104].
Nella VAS, la disciplina europea e il d.lgs. n. 152/2006 includono i fattori climatici tra gli effetti significativi da esaminare e richiedono la considerazione degli obiettivi ambientali pertinenti, delle alternative ragionevoli e degli effetti cumulativi e di lungo periodo[105]. Nella VIA, il progetto deve essere valutato sia per il suo impatto sul clima, comprese le emissioni di gas a effetto serra, sia per la propria vulnerabilità al cambiamento climatico[106]. La decisione deve dare conto delle conclusioni istruttorie e delle misure di mitigazione e monitoraggio[107].
Questo quadro potrebbe rendere praticabile, in termini italiani, un controllo vicino a quello svolto in *Philippi*. L'omissione della VAS[108] o della VIA, quando prescritte, integra una causa di annullabilità espressamente prevista[109]. Se la procedura è stata svolta, il ricorrente deve

[95] D.m. n. 455/2025, art. 1, comma 3, sull'aggiornamento del PNACC, delle azioni e delle priorità e sul monitoraggio, sulla rendicontazione e sulla valutazione.
[96] D.m. n. 455/2025, art. 1, commi 2-4, sul coordinamento fra pianificazione nazionale e regionale e sugli strumenti attuativi ai diversi livelli di governo.
[97] D.m. n. 455/2025, art. 1, comma 4, su modalità, strumenti e soggetti competenti per l'integrazione dell'adattamento nei piani nazionali, regionali e locali.
[98] D.m. n. 455/2025, art. 1, comma 3, sulla valutazione di coerenza delle eventuali proposte di Regioni, enti locali e altri enti pubblici con il PNACC.
[99] D.m. n. 455/2025, art. 1, commi 2-3. Non sono espressamente previsti un parere vincolante, un nulla osta o l'invalidità dell'atto difforme; resta l'eventuale rilevanza attribuita al Piano dalla disciplina settoriale.
[100] PNACC, cit., 88-89, sulla contestualizzazione delle azioni e sul rispetto di autorizzazioni e vincoli superiori; l. 7 agosto 1990, n. 241, art. 21 *octies*, comma 1. Lo scostamento dal Piano non determina *ex se* illegittimità.
[101] D.lgs. n. 152/2006, art. 13, comma 4, e allegato VI, lett. *e*) e *h*), su obiettivi ambientali pertinenti, considerazione degli stessi e scelta delle alternative nella VAS; PNACC, cit., 4-7.
[102] PNACC, cit., 4-7 e 99-103; d.m. n. 455/2025, art. 1, comma 4. L'integrazione dell'adattamento opera nei limiti e con gli effetti della disciplina del singolo piano.
[103] Cons. Stato, Sez. V 24 maggio 2024, n. 4659, in *https://www.giustizia-amministrativa.it/*, sull'autovincolo. Il richiamo al PNACC presuppone che l'autorità ne abbia recepito puntualmente azioni o priorità nell'atto che governa la decisione; non basta l'esistenza del Piano.
[104] D.lgs. n. 152/2006, art. 5, comma 1, lett. *a*) e *b*); direttiva 2001/42/CE, art. 2, lett. *b*); direttiva 2011/92/UE, art. 1, par. 2, lett. *g*), come modificata dalla direttiva 2014/52/UE, sulle definizioni di VAS e VIA.
[105] Direttiva 2001/42/CE, art. 5, parr. 1-2, e allegato I, lett. *e*), *f*) e *h*); d.lgs. n. 152/2006, art. 13, comma 4, e allegato VI, lett. *e*), *f*) e *h*), su obiettivi ambientali, clima, alternative ed effetti cumulativi e temporali.
[106] Direttiva 2011/92/UE, art. 3, par. 1, lett. *c*), e allegato IV, punto 5, lett. *e*)-*f*), nel testo modificato dalla direttiva 2014/52/UE; d.lgs. n. 152/2006, allegato VII, punti 4-5, su emissioni, vulnerabilità climatica e cumulo.
[107] Direttiva 2011/92/UE, art. 8 *bis*, parr. 1 e 4; d.lgs. n. 152/2006, artt. 25, commi 4-5, e 28: conclusione motivata, condizioni ambientali e, ove occorrano, misure di riduzione, compensazione e monitoraggio.
[108] Direttiva 2001/42/CE, artt. 4, par. 1, 5 e 8: la VAS precede adozione del piano o avvio della procedura legislativa; rapporto ambientale e consultazioni devono essere considerati nella decisione.
[109] D.lgs. n. 152/2006, artt. 11, comma 5, e 29, comma 1: approvazioni senza previa VAS e autorizzazioni senza verifica di assoggettabilità o VIA, ove prescritte, sono annullabili per violazione di legge, non automaticamente nulle.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

invece indicare la carenza concreta: scenari climatici obsoleti[110], mancata analisi delle emissioni o, ove pertinenti, degli assorbimenti[111], sottovalutazione della vulnerabilità idrica[112], omessa considerazione delle alternative richieste dalla disciplina applicabile[113], omissione degli effetti cumulativi[114]. Il giudice verifica, così, se l'amministrazione abbia deciso su una rappresentazione attendibile del rapporto tra progetto, territorio e clima[115].
PNACC, Piano strategico della PAC e altri atti di programmazione possono concorrere a fondare obblighi di attivazione quando la disciplina della funzione attribuisca loro specifica rilevanza e le relative previsioni individuino con precisione intervento, autorità e termine[116]. L'azione avverso il silenzio presuppone uno specifico dovere di provvedere e la titolarità, in capo al ricorrente, di una posizione differenziata e qualificata[117]. Il ricorso deve comunque riferire il parametro climatico al segmento di funzione attribuito all'autorità: elaborazione del piano, gestione del sostegno, valutazione ambientale, autorizzazione del progetto, governo dell'acqua o del territorio[118].
Nel diritto europeo e italiano, l'integrazione climatica assume contenuti più determinati dove una norma stabilisce il contenuto della valutazione, una condizione del finanziamento, un obiettivo settoriale o una prescrizione del piano[119]. I traguardi aggregati e gli atti di indirizzo orientano i doveri di coerenza, istruttoria e motivazione già previsti dalla disciplina

[110] Direttiva 2001/42/CE, art. 5, par. 2; *Philippi*, cit., parr. 95-103 e 130. La sola datazione non rende inutilizzabile uno studio: in quel caso rilevarono insieme risalenza e limitazione a inquinamento e acque meteoriche rispetto allo stato e alla ricarica dell'acquifero.
[111] Direttiva 2011/92/UE, allegato IV, punto 5, lett. *f*), sulle emissioni. Gli assorbimenti non sono espressamente nominati: rilevano secondo caratteristiche del progetto e disciplina applicabile. Commissione europea, *Orientamenti tecnici per infrastrutture a prova di clima nel periodo 2021-2027*, comunicazione 2021/C 373/01, in *G.U.U.E.* C 373, 16 settembre 2021, 1-92, accessibile in *eur-lex.europa.eu*, spec. 73, tab. 13, su uso del suolo e pozzi naturali di carbonio.
[112] PNACC, cit., 43-44; *Philippi*, cit., parr. 94, 99-103 e 130-131. La lacuna riguardava l'acquifero; sicurezza alimentare e profili socio-economici erano stati considerati.
[113] Direttiva 2001/42/CE, art. 5, par. 1, e allegato I, lett. *h*); direttiva 2011/92/UE, art. 5, par. 1, lett. *d*), e allegato IV, punto 2; d.lgs. n. 152/2006, allegati VI, lett. *h*), e VII, punto 2, sulle alternative ragionevoli e sulle ragioni della scelta.
[114] Direttiva 2001/42/CE, allegato I, lett. *f*), e relativa nota; direttiva 2011/92/UE, allegato IV, punto 5, lett. *e*), e capoverso finale, su effetti secondari, cumulativi e sinergici e relative dimensioni temporali.
[115] Direttiva 2001/42/CE, art. 5, par. 2; direttiva 2011/92/UE, artt. 8 e 8 *bis*; *Philippi*, cit., parr. 92, 99-103, 108 e 130. 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, versione *advance* online del 16 giugno 2026, 1-32, accessibile in *brill.com*, spec. 4-9.
[116] PNACC, cit., 103: entro sei mesi dal decreto di approvazione, individuazione da parte del Comitato di modalità, strumenti e soggetti per integrare l'adattamento nei piani; entro dodici mesi dal medesimo decreto, istituzione del programma di ricerca da parte del MASE; entro dodici mesi dall'insediamento del Comitato, definizione degli strumenti attuativi. reg. (UE) 2021/2115, artt. 104-109 e 118, par. 1, sui piani PAC. Azione, autorità e termine non bastano senza una fonte del dovere: Cons. Stato, Sez. VI 30 aprile 2025, n. 3652, massima accessibile in *giustizia-amministrativa.it*.
[117] Legge n. 241/1990, art. 2; c.p.a., artt. 31 e 117; Cons. Stato, Sez. VI 28 aprile 2021, n. 3430. Per atti generali occorrono un obbligo specifico e una posizione differenziata e qualificata: Cons. Stato, Sez. VI 30 aprile 2025, n. 3652; Sez. IV 13 marzo 2026, n. 2084, massime accessibili in *https://www.giustizia-amministrativa.it/*.
[118] *Leghari*, cit., sentenza 25 gennaio 2018, parr. 13, 16 e 24-27; *Global Feedback*, cit., parr. 73-85 e 90-103; *Earthlife*, cit., parr. 78-91; *Philippi*, cit., parr. 71-76, 99-103 e 130-135.
[119] Direttiva 2001/42/CE, art. 5 e allegato I; direttiva 2011/92/UE, art. 5 e allegato IV; reg. (UE) 2021/2115, artt. 6, 12-13, 31 e 70. Gli effetti dipendono da struttura e destinatari della singola disposizione.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

della funzione[120]. Il passaggio dall'obbligo di considerare al divieto di decidere diversamente richiede una fonte più precisa.

5. - *Considerazioni conclusive*. Il *climate mainstreaming* è una tecnica di legalità nella misura in cui rende riconoscibile il percorso che conduce dall'obiettivo climatico alla decisione settoriale[121]. La sua utilità consiste nel sottrarre il clima alla condizione di interesse esterno, evocato nelle premesse e dimenticato nel procedimento[122].
Il giudice può richiedere che l'amministrazione dia esecuzione a un compito già assunto[123], utilizzi conoscenze attuali[124], valuti gli effetti climatici che la disciplina rende pertinenti[125] e spieghi la coerenza della scelta con i vincoli applicabili[126]. Può annullare l'atto quando la carenza istruttoria riguardi elementi rilevanti e rinviare la decisione all'autorità competente[127]. Le misure strutturali contro un'inerzia sistemica presuppongono un rimedio ammesso dall'ordinamento processuale e obblighi sufficientemente definiti. Il limite è raggiunto quando la domanda ricava dall'urgenza climatica un obiettivo settoriale privo di base legale[128], trasferisce un compito a un'autorità diversa da quella competente[129] o attribuisce al parere scientifico un'efficacia che la fonte non gli riconosce[130]. In questo spazio manca il criterio necessario per distinguere la soluzione imposta dal diritto da quella ritenuta preferibile. La separazione dei poteri conserva, allora, la responsabilità della scelta in capo al legislatore o all'amministrazione.
Per il sistema agroalimentare, questa conclusione ha un significato preciso. Acqua, suolo, produzione, dieta e sicurezza alimentare sono materialmente attraversati dal cambiamento

---

[120] Direttiva 2001/42/CE, allegato I, lett. *e*); d.lgs. n. 152/2006, allegato VI, lett. *e*); reg. (UE) 2021/1119, art. 6, par. 4, riferito alla Commissione; *Global Feedback*, cit., parr. 82 85 e 90 103, sui limiti alla derivazione di obblighi settoriali da obiettivi generali.
[121] A. BLEBY - A. FOERSTER, *A Conceptual Model*, cit., 624, 627-628 e 638-641; E. FISHER, *Telling Meaningful Stories*, cit., 4-6 e 13-17, sul rapporto fra integrazione climatica e struttura dei compiti pubblici.
[122] A. BLEBY - A. FOERSTER, *A Conceptual Model*, cit., 627-628 e 638-641; 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*, spec. 455-456 e 462-466; *Earthlife*, cit., parr. 78-91; *Philippi*, cit., parr. 71-76 e 99-103.
[123] *Leghari*, cit., sentenza 25 gennaio 2018, parr. 13, 16 e 24-27: attuazione di programmi già adottati, scioglimento della Commissione e successivo raccordo mediante Standing Committee.
[124] Reg. (UE) 2021/1119, artt. 3, par. 3, 5, par. 4, e 8, par. 3, lett. *d*); *Philippi*, cit., parr. 92, 99-103, 108 e 130, sull'adeguatezza sostanziale delle informazioni, senza una relazione tipica prescritta.
[125] Direttiva 2011/92/UE, art. 3, par. 1, lett. *c*), e allegato IV, punto 5, lett. *f*); *Earthlife*, cit., parr. 78 e 88-91: valutazione degli impatti climatici prima della decisione d'appello, non divieto giudiziale della centrale.
[126] Direttiva 2001/42/CE, allegato I, lett. *e*); d.lgs. n. 152/2006, allegato VI, lett. *e*); reg. (UE) 2021/1119, art. 6, par. 4, applicabile alla sola Commissione. L'art. 3 della legge n. 241/1990 impone la motivazione dei provvedimenti, ma non individua di per sé il clima come interesse necessario: destinatari e contenuto dei doveri restano distinti.
[127] *Philippi*, cit., parr. 107, 135 e dispositivo, par. 142, nn. 3-4: annullamento delle sole decisioni sugli appelli ambientale e urbanistico, rimessi alle autorità competenti. *Earthlife*, cit., parr. 121 e 126: annullamento della decisione ministeriale sul solo motivo d'appello climatico e rinvio al Ministro. Le autorizzazioni ambientali originarie non furono annullate e restarono sospese *ex lege* ai sensi di NEMA, s. 43(7), sino alla nuova decisione sull'appello.
[128] *Global Feedback*, cit., parr. 82-85 e 90-103. L'art. 13 si riferiva ai bilanci dell'intera economia senza ripartire obiettivi per settore.
[129] *Global Feedback*, cit., parr. 73-85: in assenza di una ripartizione legislativa dell'obbligo, i contributi degli altri dipartimenti restavano discrezionali.
[130] *Global Feedback*, cit., parr. 103-115, spec. parr. 109-114. La competenza scientifica del Comitato non sostituiva la fonte del particolare dovere di ponderazione dedotto.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

climatico[131]. La loro integrazione giuridica procede attraverso le regole che governano la programmazione agricola, il sostegno pubblico, la pianificazione territoriale, le valutazioni ambientali e l'adattamento[132]. È in questi passaggi che il rischio climatico diventa dovere di agire, conoscere, considerare o motivare[133].
Resta una responsabilità essenziale del legislatore. La vincolatività dell'obiettivo nazionale può infatti coesistere con una larga discrezionalità sul contributo dei singoli settori, come mostra *Global Feedback*[134]. Il limite della tutela rivela, in tal caso, un problema di disciplina sostanziale: il coordinamento fra amministrazioni non assicura, di per sé, l'individuazione di obblighi settoriali esigibili. Rendere quel contributo giuridicamente dovuto richiede scelte sulla distribuzione dei compiti e sugli strumenti per adempierli. Regole settoriali più precise accrescono l'effettività del *mainstreaming* e consentono al giudice di verificarne l'attuazione senza definire una propria politica alimentare[135].

[131] PNACC, cit., 43-44, 52-55, 63-65 e 95; reg. (UE) 2021/1119, art. 5, parr. 3-4. Sulla mitigazione dal lato della domanda, IPCC, *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Summary for Policymakers*, 2022, accessibile in *ipcc.ch*, C.10.4.
[132] Reg. (UE) 2021/2115, artt. 6, 12-13, 31 e 70; direttiva 2001/42/CE, artt. 4-5 e allegato I; direttiva 2011/92/UE, artt. 3 e 5 e allegato IV; reg. (UE) 2021/1119, art. 5, parr. 3-4; PNACC, cit., 99-103; d.m. n. 455/2025, art. 1.
[133] *Leghari*, cit., sentenza 25 gennaio 2018, parr. 13, 16 e 24-27; *Earthlife*, cit., parr. 78-91; *Philippi*, cit., parr. 71-76 e 99-103; *Global Feedback*, cit., parr. 73-103. M.J. MURCOTT - C. VINTI, *The Judge-Made 'Duty' to Consider Climate Change in South Africa*, in *Journal of Human Rights Practice*, advance article, 29 gennaio 2024, 1-21, accessibile in *academic.oup.com*, spec. 10-12 e 17.
[134] *Global Feedback*, cit., parr. 73-85 e 90-103; A. FOERSTER - A. BLEBY, *When Climate Mainstreaming Is the Law*, cit., 455-456 e 462-466, sulla discrezionalità lasciata da obblighi generali e indeterminati.
[135] A. FOERSTER - A. BLEBY, *When Climate Mainstreaming Is the Law*, cit., 455-456 e 462-466; A. BLEBY - A. FOERSTER, *A Conceptual Model*, cit., 638-641; *Global Feedback*, cit., parr. 109-114.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE