

RIVISTA GIURIDICA
DELL'
AMBIENTE

diretta da

FAUSTO CAPELLI
MONICA DELSIGNORE
LORENZO SCHIANO DI PEPE

4-2024

[Estratto]

Editoriale Scientifica
NAPOLI

Direttori

FAUSTO CAPELLI - MONICA DELSIGNORE - LORENZO SCHIANO DI PEPE

Fondatori

ACHILLE CUTRERA - STEFANO NESPOR

Comitato direttivo

PAOLA BRAMBILLA - MARTA SILVIA CENINI - DIANA CERINI - GIOVANNI CORDINI
COSTANZA HONORATI - VALENTINA JACOMETTI - ANGELO MAESTRONI
EVA MASCHIETTO - BARBARA POZZO - MARGHERITA RAMAJOLI
TULLIO SCOVAZZI - RUGGERO TUMBIOLO

Comitato scientifico

FEDERICO BOEZIO - EMANUELE BOSCOLO - SABINO CASSESE - GIOVANNI COCCO
ADA LUCIA DE CESARIS - BARBARA DE DONNO - JOSEPH DI MENTO - MATTEO FORNARI
JOSÉ JUSTE RUIZ - PAULO AFFONSO LEME MACHADO - ROBERTO LOSENGO
MARIA CLARA MAFFEI - SALVATORE MANCUSO - GIUSEPPE MANFREDI - ALFREDO MARRA
SILVIA MIRATE - MASSIMILIANO MONTINI - STEFANIA NEGRI - MARCO ONIDA
IRINI PAPANICOLOPULU - CHIARA PERINI - LUIGI PISCITELLI - MICHEL PRIEUR
SUSANNA QUADRI - ECKART REHBINDER - UGO SALANITRO - GIUSEPPE TEMPESTA
BRUNO TONOLETTI - ALBERTA LEONARDA VERGINE

Comitato di redazione

GIULIA BAJ - SIMONE CARREA - LETIZIA CASERTANO - NICO CERANA
MATTEO CERUTI - CARLO LUCA COPPINI - STEFANO DOMINELLI - STEFANO FANETTI
DAMIANO FUSCHI - LUCA GALLI - GIULIA GAVAGNIN - ADABELLA GRATANI - MICHELA LEGGIO
DANIELE MANDRIOLI - CARLO MASIERI - CARLO MELZI D'ERIL - ANGELO MERIALDI
MARSELA MERSINI - ENRICO MURTULA - VITTORIO PAMPANIN - ANDREA PISANI TEDESCO
GIUSEPPE CARLO RICCIARDI - FEDERICO VANETTI - VALENTINA ZAMPAGLIONE

Coordinatore dei Comitati della Rivista

ILARIA TANI

Segretaria di redazione

SCILLA VERNILE

In Copertina: Ape (*Apis mellifera*)
FIGUIER, *Gli insetti*, Milano, 1881

La sentenza nella causa Giudizio universale:
se il contenzioso non è la strada corretta, quali altre vie
per fronteggiare il cambiamento climatico?

MONICA DELSIGNORE

TRIBUNALE DI ROMA, sez. II civ., 26 febbraio 2024 – Giudice Assunta Canonaco – A Sud Ecologia e Cooperazione ODV (Avv.ti Cesari, Saltalamacchia e Carducci) contro Presidenza del Consiglio dei Ministri (Avvocatura Generale dello Stato)

Diritto al clima – Responsabilità dello Stato ex art. 2043 – Responsabilità dello Stato ex art. 2051 – Responsabilità dello Stato da contatto sociale qualificato

È inammissibile per difetto assoluto di giurisdizione l'azione volta ad accertare una responsabilità dello Stato per la lesione di un affermato diritto al clima. L'interesse di cui si invoca la tutela risarcitoria non rientra, infatti, nel novero degli interessi soggettivi giuridicamente tutelati, in quanto le decisioni relative alle modalità di adattamento e contrasto del cambiamento climatico rientrano nella sfera di attribuzione degli organi politici e non sono sanzionabili nel giudizio civile.

SOMMARIO: Premessa: la prima causa di contenzioso climatico decisa in Italia. – 1. Le diverse declinazioni del contenzioso climatico. – 2. Il difetto di giurisdizione e la sua equivoca enunciazione. – 3. Le sempre maggiori aperture nella valutazione della sussistenza della legittimazione nelle controversie ambientali. – 4. La questione di merito ovvero la responsabilità dello Stato per violazione dell'art. 2043 ovvero dell'art. 2051 del Codice civile. – 5. Il “suggerimento” di uno spazio di tutela di fronte al giudice amministrativo. – 6. La strada maggiore per contenere la crisi climatica non è il contenzioso: quali altre vie?

Premessa: la prima causa di contenzioso climatico decisa in Italia

Anche il giudice italiano è stato, infine, investito del contenzioso climatico.

Con la sentenza in commento¹, il Tribunale di Roma è stato chiamato a decidere della responsabilità dello Stato a fronte della lamentata inadeguatezza delle politiche messe in atto ai fini del contenimento e della mitigazione del cambiamento climatico.

Come si legge nell'arresto «...la domanda si inserisce nell'ambito di una serie di controversie azionate in diversi paesi europei che hanno come comune denominatore la tematica del cambiamento climatico antropogenico, ma che si ispirano a modelli di azione differenti in ragione della diversità degli ordinamenti giuridici nazionali nell'ambito dei quali sono state svolte».

Nel pronunciarsi sulla questione, che, come osserva lo stesso Tribunale², presenta non poche similitudini con il noto caso Urgenda³, il giudice civile italiano ha ritenuto non «sussistere una obbligazione dello Stato (di natura civile coercibile da parte del singolo) di ridurre le emissioni nel senso voluto dagli attori», dato che «l'interesse invocato dagli attori non rientra nel novero degli interessi soggettivi giuridicamente tutelati». Si precisa, inoltre, che «le decisioni relative

¹ Annota da L. LA VERDE, «*Giudizio universale*»: la prima causa italiana in materia di cambiamento climatico tra principio di separazione dei poteri e di effettività della tutela, in *Responsabilità Civile e Previdenza*, 2024, 1276, che ritiene la decisione «un importante «starting point», le cui reali implicazioni giuridiche – e non – saranno riscontrabili solo nei prossimi anni». Alcuni primi commenti offrono anche G. TROPEA, *Il cigno verde e la separazione dei poteri*, in *Giustiziainsieme*, reperibile sulla rete interconnessa e M. MAGRI, *Diritto al clima: negato o riconosciuto?*, in *Osservatorio di diritto pubblico*, reperibile sulla rete interconnessa.

² Come si legge al secondo paragrafo della parte in diritto ove il tribunale scrive: «il riferimento è al contenzioso sviluppatosi successivamente al noto caso Urgenda, dove lo Stato olandese, (considerato tra i Paesi maggiormente emissivi d'Europa) è stato condannato definitivamente dalla Corte Suprema nel dicembre 2019 a ridurre del 25 % le emissioni di CO₂ nell'atmosfera entro la fine del 2020 e del 40 % entro il 2030».

³ Controversia in cui per la prima volta in Europa uno Stato, quello olandese, è stato condannato a intervenire adeguando le disposizioni interne in tema di riduzione di emissioni alle obbligazioni derivanti dal diritto internazionale. Sull'importanza del caso Urgenda negli sviluppi successivi del contenzioso climatico se si vuole M. DELSIGNORE, *Il contenzioso climatico dal 2015 ad oggi*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2022, 265.

alle modalità e ai tempi di gestione del fenomeno del cambiamento climatico antropogenico ... rientrano nella sfera di attribuzione degli organi politici e non sono sanzionabili nell'odierno giudizio», poiché diversamente si verificherebbe la «violazione di un principio cardine dell'ordinamento rappresentato dal principio di separazione dei poteri».

La premessa, in cui si colloca l'azione e che traspare chiaramente anche nella lettura del ricorso introduttivo, è l'emergenza climatica come accertata dalla comunità scientifica mondiale⁴. Molteplici sono, infatti, i riferimenti al rapporto IPCC del 2018, nonché l'utilizzo di strumenti e dati utili a dimostrare l'insufficienza delle attività messe in atto in Italia. In particolare, nel marzo 2022 Climate Analytics, associazione no-profit tedesca, ha elaborato, su commissione dell'associazione A Sud, uno degli attori nel giudizio di fronte al Tribunale di Roma, un documento in cui si afferma che gli interventi programmati dallo Stato italiano comporterebbe una riduzione delle emissioni inadeguata rispetto agli obiettivi internazionali ed europei.

Le fonti delle obbligazioni ambientali in capo allo Stato vengono individuate in norme del diritto internazionale ed europeo. Il Tribunale precisa che «Nella sostanza gli attori ritengono di essere titolari di una situazione giuridica differenziata, ovvero di un diritto al clima e di un diritto a conservare le condizioni di vivibilità per le generazioni future che trova fondamento, oltre che nella Costituzione che tutela i diritti inviolabili della persona umana (tra cui anche il diritto umano al clima stabile e sicuro), anche nel Trattato dell'Unione Europea (art. 6) nella Carta dei diritti Fondamentali dell'Unione Europea (art. 52), nonché nelle disposizioni CEDU (artt. 2, 8, 14)».

Diversi sono gli spunti che offre la lettura della sentenza in relazione sia allo specifico caso deciso, sia, posto che il giudice esclude il ricorso alle corti sia un valido ausilio, rispetto alla valorizzazione di altri e diversi strumenti giuridici esistenti ai fini del contenimento della crisi climatica.

⁴ Come osserva anche A. PISANÒ, *Il diritto al clima. Il ruolo dei diritti nel contenzioso climatico*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, in particolare p. 273 ss.

1. *Le diverse declinazioni del contenzioso climatico*

Come precisato, lo stesso Tribunale colloca la decisione in commento nel contenzioso climatico e, tuttavia, in proposito si ritiene utile qualche precisazione.

Nonostante il fenomeno del contenzioso climatico sia ormai conosciuto e sempre più diffuso⁵, la sua definizione non è univoca⁶: l'accezione più stringente che ricollegava il contenzioso climatico al solo contenzioso strategico, (in cui si chiama in giudizio lo Stato lamentandosi l'inefficienza delle misure pubbliche per contrastare il fenomeno), pare ormai potersi superare in favore di una definizione più ampia.

Nella declinazione più ampia, che qui si intende accogliere, ci si può riferire al contenzioso climatico non solo laddove l'oggetto del giudizio verta sull'inadempimento o sul parziale adempimento dello Stato rispetto a specifici obiettivi di contenimento del surriscaldamento globale, derivanti dai Trattati internazionali ovvero da più stringenti fonti del diritto europeo e nazionale in tema di riduzione di emissioni, ma anche considerando le controversie sulla responsabilità di grandi società petrolifere per le proprie politiche industriali incuranti degli impatti climatici o, infine, in relazione al contenzioso sulla legittimità di autorizzazioni al funzionamento di impianti che producano emissioni climalteranti.

Certamente è a partire dalla decisione del caso Urgenda⁷ – in cui una corte nazionale, in un giudizio promosso da un'associazione non gover-

⁵ Per un'ampia rassegna ragionata del tema si rinvia a W. KAHL, M.P. WELLER, *Climate Change Litigation. A Handbook*, Hart, Nomos, Oxford-Baden Baden 2021 e AA.VV., *Environmental Law Before the Courts. A US-EU Narrative*, a cura di G. Antonelli, M. Gerrard, S. Colangelo, G. Montedoro, M. Santise, L. Lavrysen, M.V. Ferroni, Cham, 2023.

⁶ Si veda in proposito M. CARDUCCI, *La ricerca dei caratteri differenziali della "giustizia climatica"*, in *DPCE online*, 2020, 1365. Da ultimo L. SCHIANO DI PEPE ragiona sulle nuove possibili azioni esperibili di fronte alla Corte di Giustizia, in *Il contenzioso climatico davanti alle Corti di Giustizia dell'Unione europea: tra proliferazione normativa e limiti strutturali*, in corso di pubblicazione, in *Riv. dir. internazionale* 2025.

⁷ Per alcuni commenti alle diverse sentenze intervenute nella vicenda T. SCOVAZZI, *L'interpretazione e l'applicazione ambientalista della Convenzione europea dei diritti umani, con particolare riguardo al caso Urgenda*, in *questa Rivista*, 2019, 619 e V. JACOMETTI, *La sentenza Urgenda del 2018: prospettive di sviluppo del contenzioso climatico*, in *questa Rivista*, 2019, 121. In particolare, si precisa che se il giudice di prima istanza basava la decisione anche su norme del codice civile olandese, il giudice di ultimo grado ha invece fondato la sentenza solo sulle norme della CEDU.

nativa, alla luce delle previsioni di un trattato internazionale, ovvero degli articoli 2 e 8 della Convenzione Europea sui Diritti dell'Uomo, condanna uno Stato per l'insufficienza delle misure messe in atto – che si infiamma il contenzioso, che, soprattutto su iniziativa di associazioni ambientali, ma anche di singoli cittadini⁸, mira al riconoscimento in via giurisdizionale della insufficienza dell'azione politica degli Stati ai fini della realizzazione degli obiettivi ambiziosi di lotta al cambiamento climatico.

Tali controversie ambiscono non tanto a soddisfare le pretese dei ricorrenti, quanto invece a produrre cambiamenti sostanziali nelle politiche pubbliche⁹, a modificare le condotte del decisore politico¹⁰ ovvero a creare consapevolezza civica. Ne consegue che l'eventuale sentenza sfavorevole¹¹ non smorza il valore strategico della controversia intesa come strumento per intensificare il dibattito pubblico sui problemi, sulle criticità e sulle possibili disastrose conseguenze del cambiamento climatico in base alle pratiche in atto in ciascuno degli Stati.

⁸ In questo supportati anche dalla sentenza nel caso Leghari, in cui, sempre nel 2015, si è riconosciuta analoga obbligazione di intervento in capo allo Stato sulla base di una norma della costituzione del Pakistan. In merito M. DELSIGNORE, *Il contenzioso climatico dal 2015 ad oggi*, cit.

⁹ Cfr. B. POZZO, *La climate litigation in prospettiva comparatistica*, in *questa Rivista*, 2021, 271 che sottolinea che il ricorso alla giurisdizione da parte delle associazioni, soprattutto tenuto conto dei costi molto elevati nei paesi di common law, non mirerebbe affatto ad ottenere il risarcimento dei danni subiti, ma invece a realizzare una regulation through litigation, così da imporre scelte di policy in assenza di iniziative da parte del governo

¹⁰ Sul contenzioso strategico A. PISANÒ, *Elementi per una definizione dei contenziosi climatici propriamente strategici, movendo dal Global Climate Litigation Report: 2023 Status Review*, in *Politica del diritto* 2024, 3; S. VINCRE, A. HENKE, *Il contenzioso "climatico": problemi e prospettive*, in *BioLaw Journal - Riv. di BioDiritto*, n. 2/2023; S. VALAGUZZA, *Liti strategiche: il contenzioso climatico salverà il Pianeta?*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2021, 2 ss.; M. RAMAJOLI, *Il cambiamento climatico tra Green Deal e Climate Change Litigation*, in *questa Rivista*, 2021, 53 ss.

¹¹ Come accaduto nella nota vicenda Juliana vs. United States in cui ventuno giovani ricorrenti, (di età compresa tra i 9 e 19 anni) supportati dalla ONG Our Children's Trust e dal climatologo James Hansen, hanno chiamato in giudizio il governo statunitense lamentando che le politiche pubbliche sull'uso dei carburanti fossili ledessero i propri diritti fondamentali (life, liberty, property), violando, tra l'altro, gli obblighi dello Stato federale in tema di public trust, ovvero gli obblighi di tutela e protezione delle risorse naturali in favore delle generazioni presenti e future (per un commento M. GERRARD, *OREGON, USA - Juliana v. United States, Observatory on Environmental Jurisprudence*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2020, 1081) e hanno visto respinto nel merito il ricorso.

Proprio la connotazione strategica, che di regola comporta che la decisione sia in concreto priva di effetti giuridici strettamente vincolanti o giudiziariamente eseguibili nei confronti dello Stato e quindi in parte influisce sulla giustiziabilità della pretesa a fronte di decisioni difficilmente coercibili in via esecutiva, induce a ritenere che altre controversie conosciute dal giudice possano rivelarsi ben più efficaci rispetto all'obiettivo di contenere il surriscaldamento globale e che su queste debba concentrarsi, semmai, l'eventuale attenzione delle associazioni ambientali.

Nell'accezione più ampia, come anticipato, si ritiene che si collochino nel contenzioso climatico anche le controversie intentate nei confronti di colossi multinazionali o di grandi gruppi industriali che, pur operando legittimamente nel mercato dei combustibili fossili, mantengano strategie incuranti degli sviluppi del diritto internazionale e degli obiettivi di limitazione del surriscaldamento globale stabiliti nell'Accordo di Parigi.

Ancora una volta sono i giudici olandesi a fare da apripista in proposito¹². Con la sentenza del 26 maggio 2021 il Tribunale distrettuale de L'Aia, sezione Commercio ed Imprese, ha infatti condannato Royal Dutch Shell a ridurre le emissioni di CO₂ del 45% rispetto ai livelli del 2019 entro il 2030 attraverso una profonda modifica della politica aziendale¹³. Il ricorso era stato presentato da associazioni ambientaliste, da organizzazioni non governative e supportato da oltre 17mila cittadini.

La base giuridica è in parte il diritto internazionale, nonostante gli Accordi di Parigi, come ricorda ormai da tempo la dottrina¹⁴,

¹² In realtà già dal 2015 pende di fronte al giudice tedesco (ora di fronte alla corte di appello di Hamm) la causa intentata da un cittadino peruviano (Luciano Lliuya) nei confronti di RWE colosso nella produzione di energia in Germania, accusandolo di contribuire ai cambiamenti climatici nelle Ande e allo scioglimento dei ghiacciai che minaccia la distruzione del villaggio in cui vive l'agricoltore. Il Tribunale di primo grado aveva ritenuto inammissibile il ricorso, mentre il giudice d'appello ha ora disposto l'udienza per l'acquisizione di prove. Gli atti della controversia sono reperibili sulla rete interconnessa nella banca dati del Sabin Center for Climate Change Law, coordinato dal prof. Michael Gerrard della Columbia Law School.

¹³ Il caso ha sollevato ulteriori questioni sulle responsabilità intra-gruppo per le quali si rinvia a M.V. ZAMMITI, *La responsabilità della capogruppo per la violazione del duty of care: note a margine di Okpabi v. Royal Dutch Shell Plc*, in *Riv. dir. soc.* 3/2021, 521.

¹⁴ Cfr. T. SCOVAZZI, *Dal Protocollo di Kyoto all'Accordo di Parigi*, in *questa Rivista* 2021, 163.

non contengano prescrizioni vincolanti ma riconoscano ampi margini di discrezionalità agli Stati. Alla convenzione internazionale sui cambiamenti climatici (insieme ai successivi protocolli attuativi) si affianca lo standard di diligenza, un principio non scritto proprio del diritto civile dei Paesi Bassi. Con una recentissima sentenza la Corte d'appello dell'Aja¹⁵, pur confermando il dovere di Shell di limitare le emissioni climalteranti, ha annullato la condanna, ritenendo che l'indicazione di una soglia specifica del 45% contenuta nella decisione del Tribunale non trovi un sufficiente consenso nei risultati cui sono giunte la scienza e la climatologia e che l'imposizione dell'obbligo ad un solo operatore nel mercato dei carburanti fossili non rappresenti la soluzione preferibile.

La sentenza di primo grado, tuttavia, certamente legata al diritto olandese più di quanto lo fosse la decisione del caso Urgenda, rappresenta un precedente nuovo laddove ravvisa una responsabilità generale delle imprese, operanti nel mercato dei combustibili fossili, in tema di cambiamento climatico, che deriva non solo dalle attività direttamente esercitate, ma anche da quelle indirette, conseguenti appunto dall'uso dei combustibili medesimi, e, più in generale, dal complesso delle relazioni e dalla politica industriale; come tale, la sentenza si è prestata a fungere da volano per nuovi giudizi. Analogamente, infatti, in Italia, il 9 maggio 2023 Greenpeace Onlus e Recommon APS e alcuni attori privati, rappresentanti del mondo dell'associazionismo e della politica ambientale, hanno depositato presso il Tribunale Civile di Roma un atto di citazione nei confronti di Eni S.p.A, Cassa Depositi e Prestiti e del Ministero dell'Economia e delle Finanze per instaurare quella che definiscono la "Giusta Causa". La causa risulta al momento sospesa in attesa della decisione sul regolamento di giurisdizione proposto dai convenuti, ma dimostra la nuova direzione del contenzioso nel senso del coinvolgimento non più degli Stati, ma di colossi industriali, superando così l'ostacolo dell'invasione del giudice nei poteri legislativi e della possibile lesione al principio della separazione dei poteri in caso di condanna del potere esecutivo e legislativo ad intervenire con mi-

¹⁵ Corte d'appello dell'Aja, sez. civile, 12 novembre 2024, reperibile sulla rete interconnessa con al seguente citazione ECLI: NL: RBDHA: 2021: 5339.

sure in grado di fronteggiare il surriscaldamento globale, questione di cui pure dà conto il Tribunale nella sentenza qui annotata¹⁶.

Infine, il contenzioso climatico sembra destinato ad assumere sempre maggior rilievo in relazione alle controversie sulla legittimità di provvedimenti amministrativi autorizzatori previsti per l'installazione di impianti o la realizzazione di infrastrutture ad impatto ambientale.

Una recente sentenza della Corte Suprema del Regno Unito, del 20 giugno di quest'anno, contiene precise indicazioni¹⁷ quanto al rilievo che debbono assumere, nella valutazione affidata all'amministrazione, anche gli effetti dell'attività sul cambiamento climatico. Il giudice ritiene, infatti, che nella pianificazione di progetti e opere a livello locale occorra considerare l'interazione con il sistema climatico nella analisi di impatto ambientale senza limitarsi alla considerazione degli effetti sulle singole matrici ambientali. L'emersione di nuovi elementi da considerare negli studi che accompagnano la realizzazione o l'ampliamento di impianti o opere strutturali e l'obbligo dell'amministrazione di dar conto nella ricostruzione del fatto e nella ponderazione degli interessi anche delle interazioni con il sistema climatico sono destinati a trovare sempre maggior rilievo visto il vincolo del rispetto del principio di diritto europeo di non arrecare un danno significativo (c.d. DNSH con l'acronimo ricavato dall'inglese Do No Significant Harm)¹⁸ nella spendita di tutti i fondi europei

¹⁶ Sulla questione si tornerà nel par. 4 di questo scritto. Alcune precisazioni sul ruolo del Giudice con riferimento alla specifica vicenda Giudizio universale si trovano nello scritto (antecedente alla pubblicazione della sentenza e con una posizione ben diversa da quella fatta propria dal Tribunale) di I. BRUNO, *La causa "Giudizio Universale". Quattro test costituzionali sui poteri del giudice adito*, in *Federalismi.it*, 13 luglio 2022.

¹⁷ Corte Suprema del Regno Unito 20 giugno 2024, R (on the application of Finch on behalf of Weald Action Group) (Appellant) v Surrey County Council and others (Respondents) [2024] UKSC 20 (Finch). In particolare, ai par. 93, 96, 97, 114 e 150.

¹⁸ Sul quale cfr. R. FERRARA, *La valutazione di impatto ambientale fra principio di precauzione e DNSH (do no significant harm): spunti di riflessione*, in *Riv. giur. urb.* 2024, 12; G.M. CARUSO, *Il principio "do non significant harm": ambiguità, caratteri e implicazioni di un criterio positivizzato di sostenibilità ambientale*, in *La cittadinanza europea*, 2022, 135; U. BARELLI, *Il principio DNSH e il nuovo criterio DNSH*, in *RGA on line*, febbraio 2023, n. 39; A. BARTOLINI, *Green Deal europeo e il c.d. principio DNSH*, in *Federalismi* 26 giugno 2024; M. DELSIGNORE, *Il principio DNSH e la lotta al greenwashing*,

nell'attuazione dei PNRR. Nel regolamento 2021/241/UE, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, si prevede, infatti, sia al considerando 25, sia, soprattutto, all'art. 18, co. 4 lett. d), la necessità che gli Stati forniscano “una spiegazione del modo in cui il piano per la ripresa e la resilienza garantisce che nessuna misura per l'attuazione delle riforme e degli investimenti in esso inclusi arrechi un danno significativo agli obiettivi ambientali ai sensi dell'articolo 17 del regolamento (UE) 2020/852 (principio «non arrecare un danno significativo»)”. Ebbene anche nell'ordinamento italiano il giudice amministrativo è stato investito di questioni relative al rispetto del principio¹⁹, con un sindacato che ricalca appunto la logica della sentenza della Corte suprema inglese²⁰ ed apre alle associazioni ambientali nuovi spazi per una verifica più puntuale, rispetto a singole opere, dell'adozione delle precauzioni necessarie a contemperare anche gli impatti delle relative attività sul clima.

Sembra riconducibile a questo filone del contenzioso climatico anche l'ordinanza con cui il Tribunale di Piacenza nell'agosto 2024 ha accolto il ricorso ex art. 700 c.p.c. presentato da Legambiente e ha ordinato alla ditta esecutrice dei lavori per la realizzazione di un silos interrato di astenersi dall'abbattimento delle piante ad alto fusto presenti. La decisione contiene espressi riferimenti al cambiamento climatico in corso e alla funzione degli alberi nel contrasto alla pessima qualità dell'aria, ma anche al progressivo aumento della temperatura urbana nei luoghi coinvolti.

2. *Il difetto di giurisdizione e la sua equivoca enunciazione*

La sentenza in commento motiva il difetto assoluto di giurisdizione del giudice ordinario precisando che «l'interesse invocato dagli attori

in *Federalismi* 7 novembre 2024 e i molti approfondimenti sul n.2/2024 della *Rivista quadrimestrale dell'ambiente* in corso di pubblicazione sulla rete interconnessa.

¹⁹ TAR Lazio, sez. III, 20 novembre 2023, n. 17241; TAR Lazio, sez. III, 4 dicembre 2023, n. 18141, TAR Lazio, sez. V ter, 26 marzo 2024, n. 5923 Cons. Stato, sez. VI, 23 aprile 2024, n. 3701.

²⁰ In questo senso un primo commento di A. GIACCARDI, *Dalla causalità ambientale a quella climatica*, reperibile sulla rete interconnessa.

non rientra nel novero degli interessi soggettivi giuridicamente tutelati, in quanto le decisioni relative alle modalità e ai tempi di gestione del fenomeno del cambiamento climatico antropogenico ... rientrano nella sfera di attribuzione degli organi politici e non sono sanzionabili nell'odierno giudizio».

Gli attori si affermavano titolari di un diritto al clima, situazione che troverebbe rilevanza giuridica nel diritto internazionale e nei trattati europei in tema di tutela di diritti umani.

In proposito, certamente la *Convenzione sui cambiamenti climatici* dimostra come già più di trenta anni fa la comunità internazionale avesse preso atto del fenomeno, ma, al contempo, avesse da subito compreso la estrema difficoltà di concordare misure condivise di intervento. Il rinvio, nella stessa convenzione, a successivi protocolli da adottarsi nelle COP (*conference of the parties*) annuali, per verificare il perseguimento degli obiettivi attraverso opportuni strumenti comuni, già indicava la scelta di rimandare decisioni politiche difficili, visto l'inevitabile impatto sullo sviluppo economico, posto che il carbone e il petrolio rappresentano le fonti di energia più diffuse e il ricorso su larga scala a fonti alternative comporta costi elevatissimi e non sempre è facilmente realizzabile in quanto legato anche alla conformazione dei territori.

Gli impegni introdotti con il successivo protocollo di Kyoto hanno, infatti, incontrato gravi ostacoli e impedimenti e sono rimasti a lungo inattuati, tanto che con i più recenti accordi di Parigi, nonostante la risonanza mediatica come passo significativo verso un intervento globale di lotta al cambiamento climatico, ci si è limitati a rinviare a future scelte politiche dei singoli Stati aderenti alla Convenzione al fine di individuare i contributi nazionali di mitigazione.

Come è stato acutamente osservato²¹, l'Accordo di Parigi appare come una scommessa centrata soprattutto sull'inedito concetto di "sforzo ambizioso", vale a dire su di un meccanismo di impegni volontariamente assunti dagli Stati che intende sostituire il ben più tradizionale concetto di "obbligo". A distanza dall'adozione dell'Accordo sembra che il "gioco di prestigio verbale" sia stato piuttosto

²¹ T. SCOVAZZI, *La dimensione temporale del diritto internazionale dell'ambiente: i diritti delle generazioni future*, in questa Rivista, 2023, 217, qui 2020.

utile a nascondere la persistente incapacità degli Stati di affrontare il problema²².

Ecco perché a fronte di così scarse indicazioni di chiare posizioni giuridicamente rilevanti nella Convenzione sui cambiamenti climatici e nei suoi protocolli attuativi, si è proposto, anche nella controversia decisa dalla sentenza in commento²³, l'ampliamento del catalogo dei diritti umani così da ricomprendervi un diritto al clima²⁴.

La ricostruzione del diritto al clima muove dalle previsioni contenute all'art. 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) e all'art. 2, par. 1 (diritto alla vita) della Convenzione europea dei diritti umani, che conoscono una interpretazione estensiva ad opera della Corte chiamata a vagliarne il rispetto²⁵. Nonostante le disposizioni non facciano menzione dell'ambiente, il giudice in più occasioni ha ritenuto che dalle stesse derivi l'obbligo dello Stato di intervenire per contenere forme di inquinamento in grado di incidere sulla vita e sul benessere dei propri cittadini.

Come già accennato, la sentenza Urgenda per prima inaugurava l'applicazione delle disposizioni della Convenzione al caso del riscaldamento globale derivante dal cambiamento climatico. Più recentemente, nell'aprile 2024, proprio la Corte EDU ha condannato la Svizzera per la violazione degli articoli 2 e 8²⁶ ritenendo inadeguate le misure adottate per

²² In questo senso sono i risultati contenuti nel UNEP, *Emissions Gap Report 2023. Broken Record. Temperatures Hit New Hights, Yet World Fails to Cut Emissions (Again)*, disponibile sulla rete interconnessa.

²³ Nel ricorso (consultabile sulla rete interconnessa) si costruisce un diritto umano al clima come diritto a pretendere la non regressione del proprio sviluppo umano e del nucleo essenziale dei propri diritti, al cospetto della drammatica urgenza e dell'emergenza climatica (par. 7, p. 59 ricorso) in virtù di tale diritto gli Stati provvedono a rimuovere la situazione di emergenza climatica in corso, per salvaguardare nel tempo e per sempre la funzionalità del sistema climatico e custodirne la stabilità termodinamica, puntando coraggiosamente alla mitigazione (par. 9, p. 60).

²⁴ Per una ricostruzione in proposito cfr. P. PUSTURINO, *Cambiamento climatico e diritti umani: sviluppi nella giurisprudenza nazionale*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2021, 596 e segg., rivista on line disponibile all'indirizzo <http://www.rivistaoidu.net>. Sulle intersezioni tra ambiente e diritti umani *Human rights and the environment*, a cura di N. Gullo, Editoriale Scientifica Napoli, 2021.

²⁵ Per un quadro di sintesi in merito cfr. T. SCOVAZZI, in S. NESPOR, T. SCOVAZZI, *La protezione dell'ambiente*, vol. IV, *Corso di diritto internazionale*, a cura di T. SCOVAZZI, Giuffrè, Milano, 2024, 226 ss.

²⁶ Cfr. par. 519 "Article 8 must be seen as encompassing a right for individuals to

contrastare il cambiamento climatico, nonostante, si ricordi, uno specifico referendum nazionale avesse bocciato una legge per il clima a causa della sua eccessiva severità.

Al di là che si accolga o meno la scelta di ampliare il catalogo dei diritti umani, fino a ricomprendervi pretese che infine restino comunque prive di ogni tutela giuridica anche sul piano internazionale, già la dottrina²⁷ ha precisato che “una volta riconosciuto come diritto umano... il diritto al clima soffrirà delle stesse fragilità che segnano tutti i diritti umani, spesso incapaci di impattare effettivamente sulle scelte politiche degli Stati...”.

Nella causa di cui alla sentenza in commento il diritto al clima, azionato nel giudizio, non sembrerebbe correlato a un potere pubblico, ma connesso e corrispondente a una obbligazione civilistica in capo allo Stato nei confronti dei singoli che troverebbe fondamento nei vincoli assunti dallo Stato stesso con la sottoscrizione dei trattati e degli accordi internazionali e con la conseguente adesione ai metodi scientifici utilizzati dall’IPCC²⁸. L’obbligo dello Stato di ridurre le emissioni alla base della pretesa degli attori sarebbe l’effetto della “riserva di scienza”²⁹, intesa

effective protection by the State authorities from serious adverse effects of climate change on their life, health, well-being and quality of life” e par. 544 “the Court derives from Article 8 a right for individuals to enjoy effective protection by the State authorities from serious adverse effects on their life, health, well-being and quality of life arising from the harmful effects and risks caused by climate change.

²⁷ A. PISANÒ, *Il diritto al clima*, cit., che precisa, tuttavia, che nonostante ciò, il riconoscimento di un diritto umano al clima sarebbe comunque importante, non solo perché impatterebbe direttamente sui contenziosi climatici...ma anche perché definirebbe un orizzonte di valore in cui collocare il contrasto ai cambiamenti climatici antropogenici, rafforzando il percorso delineato, tra mille difficoltà, dalla Convenzione Quadro sui Cambiamenti climatici, dal protocollo di Kyoto e, da ultimo, sugli Accordi di Parigi. Nello stesso senso T. SCOVAZZI, *La dimensione temporale del diritto internazionale dell’ambiente: i diritti delle generazioni future*, cit., qui 238 precisa che l’affermazione del diritto umano viene a scontrarsi con la diffusa carenza, sul piano nazionale e ancor più su quello internazionale, di appositi meccanismi procedurali e di specifici organi abilitati ad agire in giudizio per far valere il diritto in questione.

²⁸ Così precisa il Tribunale a pagina 10 della sentenza.

²⁹ Per una ricostruzione del dibattito in merito cfr. voce di M. TALLACCHINI, *Scienza e potere*, in *Enc. Dir.: i tematici. Potere e Costituzione*, V, Giuffrè, Milano, 2023, pp. 1059 e ss. Da ultimo su questi temi si veda anche G. TROPEA, *Biopolitica e diritto amministrativo del tempo pandemico*, Napoli, 2023, e, in precedenza, anche per l’illustrazione del dibattito in dottrina, G. RAGONE, *Eine empirische Wende? La Corte*

come limite alla discrezionalità politica dello Stato che nel legiferare e nell'adottare gli atti di indirizzo sarebbe tenuto ad osservare le conoscenze e le informazioni scientifiche acquisite dalle istituzioni e dagli organismi (nazionali e sovranazionali) a ciò deputati e ad applicare il principio di precauzione³⁰.

Un precedente in proposito si trova nella giurisprudenza d'Oltralpe. Il Tribunale francese, nella causa *Affaire du siècle*, configura, anche alla luce del precedente nella sentenza del Consiglio di Stato nella analoga vicenda *Commune de Grande Synthe*, una vera e propria "*obligation de l'État d'agir de manière compatible avec la trajectoire de réduction d'émissions de GES qu'il a déterminée, pour atteindre l'objectif de réduction du niveau de GES produites par la France, a (...) été consacrée par l'arrêt Commune de Grande Synthe*". La violazione di tale obbligazione configura un illecito fonte di danno ecologico. Il danno ecologico è definito dall'articolo 1247 del codice civile francese come un "*atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement*". Il Tribunale amministrativo si basa su prove scientifiche per riconoscere che il cambiamento climatico e i suoi complessi effetti provochino il danno ecologico, citando appunto gli ultimi rapporti dell'IPCC per affermare sia l'incontestabile esistenza di un surriscaldamento globale, sia l'origine antropica del cambiamento climatico.

Stupisce, invece, che Associazione A Sud e gli altri attori non abbiano fondato la propria pretesa a interventi adeguati da parte dello Stato sulla base del diritto europeo derivato. A fronte di così grandi rischi si è certo sottolineato il valore della solidarietà, prevista nella carta di Nizza, in grado di sollecitare un'azione pubblica comune³¹, ma l'Unione europea, da tempo e soprattutto dopo le recenti crisi economiche con

costituzionale e le sfide della complessità tecnico-scientifica, Milano, 2020, e A. IANNUZZI, *Il diritto capovolto. Regolazione a contenuto tecnico-scientifico e Costituzione*, Napoli, 2018. Per considerazioni specifiche sul diritto ambientale, cfr. N. GRECO, *Crisi del diritto, produzione normativa e democrazia degli interessi. Esemplarità della normazione tecnica in campo ambientale*, in ID. (a cura di), *Crisi del diritto, produzione normativa e democrazia degli interessi*, Roma, 1999, pp. 7 ss.

³⁰ In merito ai rapporti tra scienza e Stato in relazione alla specifica vicenda cfr. G. CAMPEGGIO, *La causa "Giudizio Universale" e il problema della verità*, in www.diritticomparati.it, 21 settembre 2022, reperibile sulla rete interconnessa.

³¹ Così F. CAPRIGLIONE, *Clima Energia Finanza. Una difficile convergenza*, UTET,

la nota comunicazione sul Green New Deal³², ha messo in atto politiche da intendersi non solo come aspirazione ad un modello economico diverso da quello dell'economia lineare, in favore di un'economia a basse emissioni di carbonio, circolare e capace di preservare le risorse naturali per le generazioni future, ma anche come modello che persegue la tutela dell'ambiente in funzione del benessere della società, operando un temperamento dei molti e diversi interessi in gioco³³.

Si ricordino il regolamento n. 1999/2018 sulla governance di energia e clima, il regolamento n. 842/2018/UE relativo alle riduzioni annuali vincolanti delle emissioni di gas serra per il periodo 2021-2030 e il successivo n. 1119/2021/UE, noto come legge europea per il clima, che ha istituito un quadro per arrivare progressivamente alla neutralità climatica entro il 2050 stabilendo entro il 2030 una diminuzione delle emissioni di gas ad effetto serra del 55% rispetto ai livelli del 1990, in aderenza ai quali è stato adottato e aggiornato il PNIEC, ovvero il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima in cui vengono stabiliti gli obiettivi nazionali al 2030 sull'efficienza energetica, sulle fonti rinnovabili e sulla riduzione delle emissioni di CO₂, nonché gli obiettivi in tema di sicurezza energetica, interconnessioni, mercato unico dell'energia e competitività, sviluppo e mobilità sostenibile, delineando per ciascuno di essi le misure che saranno attuate per assicurarne il raggiungimento. Il piano adottato nel 2019 richiede un aggiornamento quinquennale, sicché la sua ultima versione è stata elaborata e sottoposta alla Commissione proprio quest'anno.

Accanto alle disposizioni internazionali ed europee, come si ricorda anche nella sentenza in commento, assumono rilievo le norme costituzionali e di diritto interno vigenti nei singoli Stati in cui si instaura la specifica controversia. La capacità degli attori nel contenzioso climatico

Torino, 2023 nelle conclusioni, ma anche G. ALPA, *Solidarietà. Un principio normativo*, Bologna 2022.

³² Com 2019/640 della Commissione europea dell'11 dicembre 2019 su cui si rinvia da ultimo a D. BEVILACQUA, E. CHITI, *Green Deal, Come costruire una nuova Europa*, il Mulino, Bologna, 2024 e D. BEVILACQUA, *Il Green New Deal*, Giuffrè, Milano, 2024.

³³ E. CHITI, *Managing the ecological transition of the EU: The European Green Deal as a regulatory process*, in *Common Market Law Review*, Vol. 59, Issue 1 (2022) p. 19 ss. Si permette il rinvio per considerazioni più generali a M. DELSIGNORE, voce *Ambiente*, in *Enc. Dir.*, I tematici, vol. III, *Funzioni amministrative*, a cura di B. Mattarella, M. Ramajoli, Giuffrè, Milano, 2022, p. 46 ss.

di analizzare le norme dell'ordinamento al fine di ben evidenziare il fondamento giuridico delle proprie pretese è stimolata, o messa alla prova, proprio nel costruire il singolo atto di citazione in giudizio.

In proposito, ad esempio nel contesto europeo, il Tribunale costituzionale federale tedesco, con l'ordinanza del 24 marzo 2021, a seguito di un ricorso proposto da persone fisiche ed associazioni ambientaliste, ha dichiarato il contrasto delle disposizioni della legge federale sul cambiamento climatico del 2019 con l'art. 20 della Grundgesetz che assicura la tutela dell'ambiente in nome della responsabilità nei confronti delle generazioni future. La sentenza, come noto, interpreta la disposizione incentrando il ragionamento sul principio di proporzionalità nei sacrifici, che si ritiene violato per il fatto che le quantità di emissioni di gas serra consentite fino al 2030 scaricano le responsabilità nel futuro, sbilanciando così gli oneri di quanti dopo il 2030 vedranno i propri diritti e libertà fortemente e maggiormente compressi.

Nel contesto latino-americano, invece, si segnala non tanto il ricorso alla tutela di un diritto umano al clima, ma la diffusione di forme di democrazia ambientale a contenuto prescrittivo, ossia fondate su una serie di regole stringenti verso gli interessi e il mercato perché funzionali al primato dell'ecologia sull'economia. Nelle più recenti costituzioni, compaiono non i diritti delle future generazioni, ma i diritti della stessa natura, che assume personalità giuridica nelle sue diverse espressioni³⁴, ad esempio nella forma di Madre Terra in Bolivia³⁵ o di Pacha Mama in Ecuador³⁶. In questo contesto la Corte suprema della Colombia³⁷ ha riconosciuto la soggettività giuridica della foresta amazzonica e ha ingiunto ai governi in quell'area di intervenire con urgenza per contenere la deforestazione in atto.

Quanto all'ordinamento italiano, si osservi che la recente riforma co-

³⁴ In merito T. SCOVAZZI, *La dimensione temporale del diritto internazionale dell'ambiente: i diritti delle generazioni future*, cit., qui 235 ss. M. CARDUCCI, *Natura, cambiamento climatico, democrazia locale* in *Dir. cost.* 2020, 67, qui 81, segnala in proposito la Costituzione dell'Ecuador. Sulla questione del nuovo spazio giuridico da riconoscere alla natura si rinvia Q. CAMERLENGO, *Natura e potere. Una rilettura dei processi di legittimazione politica*, Mimesis, Sesto San Giovanni, 2020 e a L. FERRAJOLI, *Per una Costituzione della Terra, L'umanità al bivio*, Feltrinelli, Milano, 2022.

³⁵ Art. 33 della Costituzione.

³⁶ Art. 71 della Costituzione.

³⁷ Con la decisione del 5 aprile 2018, n. 4360.

stituzionale³⁸ con cui si sono modificati l'art. 41, inserendovi il divieto di recar danno all'ambiente nello svolgimento dell'iniziativa economica, e l'art. 9, esplicitando il richiamo alla tutela dell'ambiente, degli ecosistemi e della biodiversità tra i compiti della Repubblica, nel solco di quanto già affermato dalla giurisprudenza della Corte³⁹, non sembrano, invece, introdurre nuove posizioni giuridicamente rilevanti. L'ambiente, infatti, si configura certo come un valore⁴⁰, ma non come un valore

³⁸ Sulla riforma costituzionale si rinvia ai commenti ragionati di M. CECCHETTI, *Osservazioni e ipotesi per un intervento di revisione dell'art. 9 della Costituzione avente ad oggetto l'introduzione di una disciplina essenziale della tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale*, in *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, n. 1/2020, p. 17 e dello stesso AUTORE, *La revisione degli artt. 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum quad. cost.*, 2021, p. 285 ss., F. DE LEONARDIS, *La riforma "bilancio" dell'art. 9 Cost. e la riforma "programma" dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in *Aperta Contrada*, 2022, F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, in *Diritto dell'economia*, 2022, G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum quad. cost.*, 2021, p. 473 ss. Si permette di rinviare altresì a M. DELSIGNORE, A. MARRA, M. RAMAJOLI, *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente*, in *questa Rivista*, 2022, p. 1 ss.

³⁹ Per una critica ragionata alla recente riforma con una proposta originale si veda R. BIN in *Istituzioni selvagge* a cura di F. CORTESE, G. PIPERATA, Mimesis, Sesto San Giovanni, 2024, p. 71-72 "Non importa perciò che in Costituzione vengano aggiunte norme che non abbiano una ricaduta operativa immediata. Servirebbero piuttosto regole precise che conferiscano stabilità alle politiche pro-ambientali che vengano decise. Si tratta ancora una volta di tracciare sentieri sicuri per uscire dalla selva normativa. Torniamo perciò a mettere il dito sul sistema delle fonti. Bisognerebbe avere strumenti che impediscano che le norme pro-ambientali vengano vanificate da deroghe, eccezioni proroghe inserite in quella miriade di leggi e leggine che rendono inestricabile la legislazione vigente. Qui occorrerebbe davvero una piccola riforma costituzionale: basterebbe introdurre la previsione di una legge organica per l'ambiente, da approvare e modificare solo con legge approvata a maggioranza assoluta. Non si inserirebbe in Costituzione nulla che riguardi direttamente la protezione dell'ambiente, ma sola la previsione di uno strumento normativo "protetto"...mettere mano a un nuovo "codice dell'ambiente" in cui siano fissati con chiarezza obiettivi, tempi per conseguirli, controlli e verifiche, divieti e sanzioni; metterlo al riparo dalle successive variazioni, ai ripensamenti, ai cambiamenti di indirizzo nascosti nella legislazione-spazzatura approvata di continuo senza alcuna consapevolezza e discussione di merito."

⁴⁰ Parla di ambiente come «bene di primaria importanza per la vita sociale ed economica, da preservare come bene in sè per assicurare l'ecosistema alle attuali generazioni e a quelle future» la sentenza della Corte cost., 16 maggio 2019, n. 118.

che prevalga nel bilanciamento con i molti con i quali deve essere temperato⁴¹, né le generazioni future si riconoscono come titolari di diritti, incaricandosi piuttosto lo Stato, sia il legislatore in prima battuta, sia l'amministrazione⁴² nell'attuazione delle norme⁴³, di contemperare anche i loro interessi.

Del resto nella più recente giurisprudenza i diritti delle generazioni future, inizialmente invocati quali posizioni giuridicamente rilevanti, assumono rilievo semmai in relazione alla proporzionalità delle misure, come nel ricordato caso tedesco, posto che si è ormai chiaramente affermato che incrementando gli attuali schemi di produzione e consumo vi sia il rischio di distruggere la vita sulla terra già per le generazioni presenti⁴⁴. Certamente sono le generazioni future⁴⁵ che possono trarre un giovamento dalle politiche di contrasto, dei cui inadeguati contenuti si discute nelle diverse controversie. In proposito, la scienza ha ormai ampiamente dimostrato come ogni intervento funzionale alla lotta al cambiamento climatico non sarà in grado di produrre impatti significativi se non nel lungo termine, senza alcun giovamento nell'immediato, ma con vantaggi

Sul nuovo valore dell'ambiente si veda G. BAROZZI REGGIANI, *La "funzione sociale della tutela dell'ambiente alla luce della revisione costituzionale del 2022 e del più recente quadro giuridico europeo*, in *Federalismi* n. 7/2024.

⁴¹ In questo senso M. DELSIGNORE, A. MARRA, M. RAMAJOLI, *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente*, cit., passim e F. CINTIOLI, *L'interpretazione degli articoli 9 e 41 della Costituzione dopo la legge cost. n. 1 del 2022: l'amministrazione e il giudice amministrativo*, in *Diritto dell'economia* 2024 e S. VERNILE, *Dall'economia circolare al principio di circolarità*, Giappichelli, Torino 2024, in particolare p. 46 ss. Diversamente A. MORRONE, *L'ambiente nella Costituzione. Premesse di un nuovo "contratto sociale"*, in *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Atti del convegno del 28 gennaio 2022, Edizione scientifiche, Napoli, p. 91 ss., che attribuisce alla riforma la funzione di rafforzare la tutela dell'ambiente, quasi a valore che sempre sopravanza gli altri nella comparazione.

⁴² P. PATRITO, *Cambiamento climatico e responsabilità dei pubblici poteri: aspetti (più o meno) problematici di un recente fenomeno*, in *Responsabilità civile previdenza*, 2023, 1934, ss.

⁴³ In merito i paragrafi di A. MARRA in *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente*, cit.

⁴⁴ Perplesità sulla teoria della equità intergenerazionale esprime T. SCOVAZZI, *La dimensione temporale del diritto internazionale dell'ambiente: i diritti delle generazioni future*, cit., 234.

⁴⁵ A. D'ALOIA, voce *Generazioni future*, in *Enc. dir., Annali*, IX, Milano 2016, p. 333 ss.

appunto per le future generazioni⁴⁶. Tuttavia, qualsiasi politica lungimirante dovrebbe proiettare i suoi effetti nel tempo e non per questo non produrne, pur di minori, sulle generazioni attuali, titolari di diritti e interessi azionabili in giudizio. Di qui il rilievo che assumono gli attori in giudizio nel dimostrare l'esistenza di norme dell'ordinamento in grado di elevare la propria pretesa alla rilevanza giuridica.

Nella sentenza in commento, il Tribunale ritiene che il diritto al clima affermato in giudizio sia privo, sulla base delle norme richiamate, di rilevanza giuridica e nega la propria giurisdizione⁴⁷. Tuttavia, suscita qualche perplessità proprio la modalità con cui si afferma l'insussistenza del presupposto processuale, che sembra piuttosto riferirsi alla mancanza della legittimazione quale condizione dell'azione, se non al merito della domanda.

In estrema sintesi, nel giudizio civile ai fini della legittimazione si ritiene sufficiente la mera affermazione della titolarità di una posizione meritevole di tutela, indipendentemente dall'effettiva spettanza della

⁴⁶ Sul tema si ricordi a cura di P. PANTALONE, *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente, Sviluppi, sfide e prospettive per Stati, imprese e individui*, numero monografico della rivista *Diritto dell'eco*. 2021, reperibile sulla rete interconnessa. Tra gli scienziati invece cfr. G. PACCHIONI, *W la Co2. Possiamo trasformare il piombo in oro?*, Bologna, 2021, 172 ss. che precisa che “la transizione energetica è cominciata, probabilmente avrà dei costi economici che andranno sostenuti, ma sul fatto che da qui al 2050 una bella fetta di fonti fossili debba essere sostituita con altre forme sostenibili di energia non ci sono dubbi... Anche facendo considerazioni piuttosto ottimistiche sulla transizione energetica con le rinnovabili, difficilmente potremo fare completamente a meno degli idrocarburi in tempi brevi e continueremo ad avere un consistente consumo di combustibili per trasporti...non solo continueremo ad avere bisogno di usare carbone, petrolio e gas naturale come materie prima per produrre beni di consumo... sviluppare processi per il riutilizzo della CO2 ci permetterà di fare un utile passo avanti”.

⁴⁷ Di diverso avviso sembra M. MAGRI, *Diritto al clima: negato o riconosciuto?*, cit., che ritiene che “gli espliciti riferimenti del Tribunale di Roma, nella parte finale della sentenza, al fatto che per ottenere una modifica del Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima sarebbe occorsa una rituale impugnazione dell'atto dinanzi al giudice amministrativo, smentiscono quello che il Tribunale afferma poco sopra, ossia che gli atti di adattamento agli Accordi di Parigi, sostanzialmente censurati dagli attori (con la domanda di condanna), sono espressione della “funzione di indirizzo politico”. Certamente si segnala, comunque, una contraddizione e comunque una motivazione non soddisfacente nella sentenza.

specifica tutela invocata, che è problema di merito⁴⁸. L'art. 81 c.p.c. esprime, infatti, il principio per cui la titolarità del potere di azione coincide normalmente con la affermata titolarità del rapporto giuridico litigioso e solo in seguito all'esercizio della funzione giurisdizionale in merito a tale rapporto risulterà se esso effettivamente esista e se le parti ne siano quindi effettivamente titolari.

Nella sentenza il Tribunale sembra affermare che l'inesistenza del diritto comporti l'inesistenza dell'antigiuridicità della condotta e quindi l'assenza dell'illecito e dunque di responsabilità in base alle norme

⁴⁸ Nel processo civile la legittimazione spetta in base all'art. 81 c.p.c. a chi invoca l'accesso alla giurisdizione per la tutela di una posizione propria, indipendentemente dall'effettiva spettanza della specifica tutela invocata, che è problema di merito. In proposito, infatti, la nota polemica tra E. ALLORIO (nella nota a Cass. 4 maggio 1952, n. 5, in *Giur. it.*, 1952, I, 1, 101 e *Per la chiarezza di idee in tema di legittimazione di agire*, in *Giur. it.*, 1953, I, 961 ora in *L'ordinamento giuridico nel prisma dell'accertamento giudiziale*, in *Problemi di diritto*, I, Giuffrè, Milano, 1957, 19) e F. CARNELUTTI (Annotando la stessa sentenza commentata da Allorio, Carnelutti prendeva una posizione distinta nello scritto *Titolarità del diritto e legittimazione*, in *Riv. dir. proc.*, 1952, II, 121 e *Ancora su titolarità del diritto e legittimazione*, in *Riv. dir. proc.*, 1954, II, 7) e gli interventi numerosi della Cassazione possono da ultimo considerarsi risolti in favore della legittimazione intesa quale mera affermazione della titolarità di una posizione meritevole di tutela. In realtà, in merito, anche la prospettazione della parte della questione nel processo può avere un peso: se l'argomento è nel senso di negare la sussistenza del diritto dedotto in causa in capo all'attore, allora la questione sarà di merito; se, invece, si affermi che il diritto, quando anche esistesse, spetterebbe ad un soggetto diverso dall'attore, allora la questione sarebbe di legittimazione. Le conseguenze pratiche sono rilevanti poiché solo il difetto di legittimazione è rilevabile d'ufficio e può essere proposto per la prima volta nel giudizio di cassazione. Il soggetto legittimato s'intende titolare di un potere processuale. In particolare, la dottrina (A. MOTTO, voce *Azione Costitutiva (dir. proc. civ.)*, in *Enc. giur.* Treccani, Diritto on line) precisa che la situazione giuridica ha per contenuto non il potere di produrre effetti giuridici nella sfera altrui, bensì di chiedere al giudice l'emissione di un provvedimento giurisdizionale che disponga l'effetto giuridico; si esercita non già mediante un atto sostanziale, bensì con un atto processuale (la domanda giudiziale); il suo esercizio non produce un effetto giuridico sostanziale nella sfera del convenuto, bensì un effetto processuale, consistente, nel caso in cui la domanda sia stata validamente proposta e sia fondata, nella costituzione del dovere del giudice di emettere il provvedimento giurisdizionale che detta l'assetto giuridico degli interessi. Si tratta, quindi, di un potere processuale alla modificazione giuridica, che spetta al soggetto legittimato nei confronti dello Stato-giudice; a mezzo del suo esercizio, il titolare del potere può ottenere il provvedimento giurisdizionale che disponga il mutamento giuridico, al quale il convenuto è vincolato, in quanto è soggetto alla giurisdizione.

del Codice civile richiamate. La decisione, dunque, non riguarda tanto la giurisdizione, quanto piuttosto l'infondatezza nel merito della pretesa, posto che il Tribunale espressamente ritiene che "l'interesse di cui si invoca la tutela risarcitoria ex art. 2043 e 2051 non rientra nel novero degli interessi soggettivi giuridicamente tutelati...". Il giudice, tuttavia, afferma al contempo che la giurisdizione non sussiste in base al *petitum* sostanziale ovvero al celarsi, dietro alla richiesta di condanna dello Stato al risarcimento del danno in forma specifica, della diversa richiesta di un "sindacato sulle modalità di esercizio delle potestà statali previste dalla Costituzione", sempre vietato al giudice in base al principio della separazione dei poteri⁴⁹. Si tratta di un profilo diverso, sul quale si tornerà a ragionare nel paragrafo 4 di questo scritto, profilo che il giudice sembra quasi invocare per affermare che la protezione del diritto umano al clima, invocata in giudizio, non sia propriamente esclusa in quanto tale, ma in quanto valga ad affermare un diritto soggettivo al corretto esercizio del potere legislativo. Certamente il ragionamento avrebbe potuto essere esplicitato con maggior chiarezza.

3. Le sempre maggiori aperture nella valutazione della sussistenza della legittimazione nelle controversie ambientali

Come nel caso Urgenda e nella maggior parte delle controversie riconducibili al contenzioso climatico, anche la causa decisa dal Tribunale di Roma è stata instaurata da singole persone fisiche affiancate da alcune associazioni.

Un ruolo fondamentale è stato svolto dall'associazione A Sud, che ha evocato il Giudizio Universale quale esito a cui può condurre la crisi climatica.

L'associazione A Sud, come si accennava, non è il solo attore: accanto ad essa figurano altre 23 associazioni non governative, 163 individui e 16 minori.

Il giudice, avendo deciso sulla base del diniego di giurisdizione, ovve-

⁴⁹ In proposito G. TROPEA, *Il cigno verde e la separazione dei poteri*, cit., reperibile sulla rete interconnessa, osserva che l'inammissibilità deriverebbe allora non tanto da un difetto di giurisdizione, ma da un eccesso di potere giurisdizionale.

ro accertando l'assenza di un presupposto processuale, non si è interrogato sull'esistenza delle condizioni dell'azione, se non quanto all'equivoca formulazione di cui si è discusso al paragrafo precedente.

Tuttavia, la questione della legittimazione delle associazioni ambientali assume nel contenzioso climatico un valore decisivo.

Da un lato, il giudice è chiamato certamente a comprendere quale e se vi sia una situazione giuridica alla base dell'azione avanzata nel processo.

D'altro lato, il fenomeno di sostituzione processuale ovvero di tutela di una autonoma situazione esistente in capo all'associazione è determinante, proprio perché l'associazione, promuovendo il giudizio, esclude che sul medesimo oggetto possano sorgere nuove controversie, una volta che si formi il giudicato.

Nel nostro ordinamento la legittimazione delle associazioni ambientali ha conosciuto una evoluzione soprattutto attraverso l'intervento del giudice amministrativo, che tradizionalmente conosce delle controversie in cui venga in rilievo il potenziale danno ambientale derivante da attività antropiche autorizzate dall'autorità competente. Il sistema di giustizia amministrativa, formatosi in un'epoca in cui gli interessi collettivi ricevevano scarso riconoscimento, non proteggeva di regola questi ultimi, sul presupposto della mancanza di un interesse sostanziale individuale da difendere⁵⁰. Tuttavia, al numero chiuso dei casi di azione popolare, in cui singoli soggetti ricorrono in difesa di interessi collettivi, si sono progressivamente aggiunte nuove fattispecie che, facendo proprie le acquisizioni giurisprudenziali nate nell'ambito di controversie ambientali⁵¹, ricostruiscono interessi personali anche in capo alle associazioni.

⁵⁰ A.M. SANDULLI, *Il giudizio davanti al Consiglio di Stato e ai giudici sottordinati*, Napoli, 1963, 214 ss.

⁵¹ Si ricordino le note sentenze Cons. Stato 9 giugno 1970, in *Foro it.*, 1970, III, 201, Cons. Stato, Sez. V, 9 marzo 1973, n. 253, in *Foro amm.*, 1973, I, 264 e Ad. plen. 19 ottobre 1979, n. 24, in *Foro amm.* 1979, I, 1442 e Cons. Stato, Sez. VI, 14 luglio 1972, n. 475, in *Giur. it.*, 1973, III, 261, con nota di Montesano e *Foro it.*, 1972, III, 269, con nota di A. Romano. Per una ricostruzione della giurisprudenza anche successiva L. R. PERFETTI, art. 26 t.u. Cons. St., Sez. III, in particolare par. V e XII, in *Commentario breve alle leggi sulla giustizia amministrativa*, a cura di A. Romano e R. Villata, Cedam, Padova, 2009, 1353 e sempre lo stesso Autore, *Gli interessi diffusi e la legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste*, in *Diritto dell'ambiente: commentario sistematico al D.lgs. 152/006*, integrato dal D.lgs. 4/2008, 128/2010, 121/2011, a cura di P. DELL'ANNO, Padova 2011, 438; D. SICLARI, *Profili di diritto processuale amministrativo*:

Nel contesto storico e culturale degli anni '70 matura la constatazione che l'interesse alla cura e protezione dell'ambiente naturale ha carattere diffuso, poiché non appartiene a singoli individui in quanto tali, ma alla collettività. La tutela contro la violazione di tale interesse assume caratteristiche del tutto particolari e un'importanza crescente nel tempo. Si mette in luce la chiara insufficienza della tradizionale dicotomia *pubblico-privato* nell'emergente società moderna di massa. Le violazioni contro le quali la giustizia è intesa a dare protezione divengono non soltanto violazioni di carattere individuale, ma anche di carattere collettivo e i vecchi strumenti di rappresentanza – parte privata per l'interesse individuale e Pubblico Ministero per l'interesse pubblico – si rivelano inadeguati, soddisfacenti una dicotomia superata e non più corrispondente alla ben più complessa realtà⁵².

Con l'istituzione del Ministero dell'Ambiente si risolve in parte il problema dell'accesso alla giustizia delle associazioni ambientali, laddove l'art. 18 della l. n. 349/1986 attribuisce alle associazioni, individuate secondo i criteri di cui all'art. 13 della stessa legge, la legittimazione a ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti amministrativi pregiudizievoli per l'ambiente. Il legislatore introduceva un caso di legittimazione straordinaria che ancor oggi assegna alle associazioni una particolare legittimazione a ricorrere, per la tutela di interessi che altrimenti sarebbero stati privi di una garanzia giurisdizionale.

Tale assetto normativo è rimasto immutato anche dopo l'adozione del d.lgs. n. 152 del 2006, noto come Codice dell'ambiente, che agli artt. 309, comma 2 e 318, comma 2 lett. a) rinvia alle norme appena citate.

class actions e tutela degli interessi collettivi e diffusi, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, I, diretto da P. Dell'Anno e E. Picozza, Padova 2012, 403, in particolare 414 ss.; P. DURET, *Taking "commons" seriously: spigolature su ambiente come bene comune e legitimatio ad causam*, in *RQDA* 2013, 2; M. DELSIGNORE, *La legittimazione delle associazioni ambientali nel giudizio amministrativo: spunti dalla comparazione con lo standing a tutela di environmental interests nella judicial review statunitense*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2013, p. 734 e M. DELSIGNORE, *La legittimazione a ricorrere delle associazioni ambientali: questioni aperte*, in *questa Rivista*, 2020, 179.

⁵² Così M. CAPPELLETTI, *Appunti sulla tutela giurisdizionale di interessi collettivi o diffusi*, in *Le azioni a tutela di interessi collettivi*, Atti del convegno di studio (Pavia, 11-12 giugno 1974), Padova 1976, 191, 191-194. Nello stesso S. RODOTÀ, *Le azioni civilistiche*, in *Le azioni a tutela di interessi collettivi*, cit., 81.

All'applicazione pratica la soluzione legislativa si è prestata a critiche, da un lato, in ragione della occasionalità e connotazione spesse volte politica dell'intervento dei soggetti legittimati a tutela degli interessi ambientali⁵³, dall'altro, posto che la giurisprudenza aveva nel mentre elaborato, con la nota Adunanza Plenaria n. 24 del 1979, un indirizzo non del tutto coincidente con quanto normato.

Il Consiglio di Stato, infatti, fondava la giuridicizzazione degli interessi diffusi sulla pertinenza degli interessi a collettività insediate su un territorio geograficamente determinato, fungendo tale localizzazione da fattore di differenziazione, così come già affermato in precedenti decisioni in tema di interventi di programmazione urbanistica o di autorizzazione all'apertura di un'attività economica concorrente. Al criterio di legittimazione legale in capo alle associazioni nazionali riconosciute si è così, nel tempo, aggiunto un diverso criterio di legittimazione di natura giurisprudenziale, atto ad ampliare l'ambito individuato dal legislatore e richiamato per ammettere la legittimazione di associazioni o gruppi ambientali non in grado di soddisfare i canoni individuati dal legislatore nella ricordata L. n. 349 del 1986, in quanto in genere privi del requisito della stabile presenza in non meno di cinque regioni italiane, richiesto ai fini della rappresentatività nazionale dell'associazione.

L'orientamento ormai consolidato della giurisprudenza riconosce la legittimazione in presenza di tre condizioni: il perseguimento non occasionale di obiettivi di tutela ambientale, l'adeguata rappresentatività e la "vicinanza spaziale della fonte del paventato pregiudizio agli interessi protetti al centro principale dell'attività dell'Associazione".

Questo orientamento del giudice⁵⁴, che amplia la legittimazione delle associazioni ambientali al di fuori delle previsioni di legge, risulta sostenuto e rafforzato dalla normativa internazionale ed europea.

Quanto all'ordinamento internazionale, come noto, la Convenzione di Aarhus del 25 giugno 1998 (ratificata dall'Italia con la Legge 16 marzo 2001, n. 108 ed approvata con decisione del Consiglio del 17 febbraio 2005, 2005/370/CE) disciplina principalmente l'accesso alle informa-

⁵³ A. POLICE, *Il giudice amministrativo e l'ambiente: giurisdizione oggettiva e soggettiva?*, in *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, a cura di D. De Carolis, E. Ferrari, A. Police, Giuffrè, Milano, 2006, 320.

⁵⁴ Si veda, da ultimo, la sentenza del Cons. Stato, Sez. V, 25 agosto 2023, n. 7956.

zioni ambientali e l'art. 9 impegna espressamente gli Stati ad assicurare l'accesso alla giustizia.

Anche la dottrina, talora valorizzando il principio di sussidiarietà⁵⁵, sottolinea l'importanza delle associazioni e il ruolo che, anche attraverso il ricorso alla via giurisdizionale, esse svolgono ai fini della tutela dell'ambiente.

Il ruolo delle associazioni risulta ulteriormente rafforzato nella recente decisione della Corte EDU di condanna della confederazione elvetica⁵⁶. Il giudice internazionale, infatti, sottolinea la capacità delle associazioni di rappresentare le pretese delle generazioni future, affermando che *'where intergenerational burden-sharing assumes particular importance... collective action through associations or other interest groups may be one of the only means through which the voice of those at a distinct representational disadvantage can be heard and through which they can seek to influence the relevant decision-making processes'*⁵⁷.

In proposito la Corte precisa che gli effetti del riscaldamento globale non possono limitarsi a specifici individui, ma si estendono all'intera popolazione e ritiene che non sia possibile riconoscere alle signore ricorrenti la posizione di vittime, mancando la dimostrazione di un livello di gravità dell'interferenza del pregiudizio ambientale sulla vita privata particolare e distinto da quello degli altri cittadini.

⁵⁵ In merito si veda P. DURET, *Riflessioni sulla legitimatio ad causam in materia ambientale tra partecipazione e sussidiarietà*, in *Diritto processuale. Amministrativo*, 2008, 688; F. GIGLIONI, *La legittimazione processuale attiva per la tutela dell'ambiente alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2015, 413.

⁵⁶ Decisione della Corte Europea dei diritti umani, Grande Camera, 9 aprile 2024, nel caso 53600/20, Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others c. Switzerland. Per alcuni commenti ragionati sulle tre note decisioni tutte adottate lo scorso 9 aprile dalla Corte europea si rinvia al volume (disponibile in accesso aperto sulla rete interconnessa) *The Transformation of European Climate Litigation*, a cura di M. BÖNNEMANN e M.A. TIGRE, Verfassungsbooks, Berlino 2024.

⁵⁷ Nella controversia Verein KlimaSeniorinnen Schweiz al par. 489 e, al par. 499, la Corte prosegue affermando che *"The Court therefore considers it appropriate in this specific context to acknowledge the importance of making allowance for recourse to legal action by associations for the purpose of seeking the protection of the human rights of those affected, as well as those at risk of being affected, by the adverse effects of climate change, instead of exclusively relying on proceedings brought by each individual on his or her own behalf"*.

Si noti che anche in altro caso⁵⁸ deciso nella stessa data la Corte ha infatti concluso che il ricorrente, singolo individuo, non fosse legittimato ad agire come vittima di un'eventuale violazione degli articoli 2 e 8 della Convenzione.

Alle associazioni ambientaliste, pur non essendo vittime, nemmeno potenziali, della violazione della CEDU, si riconosce, invece, un ruolo particolare proprio in relazione al cambiamento climatico, un fenomeno globale e complesso, che comporta conseguenze sul genere umano, come si legge nella sentenza. Tali associazioni sono riconosciute dalla Corte titolari di un *locus standi* in presenza di precise condizioni⁵⁹, che ricordano in parte quelle previste in Italia: l'associazione deve essere istituita nell'ordinamento dello Stato parte interessato o essere autorizzata ad agire in tale Paese; fra le finalità dell'associazione deve essere prevista sia la difesa dei diritti umani degli associati o di soggetti terzi sottoposti alla giurisdizione dello Stato parte, sia la possibilità di ricorrere specificamente ad azioni collettive per contrastare le conseguenze dannose dei cambiamenti climatici; l'associazione deve infine dimostrare di poter legittimamente rappresentare i suddetti individui per la tutela di diritti protetti dalla CEDU e pregiudicati dagli effetti antropici del cambiamento climatico. Sulla base di tali criteri, la Corte ha considerato, pur con l'opinione dissenziente del giudice Eicke⁶⁰, ammissibile il ricorso dell'associazione ambientalista Verein KlimaSeniorinnen Schweiz, mentre, come già ricordato, ha ritenuto inammissibile quello delle ricorrenti

⁵⁸ Carême v. France, Appl. no. 7189/21, Decisione del 9 aprile 2024, in cui la Corte ritiene che, essendosi il cittadino Careme trasferito a Bruxelles e quindi non essendo più residente in Francia, manchi l'interesse ad agire. Nella controversia Duarte e altri v. Portogallo e 32 altri Stati, Appl. no. 39371/20, Decisione del 9 aprile 2024, la Corte invece ha rilevato il mancato previo esaurimento dei ricorsi interni, presupposto per l'accesso ad un giudice di ultima istanza. In merito si veda il contributo di M. DE BELLIS, *Transnational climate litigation: emergence and limits of a diagonal protection of fundamental rights*, in *Italian Journal of Public Law*, vol. 12 Issue 2/2024, reperibile sulla rete interconnessa.

⁵⁹ Come ricorda P. PUSTURINO, *Sviluppi giurisprudenziali in materia di diritti umani e cambiamento climatico*, in *Giur. it.* 2024, 1921, qui 1924 ove afferma altresì che l'approccio in materia di status di vittime della violazione della CEDU potrà essere utilizzato anche in contesti normativi diversi da quello relativo alla protezione ambientale e al cambiamento climatico.

⁶⁰ Cfr. par 42 e 44 della dissenting opinion.

individuali, pur membri dell'associazione, in quanto prive dello status di vittima.

Come già accennato, il tema della tutela delle pretese delle future generazioni, da cui la Corte EDU sembra derivare la necessità di investire le associazioni e non i singoli della legittimazione in giudizio, riveste nel contenzioso climatico una particolare importanza, in quanto le scelte degli Stati vanno giudicate sulla base di obiettivi a lungo termine. La difficoltà di ritrovare nell'ordinamento giuridico istituti, tra quelli tradizionali, che siano in grado di offrire risposte a fronte delle urgenti questioni e degli scenari dipinti dalla scienza spinge i giudici a soluzioni innovative, forse talora sin troppe creative.

Il ruolo che si finisce così per riconoscere alle associazioni ambientali diventa rischioso⁶¹ e causa anche di inasprimento dei contrasti latenti nella società a fronte di misure dal forte impatto economico. Inoltre, la necessità di un vaglio attento della capacità delle associazioni di offrire una corretta rappresentazione e ricostruzione in giudizio assume un peso rilevante ai fini della decisione nel merito della controversia. Forse la sede processuale non è quella in grado di meglio valorizzare l'apporto che le associazioni possono offrire nella individuazione delle soluzioni verso la transizione climatica.

3. *La questione di merito ovvero la responsabilità dello Stato per violazione dell'art. 2043 ovvero dell'art. 2051 del Codice civile*

Come si accennava, l'atto di citazione sembra confezionato, almeno in parte, sull'esempio della controversia promossa dall'associazione Urgenda decisa in prima istanza nel 2015 da una nota sentenza della Corte Distrettuale dell'Aja, successivamente confermata nei gradi di giudizio superiore, sentenza con cui per la prima volta in Europa un giudice ha ordinato ad uno Stato di limitare in una percentuale precisa entro una data prestabilita il volume complessivo delle emissioni in atmosfera.

Facendo propri gli argomenti utilizzati dal giudice olandese, gli attori

⁶¹ Sino a configurare una sorta di lobby delle associazioni ambientali come prospetta M. MAGRI, *Il 2021 è stato l'anno della "giustizia climatica"?*, in *AmbienteDiritto.it*, 2021, 4, p. 321.

italiani cercano di costruire un obbligo in capo allo Stato – sulla base delle disposizioni in tema di responsabilità da condotta illecita, in quanto in violazione del dovere di protezione del diritto umano al clima, ricavato dagli art. 2, 8 e 14 della CEDU oltre che dalla Costituzione che tutela i diritti inviolabili, dall’art. 6 del TUE e dall’art. 53 della Carta di Nizza – di adottare misure più stringenti per prevenire una grave minaccia, documentata e provata dalla scienza, al diritto alla vita e alla vita privata e familiare già delle generazioni presenti.

Sulla falsariga di quanto deciso in quel caso, si chiede al Tribunale di Roma di accertare che lo Stato italiano non abbia messo in atto misure sufficienti e adeguate rispetto agli obiettivi fissati a livello europeo e internazionale e che il danno conseguente a tale azione illecita, in quanto in violazione dei diritti umani, debba essere risarcito in base alle disposizioni del Codice civile in tema di responsabilità.

In particolare, la responsabilità dello Stato per i danni derivanti dalla violazione del diritto umano al clima sarebbe riconducibile all’art.2043 del Codice civile ovvero, se questa ricostruzione non fosse accolta dal giudice, all’art. 2051, che si riferisce al danno cagionato dalle cose in custodia oppure, ancora, infine, ad una responsabilità da contatto sociale qualificato, legata all’adozione di atti programmatori e pianificatori incapaci di adeguatamente affrontare gli effetti delle emissioni antropogeniche.

Non si tratta di una costruzione originale posto che nel contenzioso climatico frequenti sono le richieste della condanna al risarcimento del danno causato dall’inadeguatezza degli strumenti messi in atto per fronteggiare il surriscaldamento globale, nonostante il giudice anche nel caso in cui accerti tale responsabilità, salvo in rare occasioni, finisca per pronunciare condanne monetarie simboliche o, più di frequente, condanne “esoritative” che lasciano allo Stato il compito di comprendere in quali altri modi riuscire a perseguire gli obiettivi climatici.

Il Tribunale di Roma non si pronuncia in ordine al risarcimento: l’affermazione dell’inesistenza di un diritto al clima in capo agli attori implica il venire meno del presupposto dell’ingiustizia dell’eventuale danno e quindi dell’illecito richiesto ai fini dell’applicazione delle diverse norme invocate del Codice civile. Il giudice precisa anche che la condanna al risarcimento in forma specifica comporterebbe un sindacato sull’esercizio del potere legislativo che è precluso al giudice.

In proposito si registrano posizioni diverse: certo il giudice non può farsi legislatore, ma la condanna ad intervenire stante la presenza di un'obbligazione positiva di tutela dei diritti umani derivante dal diritto transnazionale e costituzionale non comporterebbe, secondo alcuni⁶², un'invasione in ambiti riservati. Così nella recente sentenza della Corte europea si è precisato che il vincolo derivante dal diritto internazionale e accertato con la sentenza comporta l'ordine allo Stato di intervenire, ma riconosce al potere legislativo ed esecutivo i più ampi margini per individuare con quali scelte e meccanismi intervenire. Certo è, tuttavia, che nel momento in cui, come ormai in tutti gli Stati del mondo, esistano atti legislativi e amministrativi per il contenimento della crisi climatica, il giudice nell'ordinare di intervenire, accerta anche, attraverso il ricorso alla scienza, l'inadeguatezza degli strumenti esistenti.

Ciò implica che il ruolo, che la scienza da sempre svolge nel diritto ambientale, assume rilievo primario nel contenzioso ambientale. Preme, infatti, ricordare che se anche il danno fosse ingiusto, in quanto derivante dalla violazione del riconosciuto diritto umano al clima, prima di affrontare la questione dei limiti con cui intervenire senza invadere la sfera di altri poteri, ben più difficile resterebbe l'accertamento del nesso di causalità tra inefficienza nell'azione del Governo italiano e il surriscaldamento.

In proposito, il riferimento va al noto caso *Juliana vs United States*⁶³ in cui si lamentava l'inazione climatica di aziende e governo statunitense. La IX Corte distrettuale federale affermava la mancanza di una prova scientifica sufficientemente fondata quanto al nesso di consequenzialità tra attività industriale e singoli fenomeni climatici e ciò ha spinto gli stu-

⁶² I. BRUNO, *La causa "Giudizio Universale". Quattro test costituzionali sui poteri del giudice adito*, cit., con ampi rinvii alla dottrina in questo senso.

⁶³ Per un commento M. GERRARD, *OREGON, USA - Juliana v. United States, Observatory on Environmental Jurisprudence*, cit., pp. 1081 ss. e G. GHINELLI, *Le condizioni dell'azione nel contenzioso climatico: c'è un giudice per il clima?*, in *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile* 2021, 1273, in particolare par. 7. Lo stesso autore propone una soluzione ben diversa rispetto al tema della esperibilità di un'azione di condanna al risarcimento per la violazione dei diritti costituzionale della tutela della salute (intesa anche come salubrità dell'ambiente) nell'ordinamento italiano, ravvisando l'esistenza della legittimazione al giudizio e dell'interesse, ponendosi semmai problemi sul profilo della giustiziabilità, anche sotto il profilo del rapporto tra tutela dichiarative e tutela esecutiva.

diosi d'oltreoceano a raffinare, anche attraverso il ricorso all'intelligenza artificiale, i risultati nella prospettiva della c.d. *attribution science*⁶⁴ ovvero tentando di rilevare e determinare il contributo dell'attività di ciascun operatore economico nel realizzarsi di un evento climatico catastrofico, al fine di attribuire e distribuire la specifica responsabilità giuridica e condannare al risarcimento del danno procurato.

È evidente, dunque, la necessità di instaurare un dialogo più diretto e proficuo tra scienza e giuristi⁶⁵ per comprendere quanto e fino a che punto la scienza possa influire nella soluzione delle controversie nel contenzioso climatico e, anche, influenzare le scelte di investimento finanziario sia delle politiche pubbliche, sia dell'iniziativa imprenditoriale.

4. Il "suggerimento" di uno spazio di tutela di fronte al giudice amministrativo

Il giudice ordinario non si limita a negare la propria giurisdizione, ma suggerisce, piuttosto apertamente, una nuova strategia processuale agli attori, invitandoli a rivolgersi al Tribunale amministrativo.

La sentenza si conclude, infatti, con la precisazione che "Le asserite carenze del piano (ndr piano nazionale integrato energia e clima c.d. PNIEC) sotto il profilo della adeguatezza, coerenza e ragionevolezza rispetto a tali obiettivi nel nostro ordinamento sono censurabili dinanzi al Giudice amministrativo. La questione attiene alla legittimità dell'atto

⁶⁴ Il tema è oggetto della riflessione e del dibattito della dottrina statunitense. Si rinvia a R.F. STUART SMITH, F. OTTO, T. WETZER, *Liability for climate change impacts: the role of climate attribution science*, in E.R. DE JONG et Al. (eds.), *Corporate Responsibility and Liability in Relation to Climate Change*, Intersentia, 2022, pp. 1 ss.; S. MARJANIC, L. PATTON, J. THORTON, *Acts of God, Human Influence and Litigation*, in *Nature Geoscience*, Vol. 10, pp. 616 ss.; M. ALLEN et Al., *Scientific Challenges in the Attribution of Harm of Human Influence on Climate*, in *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 155, No. 6, 2007, pp. 1353 ss.; P. MINNEROP, F. OTTO, *Climate Change and Causation: joining law and climate science on the basis of formal logic*, in *Buffalo Journal of Environmental Law*, Vol. 27, 2020, pp. 49 ss. In Italia, S. NESPOR, *L'attribution science e i danni provocati dal cambiamento climatico*, in *Rga on line*, 45, 2023.

⁶⁵ Sul ruolo che la scienza giuridica deve assumere nel dialogo con le altre scienze al fine di una corretta valutazione dell'impatto del contenzioso climatico e dei rischi economici in tema di responsabilità degli attori coinvolti, cfr. T. WETZER, R. STUART SMITH, A. DIBLEY, *Climate risk assessment must engage with law*, in *Science*, Vol. 383, No. 6679, 2024, pp. 152.

amministrativo e, comunque, a comportamenti e omissioni riconducibili all'esercizio di poteri pubblici in materia di contrasto al cambiamento climatico antropogenico e quindi è afferente alla giurisdizione amministrativa generale di legittimità".

Il giudice, tuttavia, sembra, anzitutto, non tener conto della natura programmatica e non immediatamente conformativa del piano.

Perché sussista la legittimazione al giudizio amministrativo, l'interesse giuridico sostanziale a tutela del quale il ricorrente agisce deve essere attuale "e cioè appartenente, in atto, all'istante"⁶⁶. Ciò significa che il piano deve essere tale da produrre una lesione già operante al momento della domanda, altrimenti il giudizio riguarderebbe ipotesi e previsioni e non contesterebbe l'atto sulla base di fatti.

Ecco perché di regola l'interesse a far valere i vizi degli atti programmatori o pianificatori sorge solo in occasione dell'emanazione del successivo provvedimento immediatamente lesivo.

Certamente il regolamento europeo UE 2018/1999 disciplina il procedimento di formazione del piano, lasciando agli Stati discrezionalità nell'individuazione delle misure più idonee al raggiungimento degli obiettivi definiti a livello europeo. Tuttavia, pare discutibile che ciò implichi che la giustiziabilità del piano passi attraverso l'impugnazione di fronte al giudice amministrativo. Il piano ha natura programmatica, indica misure molto generali, obiettivi politici e traguardi possibili, che richiedono ben altri strumenti per essere in grado di produrre effetti giuridici lesivi della sfera dei destinatari.

Allo stesso modo suscita non poche perplessità l'eventuale proposizione di un'azione avverso il silenzio della pubblica amministrazione, essendo difficile riconoscere la sussistenza di specifici obblighi di provvedere accertabili in base all'art. 31 c.p.a.

Nemmeno l'azione per l'efficienza dell'Amministrazione sembra offrire un valido strumento di tutela. Come noto, infatti, il rimedio è disciplinato dal decreto legislativo n. 198 del 2009 ove si prevedono precisi presupposti, tra i quali nessuno sembra sussistere nel caso concreto.

Certamente la questione esula dall'ambito dei pubblici servizi, ma nemmeno è riconducibile alla fattispecie della mancata adozione di pia-

⁶⁶ A.M. SANDULLI, *Il giudizio davanti al Consiglio di Stato e ai giudici sottordinati*, cit. qui p. 217 ss.

ni o altri strumenti programmatori o, come recita l'art. 1, comma 1 del decreto, alla mancata adozione di atti amministrativi generali obbligatori non normativi da emanarsi obbligatoriamente entro e non oltre un termine fissato da una legge o da un regolamento. Tali atti, infatti, esistono ed è piuttosto della loro efficacia che si discute⁶⁷.

5. *La strada maggiore per contenere la crisi climatica non è il contenzioso: ma quali altre vie sono possibili?*

Il commento alla prima sentenza in Italia nel filone del contenzioso climatico ha permesso di mettere in luce, pur sommariamente, la molteplicità delle questioni e la ricchezza delle sfide che il cambiamento climatico, che di fatto oggi coincide almeno in parte con la tutela dell'ambiente, pone, tali da sollecitare il ragionamento giuridico, se non anche il ripensamento degli istituti giuridici esistenti.

La sentenza con cui in aprile la Corte EDU ha riconosciuto che la violazione dei diritti umani, in particolare degli articoli 2 e 8 della Convenzione, può realizzarsi a fronte della mancata messa in opera di strumenti adeguati a fronteggiare il surriscaldamento globale, sembra lasciar presagire un diverso possibile esito anche della controversia Giudizio Universale. La Corte ritiene che il concorso di tutti gli Stati nel determinare il cambiamento climatico non esonera il singolo Stato dalla propria

⁶⁷ In merito all'esperibilità di fronte al giudice civile dell'azione di classe in base agli artt. 840 bis e 840 sexies c.p.c. cfr. E. GABELLINI, *Accesso alla giustizia in materia ambientale e climatica: le azioni di classe*, in *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, 2022, p. 1105. Se, da un lato, si precisa che "Per quanto riguarda quello climatico, non vi sono ragioni per negare, almeno in via teorica, la possibilità di fare ricorso alla tutela di classe, qualora essa sia ancorata a diritti soggettivi violati da un'impresa o da un ente gestore di un pubblico servizio o di pubblica utilità", d'altro lato, si prosegue nel senso che "Diversamente, alla luce della disciplina della legittimazione passiva, tale strumento processuale non può essere utilizzato qualora l'azione venga proposta contro gli Stati. Al contempo, però, l'effettiva applicabilità dell'azione di classe all'interno dell'ambito individuato dipende dalla possibilità di identificare concretamente una classe e, quindi, di offrire una definizione del concetto di omogeneità del diritto". Si precisa, inoltre, che anche se attore in giudizio sia un'associazione l'azione di classe può essere utilizzata solo per far valere diritti individuali e non interessi collettivi o diffusi. Si ricordi, oltre all'azione di classe, anche l'eventuale possibile esperimento dell'azione inibitoria collettiva in base all'art. 840 sexiesdecies c.p.c.

responsabilità ed è probabile che l'Associazione A Sud, qualora non trovasse accoglimento della propria azione di fronte al giudice nazionale, si rivolga al giudice internazionale, auspicando per l'Italia una condanna analoga a quella nei confronti della Svizzera⁶⁸.

Il contenzioso climatico si rivela, tuttavia, quanto più inefficace nella sua connotazione strategica. La stessa aggettivazione indica l'utilizzo improprio della via giurisdizionale. Come recita l'art. 24 della Costituzione, tutti hanno diritto ad agire in giudizio per tutelare i propri diritti e interessi, mentre le cause strategiche mirano a smuovere il legislatore ai fini della presa in carico di una posizione che di per sé non assume ancora piena rilevanza giuridica per come disciplinata nell'ordinamento.

Il contenzioso strategico funge come una sorta di *nudging* al legislatore per spronarlo a farsi carico di un fenomeno che la scienza non solo considera certamente irreversibile nel breve periodo, ma anche indica come generatore di costi sempre più elevati a fronte di fenomeni atmosferici sempre più disastrosi e della previsione di nuovi assetti del territorio a seguito della desertificazione o, al contrario, della sommersione di terre oggi emerse.

In questo senso la recente riforma costituzionale e la riformulazione dell'art. 41 Cost. offrono al legislatore nazionale un fondamento sicuro per intervenire anche limitando l'iniziativa privata al fine della tutela dell'ambiente.

Le sentenze di condanna nel contenzioso strategico, tuttavia, appaiono incapaci di produrre effetti giuridici concreti, che derivano invece dalle altre tipologie di contenzioso, vuoi nei confronti dei colossi industriali, vuoi nei confronti di singoli operatori, cui si faceva cenno in apertura.

⁶⁸ Favorevole all'analogo esito è L. GALLARATI, *L'obbligazione climatica davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo: la sentenza KlimaSeniorinnen e le sue ricadute comparate*, in *DPCE on line*, 2024, qui 1477, reperibile sulla rete interconnessa, che precisa che la sentenza della Corte EDU smentisce gli argomenti del Tribunale di Roma, posto che si riconosce l'esistenza di un diritto individuale, basato sull'art. 8 della CEDU, «a un'effettiva protezione da parte delle autorità statali dai gravi effetti negativi del cambiamento climatico sulla loro vita, salute, benessere e qualità di vita», il quale implica, tra l'altro, l'obbligo positivo per gli Stati di raggiungere la neutralità climatica entro tre decenni.

Se la garanzia effettiva della tutela dell'ambiente contrasta con le più immediate esigenze di chi attualmente opera per la tutela di interessi personali o mercantili, i precetti e i divieti non si sono sinora dimostrati all'altezza⁶⁹.

In questo senso il diritto europeo sembra aver imboccato la giusta direzione con la Comunicazione sul *Green Deal*, in cui si aspira ad un'economia a basse emissioni di carbonio, circolare e capace di preservare le risorse naturali per le generazioni future. Il modello intende perseguire la tutela dell'ambiente in funzione del benessere della società, operando un temperamento dei molti e diversi interessi in gioco stanti gli inevitabili riflessi sullo sviluppo industriale ed economico⁷⁰.

La transizione e la tutela dell'ambiente in quest'ottica non si formano più attraverso limiti e sacrifici, ma sviluppando una politica industriale innovativa che convinca dei benefici indotti dal diverso modello produttivo e della riduzione dei costi per fronteggiare le continue emergenze legate al cambiamento climatico, offrendo così soluzioni innovative da imitare.

Proprio al fine di coinvolgere, nello sforzo finanziario necessario a sostenere politiche ambientali ambiziose, anche i flussi di denaro provenienti da investitori privati, nonché con l'intento di sollecitare l'iniziativa economica a orientarsi verso scelte sostenibili, la legislazione europea, da tempo, si è mossa con iniziative atte a favorire la divulgazione di informazioni ambientali e sociali, la c.d. *disclosure*. Tale scelta esprime l'idea che la promozione della trasparenza e della conoscibilità non solo dei bilanci finanziari, ma anche di informazioni legate all'etica e ai valori dell'impresa nella *governance* e nello sviluppo industriale spingano i mercati a favorire quei soggetti più virtuosi nel coniugare l'iniziativa economica con il rispetto degli ecosistemi e la riduzione degli impatti negativi, a ridurre le esternalità nei confronti delle risorse naturali e, più in generale, della società in tutte le sue manifestazioni⁷¹.

Le riforme più recenti ragionano nel senso della necessità non solo

⁶⁹ In proposito N. LIPARI, *Premesse per un diritto civile dell'ambiente*, in *Riv. dir. civ.* 2024, 209, afferma che "Tutte le volte in cui ci si è rifugiati nella sfera esclusiva delle precettività il risultato non ha potuto che essere di segno negativo".

⁷⁰ Si permette il rinvio per considerazioni più generali alla voce *Ambiente*, cit., p. 46 ss.

⁷¹ Per un'analisi più puntuale cfr. M. DELSIGNORE, *Il principio DNSH e la lotta al greenwashing*, cit.

di estendere gli obblighi informativi, ma di renderli vincolanti, e non più volontari, per un'ampia platea di operatori nel mercato⁷².

In particolare, la dir. 2022/2464/UE, c.d. direttiva CSRD (*Corporate Sustainability Reporting Directive*) mira a riformare ed estendere i requisiti di rendicontazione introdotti dalla direttiva sulla rendicontazione non finanziaria (2014/95/UE)⁷³. Il cambio di passo è visibile in primo luogo nell'intitolazione della direttiva, dedicata all'informazione in materia di sostenibilità e non all'informazione "non finanziaria", il che sta a significare che questo tipo di informativa ha conseguito una sua autonomia concettuale⁷⁴. Nella stessa direzione si muove la dir c.d. CSDD (*Corporate Sustainable Due Diligence*) che introduce il dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità, prevedendo che i processi interni di verifica e valutazione divengano obbligatori e non più volontari⁷⁵.

Stante la difficoltà di raggiungere gli obiettivi della transizione attraverso l'azione diretta dello Stato e la necessità di coinvolgere gli investitori privati per realizzare la neutralità climatica, le direttive, soprattutto la più recente dir. CSDD, introducono regolazioni vincolanti, volte ad imporre le condotte di responsabilità sociale degli amministratori⁷⁶. Questa scelta politica costituisce uno stacco netto rispetto alle preceden-

⁷² Richiama il modello europeo la legislazione introdotta nel settembre 2024 in California con l'adozione del *Climate Corporate Data Accountability Act*, che richiede alle aziende di rendere note le loro emissioni di gas serra, e il *Climate-Related Financial Risk Act*, che richiede alle aziende di preparare relazioni sui rischi finanziari legati al clima posti dalle loro attività. I primi rapporti delle aziende dovranno essere presentati nel 2026, in date che saranno stabilite dal California Air Resources Board.

⁷³ L'ambito di applicazione della CSRD è più ampio rispetto a quello della direttiva del 2014 (oltre 50.000 società, rispetto alle 11.700 società cui si applicava la NFRD) e gli obblighi di informazione e comunicazione societaria in materia di sostenibilità sono resi ancora più stringenti allo scopo di contrastare il greenwashing. Parla di un percorso virtuoso dell'istituto delle dichiarazioni non finanziarie che si realizza con la CSRD P. MONTALENTI, *I problemi della governance*, in *Giur. comm.*, 2024, 368.

⁷⁴ Così M. COSSU, *Sostenibilità e mercati: la sostenibilità ambientale dell'impresa dai mercati reali ai mercati finanziari*, in *Banca Borsa Titoli di Credito*, 2023, p. 558 ss.

⁷⁵ In merito C. GULOTTA, *L'evoluzione in atto nell'Unione europea in tema di diligenza dovuta e responsabilità sociale delle imprese*, in *questa Rivista*, 2024, 135.

⁷⁶ Osservazioni in merito si trovano anche nella già ricordata recente decisione della Corte di appello dell'Aja che ritiene il sistema di obblighi vincolanti per tutti gli operatori più coerente con le esigenze di uguaglianza tra soggetti nel mercato, rispetto all'utilizzo della via del contenzioso climatico che finirebbe per penalizzare solo alcuni e non altri.

ti posizioni della Commissione in materia di responsabilità sociale, che avevano sempre fatto affidamento sulla scelta volontaria e discrezionale delle singole imprese⁷⁷.

Forse questa nuova direzione destinata ad influire con modalità sinora inedite sui flussi finanziari e sugli investimenti almeno nel contesto dell'Unione europea sarà in grado di produrre quella svolta che ormai è invocata da tutti come necessaria, ma al contempo entro orizzonti che spesso sono ben più lontani in concreto, da quanto si dichiara nei programmi.

⁷⁷ Cfr. M. LIBERTINI, *Sulla proposta di Direttiva UE su "Dovere di diligenza e responsabilità delle imprese"*, in *Riv. soc.* 2021, p. 325 ss.

ABSTRACT

*Climate litigation – Climate change – Standing
Jurisdiction – Environmental organization – NGO*

The Tribunal of Rome considers that the lawsuit seeking to establish a State liability for the injury of the right to a stable climate is inadmissible for absolute lack of jurisdiction. The ruling offers several insights in relation to the specific case decided and with respect to other and different existing legal instruments for the purpose of containing the climate crisis, given that the Tribunal excludes recourse to the Courts is a valid aid.