

A SUD E ALTRI C. ITALIA: BREVI CONSIDERAZIONI SUL PRIMO
CONTENZIOSO CLIMATICO IN ITALIA

FRANCESCA CERULLI*

Sommario

1. Introduzione. – 2. Un passo avanti e due indietro per la giustizia climatica in Italia. – 2.1 La strategia processuale di parte attrice. – 2.2 Analisi critica della sentenza di primo grado. – 3. Le possibili implicazioni della sentenza *KlimaSeniorinnen c. Svizzera* per il contenzioso climatico in Italia: a) in materia di separazione dei poteri. – 3.1 *Segue*: b) in materia di obblighi di mitigazione. – 4. Conclusioni.

Abstract

*This study aims to examine Italy's first case of climate change litigation, in which the Italian State was sued for failing to implement adequate climate policies in line with its international obligations. A critical analysis will be conducted of the judgment issued by the Tribunal of Rome on February 26, 2024, which dismissed the case as inadmissible due to an absolute lack of jurisdiction. The Tribunal based its decision on the grounds that proceeding otherwise would violate the principle of separation of powers. Additionally, this study will consider the European Court of Human Rights' ruling in *KlimaSeniorinnen v. Switzerland*, issued just weeks later. In fact, the European Court's position on separation of powers and mitigation obligations, which Italian judges will need to consider on appeal, could influence the final outcome of the case.*

Suggerimento di citazione

F. CERULLI, *A Sud e altri c. Italia: brevi considerazioni sul primo contenzioso climatico in Italia*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2024. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Assegnista di ricerca in Diritto internazionale, Università degli Studi di Firenze.

Contatto: francesca.cerulli@unifi.it.

Questo studio è stato finanziato dall'Unione europea – Next Generation EU, Missione 4 Componente 1 CUP B53D23010390006. Rientra infatti nelle attività di ricerca condotte nell'ambito del Progetto di Ricerca di rilevanza nazionale 2022: "FUEL-IT: Future Generations and International Law: Boosting an Italian Response".

1. Introduzione

Nel giugno 2021, oltre 200 ricorrenti – tra cui 162 adulti, 17 minori rappresentati dai propri genitori e 24 associazioni impegnate nella giustizia ambientale e nella difesa dei diritti umani, capitanate dalla ONG *A Sud* – hanno intrapreso di fronte al Tribunale civile di Roma un'azione legale, nota in maniera assai evocativa con il nome di *Giudizio Universale*¹. Lo Stato italiano, nella persona della Presidenza del Consiglio dei Ministri, è stato citato in giudizio per inadempienza climatica, ovvero per l'insufficiente impegno, alla luce degli obblighi internazionalmente assunti, nella promozione di adeguate politiche di riduzione delle emissioni clima-alteranti, cui conseguirebbe la violazione di numerosi diritti fondamentali.

Con sentenza del 26 febbraio 2024, la Seconda sezione civile del Tribunale di Roma ha dichiarato inammissibile il ricorso per difetto assoluto di giurisdizione, ritenendo che la gestione dell'emergenza climatica investa un'area sottratta al sindacato giurisdizionale, in quanto rientrante esclusivamente nella sfera di attribuzione degli organi politici. Diversamente, si sarebbe realizzata un'intrusione nel dominio riservato alla politica in violazione del principio della separazione dei poteri.

La non giustiziabilità delle misure di contrasto al cambiamento climatico adottate dagli organi politici è un argomento largamente invocato dai governi nei casi di contenzioso climatico e, di converso, raramente accolto in maniera così rigida dai giudici nazionali². Pertanto, nella ricostruzione della controversia e delle criticità emerse nella sentenza del Tribunale di Roma si volgerà lo sguardo, laddove rilevante, al più ampio panorama della giustizia climatica transnazionale europea (paragrafo 2).

Inoltre, questo studio non potrà prescindere dal riferimento alla pronuncia *KlimaSeniorinnen c. Svizzera*³, adottata dalla Corte europea dei diritti umani (Corte EDU) il 9 aprile 2024, poche settimane dopo la sentenza del Tribunale di Roma, che ha creato un nuovo paradigma per il contenzioso climatico basato

¹ L'atto di citazione è consultabile sulla pagina della campagna *Giudizio Universale* all'indirizzo: www.giudiziouniversale.eu.

² Per una disamina approfondita dei principali casi in cui tale argomentazione è venuta in rilievo e delle diverse risposte formulate dai giudici nazionali si rimanda a: L. MAGI, *Giustizia climatica e teoria dell'atto politico: tanto rumore per nulla*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it, 3, 2023, 1029 ss. Rappresentano in questo senso un'eccezione: Corte suprema svizzera, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et al. c. Dipartimento federale dell'Ambiente, dei Trasporti, dell'Energia e delle Comunicazioni*, sent. del 5 maggio 2020; Corte distrettuale dell'Oregon, *Juliana et al. c. Stati Uniti d'America et al.*, sent. del 10 novembre 2016. In entrambi i casi, i giudici nazionali hanno ritenuto che l'eventuale adozione di misure di riduzione delle emissioni più ambiziose dovesse avvenire sulla scorta di decisioni di natura eminentemente politica.

³ Corte EDU, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera* [GC], ricorso n. 53600/20, sent. del 9 aprile 2024.

sui diritti umani (paragrafo 3)⁴. Si tratta infatti di una sentenza storica e innovativa⁵ in cui, per la prima volta, la Corte di Strasburgo si è espressa circa il legame intercorrente tra cambiamenti climatici e violazioni dei diritti umani, sugli obblighi degli Stati in materia di mitigazione, adattamento e prevenzione e, infine, proprio sulla questione della separazione dei poteri. Le recenti statuizioni della Corte sono quindi destinate ad avere, sotto diversi profili, delle implicazioni che, nelle successive fasi di giudizio del caso *A Sud et al c. Italia*, così come in altre controversie aventi ad oggetto le politiche statali di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici, i tribunali italiani non potranno ignorare.

2. Un passo avanti e due indietro per la giustizia climatica in Italia

Il contenzioso sui cambiamenti climatici è un fenomeno in crescita esponenziale a livello globale. I dati più recenti riferiscono di oltre 230 nuovi casi intentati nel solo 2023 su un totale di oltre 2600 controversie⁶. Il 70% di tali ricorsi è stato depositato a partire dal 2015⁷. Questa data non è casuale, poiché corrisponde all'anno di entrata in vigore dell'Accordo di Parigi, trattato internazionale con cui gli Stati contraenti – tra cui l'Italia – hanno assunto l'obbligo di *due diligence* di contenere l'aumento della temperatura media mondiale ben al di sotto di 2 C° rispetto ai livelli preindustriali e, possibilmente, al di sotto di 1,5 C°, realizzando tutti gli sforzi possibili in tal senso⁸. Per il conseguimento di tale obiettivo, le Parti si sono altresì impegnate a definire, a livello nazionale, i propri contributi di riduzione delle emissioni, tenendo conto delle migliori

⁴ La sentenza della Corte, seppur recente, risulta già oggetto di molti commenti. Si segnalano *ex multis*: R. PISILLO MAZZESCHI, *Diritti umani e cambiamento climatico: brevi note sulla sentenza KlimaSeniorinnen di Strasburgo*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2, 2024, 383 ss.; L. ACCONCIAMESSA, *Il contenzioso climatico davanti alla Corte europea dei diritti umani, tra aspettative, rischi e realtà*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2, 2024, 369 ss.; M. MILANOVIĆ, *A Quick Take on the European Court's Climate Change Judgments*, in *EJIL: Talk!*, disponibile all'indirizzo: www.ejiltalk.org, 9 aprile 2024; M. BÖNNEMANN, M. A. TIGRE, *The Transformation of European Climate Litigation*, *Verfassungsbücher*, Berlino, 2024.

⁵ S. ARNTZ, J. KROMMENDIJK, *Historic and Unprecedented: Climate Justice in Strasbourg*, in BÖNNEMANN, M. A. TIGRE, *The Transformation of European Climate Litigation*, cit., 27 ss.

⁶ Un database costantemente aggiornato delle controversie in tema di contrasto al cambiamento climatico è curato dal *Sabin Center for Climate Change Law*, disponibile all'indirizzo: www.climatecasechart.com.

⁷ J. SETZER, C. HIGHAM, *Global Trends in Climate Change Litigation: 2024 Snapshot*, *Grabtham Research Institute on Climate Change and the Environment*, LSE, Londra, 2024.

⁸ Accordo di Parigi, 12 dicembre 2015, entrato in vigore il 5 ottobre 2016, art. 2, par. 1, lett. a). Sulla natura degli obblighi contenuti nell'accordo: C. VOIGT, P. FERREIRA, «*Dynamic Differentiation*»: *The Principles of CBDR-RC, Progression and Highest Possible Ambition in the Paris Agreement*, in *Transnational Environmental Law*, 2, 2016, 285 ss.

conoscenze scientifiche a disposizione⁹, del principio di equità e di quello delle responsabilità comuni ma differenziate, al fine di raggiungere la neutralità climatica nella seconda metà del corrente secolo¹⁰.

È in questa cornice che si inserisce il caso *A Sud et al c. Italia*, primo esempio di contenzioso *strategico* in materia di cambiamento climatico promosso nel nostro Paese¹¹. Con tale espressione si fa riferimento a quei ricorsi “costruiti” *ad hoc* per avere un impatto che, trascendendo la singola controversia, mira a realizzare un cambiamento politico e sociale sistemico¹². Aspirano infatti a produrre sia effetti diretti, in termini di adozione da parte degli Stati di misure di mitigazione e di adattamento al cambiamento climatico più ambiziose, che indiretti, in termini, ad esempio, di sensibilizzazione dell’opinione pubblica, di mobilitazione dei movimenti sociali, di stimolo ad altri contenziosi a livello internazionale¹³.

2.1 La strategia processuale di parte attrice

Sulla scorta di azioni simili intentate in Europa e in particolare del caso olandese *Urgenda*¹⁴, che più di ogni altro ha contribuito a promuovere una fiorente giurisprudenza sulla giustizia climatica¹⁵, le parti attrici hanno combinato, nella strategia processuale, argomentazioni che si fondano sui diritti umani da un lato e il diritto civile dall’altro¹⁶.

⁹ Sul ruolo del contributo della comunità scientifica nello sviluppo del diritto internazionale sul cambiamento climatico si rimanda a: G. NAVRAJ SINGH, *Science and Climate Change Law: The Role of the IPCC in International Decision-Making*, in C. P. CALARNE, K. GRAY, R. TARASOFSKY (a cura di), *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*, Oxford University Press, Oxford, 2016, 55 ss.

¹⁰ Art. 4 dell’Accordo di Parigi.

¹¹ Un database sul contenzioso climatico italiano, curato dall’Università del Salento, è disponibile all’indirizzo: www.contenziosoclimaticoitaliano.it.

¹² A. KOVÁCS, *Beyond Courts: Does Strategic Litigation Affect Climate Change Policy Support?*, in *International Review of Law and Economics*, 79, 2024, 3 ss.

¹³ L. VANHALA, *Shaping the Structure of Legal Opportunities: Environmental NGOs Bringing International Environmental Procedural Rights Back Home*, in *Law & Policy*, 40, 2018, 110 ss.; M. RAMSDEN, K. GLEDHILL, *Defining Strategic Litigation*, in *Civil Justice Quarterly*, 38, 2019, 407 ss. Sul ruolo di tale tipo di contenzioso nell’ordinamento italiano si rimanda a: S. PITTO, *Public interest litigation e contenzioso strategico nell’ordinamento italiano. Profili critici e spunti dal diritto comparato*, in *DPCE Online*, 50, 2021, 1061 ss.

¹⁴ Corte Suprema, *Lo Stato dei Paesi Bassi c. Fondazione Urgenda*, causa n. 19/00135, sent. del 20 dicembre 2019.

¹⁵ E. BARRITT, *Consciously Transnational: Urgenda and the Shape of Climate Change Litigation: The State of the Netherlands (Ministry of Economic Affairs and Climate Policy) v. Urgenda Foundation*, in *Environmental Law Review*, 22, 2020, 296 ss.; R. COX, *A Climate Change Litigation Precedent: Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands*, in *Journal of Energy & Natural Resources Law*, 34, 2016, 143 ss.; A. NOLLKAEMPER, L. BURGERS, *The State of the Netherlands v. Urgenda*, in *International Legal Materials*, 59, 2020, 811 ss.

¹⁶ Sul punto di veda: M. FERMEGLIA, R. LUPORINI, *‘Urgenda-Style’ Strategic Climate Change Litigation in Italy: A Tale of Human Rights and Torts?*, in *Chinese Journal of Environmental Law*, 2023,

I ricorrenti, infatti, chiedevano, in via principale¹⁷, l'accertamento della responsabilità extracontrattuale dello Stato italiano *ex art.* 2043 c.c. per aver contribuito a produrre e a non rimuovere la situazione di pericolo rappresentata dall'emergenza climatica, denunciata dalla comunità scientifica¹⁸ e dichiarata dall'Unione europea¹⁹. Infatti, la politica italiana di mitigazione del cambiamento climatico era giudicata totalmente insufficiente e incapace di «porre fine all'aumento costante della temperatura, contribuire ad arrestare gli effetti degenerativi dell'emergenza climatica, quindi rendere effettivi, nel presente e nel futuro, i contenuti essenziali dei diritti fondamentali della persona umana, prevenendone la lesione»²⁰.

Per gli attori, la perdurante inerzia statale nel perseguire l'obiettivo della stabilità climatica avrebbe integrato la responsabilità aquiliana dello Stato alla luce dell'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione del c.c. e della clausola generale del *neminem laedere*²¹ in considerazione del rischio di un pregiudizio ai diritti umani in futuro, a causa degli effetti prodotti dal cambiamento climatico. Infatti, a partire dalla sentenza n. 641/1987, la Corte costituzionale ha ritenuto l'art. 2043 c.c. uno «strumento per la protezione dei valori che la Costituzione prevede e assicura»²². Come ha chiarito la Corte costituzionale, il principio del *neminem laedere*, in relazione con il principio di solidarietà di cui all'art. 2 Cost. e con i precetti costituzionali posti a presidio di beni primari e assoluti, come il diritto alla salute (art. 32 Cost.), consente l'esperibilità preventiva della tutela aquiliana per evitare «tutta la gamma delle conseguenze dannose che potrebbero derivare dalla violazione degli stessi»²³. Infatti, la protezione costituzionalmente accordata a beni di valore assoluto e

245 ss.; P. PUSTORINO, *Cambiamento climatico e diritti umani: sviluppi nella giurisprudenza nazionale, in Ordine internazionale e diritti umani*, 2021, 596 ss. Sull'ampio ricorso all'istituto della responsabilità civile dello Stato nei casi di contenzioso strategico fatti valere di fronte ai giudici nazionali, nonostante le sensibili differenze riscontrabili tra i diversi sistemi giuridici interni, si rimanda a: M. HINTEREGGER, *Civil Liability and the Challenges of Climate Change: A Functional Analysis*, in *Journal of European Tort Law*, 2017, 259 ss.

¹⁷ In via subordinata gli attori invocavano l'art. 2051 c.c., ai sensi del quale lo Stato italiano, in qualità di custode, sarebbe responsabile dei danni causati dalla cosa custodita, il sistema climatico. Lo stesso è infatti competente a controllare ed eliminare qualsiasi aumento di emissioni. In via ancora più subordinata, invece, si invocava la responsabilità dello Stato radicata nel mancato rispetto degli obblighi di protezione fondati – *ex artt.* 1173 e 1218 c.c. – sul contratto sociale qualificato.

¹⁸ W. RIPPLE e altri 11258 scienziati, *World Scientists' Warning of a Climate Emergency*, in *BioScience*, 1, 2020, 8 ss.; UNEP, *Facts about the Climate Emergency*, 2020, disponibile all'indirizzo: www.unep.org.

¹⁹ Risoluzione 2019/2930(RSP) del Parlamento europeo del 28 novembre 2019 sull'emergenza climatica e ambientale.

²⁰ Cfr. atto di citazione, p. 15.

²¹ *Ivi*, p. 69.

²² C. cost., 30 dicembre 1987, n. 641, par. 2.2.

²³ *Ibidem*.

primario permette di anticipare la soglia di tutela giurisdizionale dal momento che i corrispondenti diritti «non tollerano interferenze esterne che ne mettano in discussione l'integrità»²⁴.

Azioni insufficienti di mitigazione del cambiamento climatico, in violazione dei vincoli assunti con la conclusione dei trattati internazionali che saranno a breve richiamati, si sarebbero tradotti nella mancata rimozione della situazione di pericolo e, dunque, nella futura lesione di numerosi diritti fondamentali, determinando il sorgere dell'illecito aquiliano. Nella prospettiva attorea, l'art. 2043 c.c. avrebbe dovuto applicarsi a protezione di diritti fondamentali tutelati sia da strumenti internazionali, come la Convenzione europea dei diritti umani (CEDU) che dalla Costituzione. Sforzi insufficienti di mitigazione avrebbero prodotto infatti una violazione degli artt. 2 (diritto alla vita), 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) e 14 (divieto di discriminazione) della CEDU²⁵. Per quanto riguarda invece le disposizioni costituzionali, le parti attrici lamentavano il pregiudizio dell'art. 32, relativo alla tutela della salute, e del diritto all'ambiente salubre che, pur non presente nel catalogo dei diritti costituzionalmente protetti, veniva ricostruito in via interpretativa dagli artt. 9 e 32, letti alla luce dell'art. 2 Cost. Inoltre, veniva invocata la lesione del diritto a un clima stabile e sicuro, considerato precondizione per la salvaguardia del godimento di tutti gli altri diritti minacciati dal cambiamento climatico e da tutelare anche in una prospettiva intergenerazionale, diritto ricavato anch'esso dall'art. 2 Cost.²⁶. Se la costruzione della legittimazione ad agire degli attori era apparsa nei primi commenti in dottrina come un aspetto potenzialmente critico del ricorso, come si vedrà, non è stata oggetto di scrutinio da parte del Tribunale di Roma²⁷.

Per i ricorrenti, gli obblighi di mitigazione e adattamento a carico dello Stato trovavano il loro fondamento in una pluralità di fonti diverse, di diritto dell'Unione Europea²⁸ e di diritto internazionale, in modo particolare nella

²⁴ Cfr. Cass. Civ., Sez. III, 27 luglio 2000, n. 9893/2000, par. 4.1.

²⁵ Nella sua giurisprudenza precedente la Corte EDU aveva già derivato dall'art. 8 l'obbligo degli Stati membri di valutare i rischi di danno associati all'inquinamento ambientale e alle catastrofi naturali e di adottare tutte le misure necessarie a proteggere il diritto degli individui al rispetto della propria vita privata. Cfr. Corte EDU, *Cordella c. Italia*, ricorso n. 54414/13, sent. del 24 gennaio 2019; *Di Sarno c. Italia*, ricorso n. 30765/08, sent. del 10 gennaio 2012; *Lopez Ostra c. Spagna*, ricorso n. 16798/90, sent. del 9 dicembre 1994; *Guerra c. Italia*, ricorso n. 14967/89, sent. del 19 febbraio 1998.

²⁶ Atto di citazione, p. 59 ss.

²⁷ Sulle criticità che il caso, così costruito, avrebbe potuto incontrare nell'ordinamento italiano si rimanda a: R. LUPORINI, *The 'Last Judgment': Early Reflections on Upcoming Climate Litigation in Italy*, in *Question of International Law*, 2021, 27 ss.; D. CASTAGNO, *Challenging Legal Standing in Climate Change Litigation, A Comparative Approach to the Italian Case 'Giudizio Universale'*, in *International Journal of Procedural Law*, 14, 2024, 47 ss.

²⁸ Quest'ultima ha imposto agli Stati obblighi volti al raggiungimento di specifici target di riduzione. A tal proposito, si vedano: Regolamento (UE) 2018/842 del Parlamento europeo e del Consiglio

Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC)²⁹ del 1992 e nel già richiamato Accordo di Parigi. Secondo gli attori, la ratifica da parte dell'Italia di questi trattati internazionali³⁰ sarebbe stata di per sé espressiva della volontà di orientare la propria discrezionalità politica in un senso ben preciso, ossia quello di condurre una politica climatica efficace e aderente ai metodi scientifici.

La cd. “riserva di scienza”³¹ – espressione con la quale gli attori si riferiscono alla necessità che le azioni di contrasto al cambiamento climatico debbano essere *science based*, ossia adottate tenendo conto delle migliori conoscenze e informazioni scientifiche disponibili, che diventano elementi integrativi di indirizzo degli obblighi assunti dagli Stati e parametri per vagliare l'efficacia delle politiche intraprese – è infatti richiamata da entrambi i trattati³² e costituirebbe un ulteriore limite alla discrezionalità politica. A tal proposito, gli attori hanno richiamato le conclusioni dell'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC)³³ e, in particolare, il Rapporto Speciale del 2018³⁴. Quest'ultimo ha sostenuto la necessità di contenere l'aumento della temperatura nel limite di più 1,5 C° entro il 2030, identificato quale punto di non ritorno per evitare che l'emergenza climatica diventi irreversibile. Inoltre, ha individuato nel *carbon budget* il metodo scientifico che fornisce la quantità

del 30 maggio 2018 relativo alle riduzioni annuali vincolanti delle emissioni di gas serra a carico degli Stati membri nel periodo 2021-2030 come contributo all'azione per il clima per onorare gli impegni assunti a norma dell'Accordo di Parigi e recante modifica del regolamento (UE) n. 525/2013 (GU L 156 del 19.6.2018, p. 26 ss.); Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009; e il Regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»), GU L 243 del 9 luglio 2021 in cui si prevede che i Paesi dell'UE devono ridurre le emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55% entro il 2030, al fine di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050.

²⁹ UNFCCC, aperto alle ratifiche il 9 maggio 1992, in vigore dal 21 marzo 1994. Si vedano in particolare l'art. 2 («L'obiettivo ultimo della presente Convenzione e di tutti i relativi strumenti giuridici che la Conferenza delle Parti può adottare è di stabilizzare, in conformità delle pertinenti disposizioni della Convenzione, le concentrazioni di gas ad effetto serra nell'atmosfera a un livello tale che sia esclusa qualsiasi pericolosa interferenza delle attività umane sul sistema climatico») e l'art. 4 sugli obblighi delle Parti in termini di mitigazione dei cambiamenti climatici.

³⁰ Avvenuta rispettivamente con l. n. 65/1994 e con l. n. 204/2016. Si ricorda, inoltre, che entrambi gli accordi sono stati ratificati dall'UE.

³¹ M. F. CAVALCANTI, *Fonti del diritto e cambiamento climatico: il ruolo dei dati tecnico-scientifici nella giustizia climatica in Europa*, in *DPCE Online*, 2, 2023, 329 ss., M. CARDUCCI, *La ricerca dei caratteri differenziali della giustizia climatica*, in *DPCE Online*, 2, 2020, 1345 ss.

³² Nella UNFCCC: nel preambolo e negli artt. 4, par. 2, lett. d, 5 e 6; nell'Accordo di Parigi: nel preambolo e nell'art. 4, par. 4.

³³ L'IPCC, istituito nel 1988 dall'Organizzazione meteorologica mondiale e dal Programma delle Nazioni Unite sull'ambiente, è il principale organismo internazionale che si occupa di analizzare i cambiamenti climatici. Ogni anno produce un rapporto di valutazione scientifica sullo stato delle conoscenze nel campo del clima.

³⁴ IPCC, *Special Report, Global Warming of 1,5 C°*, 2018.

massima di gas serra ancora emettibile per contenere l'aumento della temperatura entro i limiti indicati. Tali conclusioni, del resto, sono state confermate nella Conferenza degli Stati parte (CoP), tenutasi a Glasgow nel 2021³⁵, nel corso della quale gli Stati hanno interpretato l'Accordo di Parigi nel senso di porre un obbligo di riduzione delle emissioni di 1,5 C° e di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050.

Gli attori sostenevano che le azioni climatiche dell'Italia erano totalmente insufficienti a garantire il raggiungimento di tali obiettivi di mitigazione. In assenza di una legge quadro sul clima, le misure programmate con il Piano integrato per l'energia e il clima (PNIEC)³⁶, se perseguite in maniera efficace, avrebbero condotto, infatti, a una contrazione delle emissioni del solo 36% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030. Pertanto, si chiedeva al giudice di condannare il convenuto al risarcimento in forma specifica *ex art. 2058 c.c.*³⁷. Si richiedeva dunque un'ingiunzione che imponesse l'adozione di ogni iniziativa necessaria per l'abbattimento delle emissioni clima-alteranti del 92% rispetto ai livelli del 1990, abbattimento da realizzarsi entro il 2030 in modo tale da prevenire la lesione futura dei diritti umani. Sulla base di un report scientifico allegato all'atto di citazione e realizzato da *Climate Analytics*³⁸, i ricorrenti sostenevano, infatti, che tale target di contenimento, calcolato sulla base della metodologia indicata dall'IPCC, fosse l'unico capace di soddisfare la cd. "quota equa", ossia quella porzione di riduzione delle emissioni che uno Stato dovrebbe raggiungere per dare un contributo all'attuazione dell'Accordo di Parigi, tenendo in considerazione i principi del diritto internazionale dell'ambiente di equità e delle responsabilità comuni ma differenziate³⁹.

Proprio perché si trattava di un'azione legale sistemica e non di impugnazione di un singolo atto – ragione che contribuisce a spiegare come mai non sia stato adito il giudice amministrativo – veniva richiesta la condanna dello Stato a un obbligo di *facere* che si concretasse in una decisa inversione di tendenza nella conduzione della propria politica climatica.

³⁵ *Decision/CMA.3, Glasgow Climate Pact*, disponibile all'indirizzo: www.unfccc.int.

³⁶ Si tratta del documento contenente le strategie di riduzioni delle emissioni redatto dall'Italia nel quadro del Regolamento UE n.2018/1999. È disponibile all'indirizzo: www.mase.gov.it.

³⁷ «Il danneggiato può chiedere la reintegrazione in forma specifica, qualora sia in tutto o in parte possibile».

³⁸ CLIMATE ANALYTICS, *Obiettivi e politiche climatiche dell'Italia in conformità all'Accordo di Parigi e alle valutazioni di Equity globale*, 2021, p. 4.

³⁹ Applicando solo l'obiettivo di riduzione delle emissioni medie globali e non il principio delle responsabilità comuni ma differenziate, l'Italia avrebbe dovuto ridurre le emissioni del 63% entro il 2030, che è comunque una soglia significativamente più alta dell'obiettivo risultante dal PNIEC.

2.2 Analisi critica della sentenza di primo grado

La seconda sezione civile del Tribunale di Roma in composizione monocratica ha respinto in maniera integrale le richieste degli attori in una sentenza, estremamente sintetica, in cui è stato dichiarato il difetto assoluto di giurisdizione per insindacabilità delle politiche climatiche. Si tratta di una pronuncia che presenta diversi profili critici che verranno di seguito evidenziati, ripercorrendo le scarse argomentazioni fornite dall'organo giudicante.

Il Tribunale di Roma ha aperto il suo ragionamento con il riconoscimento della dimensione emergenziale del fenomeno del cambiamento climatico e con un richiamo alle più note sentenze pronunciate dai giudici di altri Paesi europei che, in diverse forme, hanno accertato la responsabilità dello Stato a causa delle misure di contrasto ai cambiamenti climatici adottate. Con il riferimento al già citato *Urgenda*, alla sentenza del Tribunale amministrativo di Parigi nel cd. *Affaire du Siècle*⁴⁰ e alla pronuncia della Corte costituzionale tedesca in *Neubauer*⁴¹, il decisore ha dunque collocato l'azione intentata dalle parti attrici nel solco del più ampio fenomeno della *climate change litigation*. Ciò poteva far presupporre l'adozione di una pronuncia volta ad accertare *nel merito* l'eventuale violazione dell'art. 2043 c.c. da parte dell'Italia. Tuttavia, per il giudice la similitudine con le altre controversie europee era dovuta al solo oggetto dei casi – il cambiamento climatico antropogenico – mentre la differenza «dei modelli di azione condizionati dalla diversità degli ordinamenti giuridici»⁴² in cui sono sorti ne ha giustificato il discostamento operato dal Tribunale di Roma.

Pur ammettendo che le peculiarità dell'ordinamento italiano non avrebbero potuto condurre a un esito simile a quello di ricorsi incardinati in altri sistemi normativi, appare quantomeno singolare che l'organo giudicante non abbia minimamente considerato come, nelle controversie richiamate, i tribunali nazionali avessero affrontato la questione dell'insindacabilità della politica climatica dei governi in ragione del principio della separazione dei poteri e l'avessero respinta sulla base di considerazioni che trascendono le caratteristiche intrinseche degli ordinamenti di riferimento⁴³.

⁴⁰ Tribunale amministrativo di Parigi, *Association Oxfam France, Association Notre Affaire À Tous, Fondation pour la Nature et l'Homme, Association Greenpeace France*, ricorsi n. 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1, sent. del 14 ottobre 2021.

⁴¹ Corte costituzionale tedesca, *Neubauer et al. c. Germania*, sentenza del 29 aprile 2021, 1 BvR 288/20.

⁴² Tribunale ordinario di Roma, II. Sez. Civ., *A Sud Ecologia et al. c. Presidenza del Consiglio dei ministri*, causa iscritta al n. 39415, sent. del 26 febbraio 2024, p. 7.

⁴³ Sul punto si veda anche A. MOLFETTA, *La sentenza Giudizio Universale in Italia: un'occasione mancata di fare giustizia climatica*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 5, 2024, 186 ss., il quale osserva l'importanza delle decisioni richiamate anche in virtù del fatto che provenivano tutte da Paesi dell'UE e aderenti alla CEDU. Si veda anche: G. PALOMBINO, *Il "Giudizio universale" è inammissibile: quali prospettive per la giustizia climatica in Italia?*, in *laCostituzione.info*, disponibile all'indirizzo: www.lacostituzione.info, 25 marzo 2024.

Sono due le ragioni – strettamente correlate e sostenute in maniera apodittica, senza adeguata argomentazione – sulle quali il Tribunale fonda l’inammissibilità del ricorso. La prima riguarda l’«insussistenza di una obbligazione dello Stato (di natura civile e coercibile da parte del singolo) di ridurre le emissioni»⁴⁴ poiché l’interesse di cui si invoca la tutela risarcitoria ai sensi dell’art. 2043 c.c. non rientrerebbe «nel novero degli interessi giuridicamente tutelati»⁴⁵. Questo profilo sarà analizzato in maniera approfondita nel prossimo paragrafo poiché smentito dalla sentenza della Corte EDU contro la Svizzera⁴⁶.

La seconda argomentazione fornita a giustificazione del difetto assoluto di giurisdizione attiene invece al fatto che l’organo ritiene di non potersi pronunciare in una materia “tradizionalmente” riservata alla politica. Si invoca infatti il principio della separazione dei poteri, baluardo dello Stato di diritto, come scudo per non valutare le scelte di politica climatica del legislatore e del governo che, in quanto tali, rientrerebbero nella sfera di attribuzione esclusiva degli organi politici. Si legge, infatti, che «quelli posti in essere dal Governo e dal Parlamento, e qui oggetto di censura, sono atti, provvedimenti e comportamenti manifestamente espressivi della funzione di indirizzo politico, consistente nella determinazione delle linee fondamentali di sviluppo dell’ordinamento e della politica dello Stato nella delicata e complessa questione, indubbiamente emergenziale, del cambiamento climatico antropogenico»⁴⁷. Lo Stato non può essere ritenuto responsabile per le scelte politiche in materia di contrasto al cambiamento climatico poiché gli organi politici sarebbero liberi nella definizione dei propri obiettivi in una materia che comporta valutazioni discrezionali di carattere socioeconomico e bilanciamenti che investono i diversi ambiti della vita della collettività⁴⁸. In questa poco condivisibile ricostruzione, dal principio della separazione dei poteri deriverebbe l’insindacabilità delle politiche climatiche da parte dei giudici, in quanto espressione di indirizzo politico di organi dotati di legittimazione democratica⁴⁹.

Questa tesi appare però non convincente per diverse ragioni.

⁴⁴ Tribunale ordinario di Roma, *A Sud Ecologia et al c. Presidenza del Consiglio dei ministri*, cit., p. 12.

⁴⁵ *Ibidem*. Il Tribunale di Roma, riguardo alla domanda, proposta dagli attori in via subordinata, riguardante la modifica del PNIEC, ha ritenuto che la questione dovesse essere devoluta al giudice amministrativo poiché ritenuta correlata a «comportamenti materiali riconducibili al concreto esercizio di un potere autoritativo» (p. 14).

⁴⁶ Vedi *infra* 3.1.

⁴⁷ Tribunale ordinario di Roma, *A Sud Ecologia et al c. Presidenza del Consiglio dei ministri*, cit., p. 12.

⁴⁸ Si veda U. LATTANZI, *Climate Litigation Reaches Italian Court, Giudizio Universale*, in *Verfassungsblog on Matters Constitutional*, disponibile all’indirizzo: www.verfassungsblog, 12 aprile 2024.

⁴⁹ L. BERGKAMP, J.C. HANEKAMP, *Climate Change Litigation against States: The Perils of Court-Made Climate Policies*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 5, 2015, 102 ss.

In primo luogo, anche guardando al solo diritto interno, il Tribunale di Roma ha dimostrato di ignorare la copiosa giurisprudenza delle più alte Corti «sul tema dell'intreccio fra accesso al giudice, discrezionalità e insindacabilità del potere e *neminem laedere*»⁵⁰. Rimandando a studi che approfondiscono in maniera specifica il tema⁵¹, in questa sede appare opportuno quantomeno evidenziare come il principio del *neminem laedere*, che si staglia nell'ordinamento italiano quale principio e valore identificativo dello Stato di diritto⁵² e come già ricordato offre una garanzia di accesso al giudice anche in via preventiva⁵³, è stato completamente trascurato dal Tribunale di Roma. Eppure, in più occasioni, le più alte Corti hanno riconosciuto il collegamento tra gli artt. 32 Cost. – la cui lesione era invocata dai ricorrenti – e 2043 c.c.⁵⁴. In caso di violazioni dell'art. 32 Cost., infatti, la Corte costituzionale ha ritenuto che apparirebbero inaccettabili limiti alla tutela risarcitoria del diritto alla salute in nome della discrezionalità del potere⁵⁵. Pertanto, è ingiustificata la posizione del Tribunale di Roma nella misura in cui, pur riconoscendo il carattere emergenziale del cambiamento climatico e quindi il pericolo per la lesione dei diritti fondamentali, non ha ritenuto esistente alcuna situazione soggettiva meritevole di giustiziabilità.

Inoltre, la posizione del Tribunale di Roma si scontra con quella teoria che, nelle democrazie costituzionali, attribuisce un ruolo di rilievo al cd. “right to justification”. Assunto di base della stessa è che qualsiasi scelta politica che abbia impatti rilevanti sulla collettività, specialmente su diritti fondamentali, deve essere giustificata con argomentazioni solide, in modo chiaro e accessibile a chi ne è coinvolto o ne subisce le conseguenze. I giudici, in tal senso, sarebbero legittimati a effettuare una forma di controllo sull'esercizio del potere pubblico⁵⁶. Nel contesto del cambiamento climatico, l'evidente fallimento della politica nella gestione di un fenomeno così complesso «has motivated a

⁵⁰ L. CARDELLI, *La sentenza “Giudizio Universale” una decisione retriva*, in *laCostituzione.info*, disponibile all'indirizzo: www.lacostituzione.info, 11 marzo 2024.

⁵¹ Si veda, ad esempio, I. BRUNO, *La causa «Giudizio Universale». Quattro test costituzionali sui poteri del giudice adito*, in *federalismi.it*, 18, 2022, 27 ss.; A. PISANÒ, *Il diritto al clima. Il ruolo dei diritti nei contenziosi climatici europei*, ESI, Napoli, 2022, 273 ss.; L. BUTTI, S. NESPOR, *Diritto al clima*, Mimesis, Milano, 2022, 252 ss.

⁵² C. cost., 24 gennaio 1992, n. 16, 1992, terzo considerato in diritto: «ogni norma che sopravvenga ad omologare fatti conseguiti alla violazione del *neminem laedere* si pone fuori del quadro dei valori su cui è costruito lo Stato di diritto».

⁵³ C. Cost., n. 641/1987, par. 2.2.

⁵⁴ Cass. Civ., Sez. III, 27 luglio 2000, n. 9893; Cass. Civ., SS.UU., 8 marzo 2006, n. 4908; e, più di recente, Cass. Civ., SS.UU., 23 aprile 2020, n. 8092.

⁵⁵ C. cost., 14 luglio 1986, n. 184, par. 19.

⁵⁶ R. FORST, *The Right to Justification, Elements of a Constructivist Theory of Justice*, Columbia University Press, New York, 2011; C. MÖLLERS, *The Three Branches: A Comparative Model of Separation of Powers*, Oxford University Press, Oxford, 2013.

growing share of citizens and civil society actors to pursue what is necessary via counter-majoritarian instruments, most prominently through climate litigation»⁵⁷. I tribunali assumono in questa prospettiva un ruolo di garanzia, esercitando una supervisione sulla legittimità delle decisioni politiche in ambito climatico, specialmente quando tali scelte mettono in pericolo i diritti fondamentali, come il diritto alla vita, alla salute e a un ambiente sano⁵⁸. In quest'ottica, dunque, il sindacato giurisdizionale sulle scelte politiche di contrasto ai cambiamenti climatici, lungi dal minare il principio di separazione dei poteri, ne consentirebbe la piena realizzazione⁵⁹, imponendo che i decisori politici “giustificano” le proprie scelte alla luce dell’impatto che le stesse hanno sui diritti umani⁶⁰. Anche guardando al contenzioso climatico in altri Paesi, e, in particolare, al ben noto caso *Urgenda*, si può notare che, a più riprese, nelle diverse fasi di giudizio, sia stato evidenziato come il fatto che le scelte politiche dei poteri pubblici siano sottoposte a scrutinio da parte dei giudici sia, in realtà, un’operazione condotta a tutela dei singoli, nel pieno rispetto dello Stato di diritto e del bilanciamento tra diversi poteri⁶¹. Tale controllo, che il Tribunale di Roma si è rifiutato di svolgere, costituisce un elemento imprescindibile di un ordinamento costituzionale democratico.

In terzo luogo, non si può ignorare che presupposto fondamentale della *rule of law* è che «nessuna istituzione, nemmeno quindi un’Autorità di Governo,

⁵⁷ C. ECKES, *Tackling the Climate Crisis with Counter-majoritarian Instruments: Judges Between Political Paralysis, Science, and International Law*, in *European Papers*, 2021, 1307 ss., 1308. Nello stesso senso si veda anche: L. BURGERS, *Should Judges Make Climate Change Law?*, in *Transnational Environmental Law*, 9, 2020, 55 ss.

⁵⁸ È la stessa posizione sostenuta dalla Corte EDU nel caso contro la Svizzera (cfr. *infra* par. 3). Si veda anche: C. ECKES, P. LEINO-SANDBERG, A. WALLERMAN GHAVANINI, *Conceptual Framework for the Project “Separation of Powers for 21st Century Europe (SepaRope)”*, in *Amsterdam Law School Research Paper*, 2021, 1 ss.

⁵⁹ C. ECKES, *Separation of Powers in Climate Cases: Comparing cases in Germany and the Netherlands*, in *Verfassungsblog on Matters Constitutional*, disponibile all’indirizzo: www.verfassungsblog.de, 10 maggio 2021: «By allocating different functions to the three branches, executive, legislature, and judiciary, separation of powers aims to ensure that the tension between law and majoritarian politics is perpetuated and that neither law nor politics dominates the other. The judiciary has the important function of protecting individual autonomy as a crucially necessary element».

⁶⁰ Nello stesso senso: M. A. LOTH, *The Civil Court as Risk Regulator: The Issue of its Legitimacy*, in *European Journal of Risk Regulation*, 9, 2018, 69 ss.; G. PANE, *Pro e contro dei rimedi domestici: prospettive di sinergia europea nel contenzioso climatico collettivo*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2023, 375 ss. L’autrice ritiene che la dottrina della separazione dei poteri non rappresenti un argomento convincente per limitare l’accertamento della responsabilità di uno Stato per la conduzione della propria politica climatica. Lo stesso non potrebbe dirsi per l’emanazione di ordini di ingiunzione. La stessa sostiene che, del resto, «l’assenza di un’ingiunzione di obiettivi specifici può considerarsi anche un’alternativa più flessibile e forse più efficace, comportando un monitoraggio “per gradi” più rapido e immediato, e mantenendo aperto un canale di dialogo con le istituzioni».

⁶¹ Corte Suprema, *Lo Stato dei Paesi Bassi c. Fondazione Urgenda*, cit., par. 8.3.2. Per una ricostruzione dettagliata delle argomentazioni sostenute dai giudici olandesi si rimanda a: L. MAGI, *Giustizia climatica e teoria dell’atto politico*, cit., 1039.

può sottrarsi al rispetto della Costituzione, delle leggi nazionali e dei trattati internazionali»⁶². Da questo punto di vista, e in ragione della ratifica da parte dell'Italia di tutti i trattati internazionali sul clima precedentemente richiamati, la politica climatica statale non è scevra da vincoli ma è chiamata al rispetto dell'obbligo di contribuire, attraverso il taglio di emissioni, al contenimento dell'aumento della temperatura media mondiale al di sotto di 1,5°. Tali vincoli internazionali acquistano una «piena dimensione costituzionale, e dunque hanno natura obbligatoria, proprio per il legislatore»⁶³, alla luce dell'art. 117, c. 1, della Costituzione.

Inoltre, un ulteriore elemento che permette di circoscrivere la discrezionalità politica è la deferenza da tributare ai dati scientifici in questa materia. Da questo punto di vista, appare preoccupante il fatto che il Tribunale di Roma abbia ritenuto i dati forniti dalle parti «non verificabili in questa sede, non disponendo questo giudice delle informazioni necessarie»⁶⁴. Trincerarsi dietro l'incapacità di esaminare i dati scientifici, in un periodo storico in cui la magistratura è sempre più spesso chiamata a pronunciarsi su questioni tecniche, potendosi avvalere di esperti e alla luce di principi giuridici ormai consolidati come quello di precauzione e della migliore scienza disponibile, è un'argomentazione difficilmente sostenibile⁶⁵.

Non è un caso che in dottrina si sia parlato di scienza “come fonte del diritto”, “limite alla discrezionalità politica” o “parametro interposto di legittimità”⁶⁶. Una valutazione sulla legittimità delle scelte di politica climatica non può prescindere, infatti, dalle evidenze prospettate dalla comunità internazionale e, in particolare, dall'IPCC, come è stato fatto del resto nei casi espressamente richiamati dal Tribunale di Roma, *Urgenda* e *Affaire du Siècle*. A tal proposito, appare utile ricordare anche che l'Italia è membro dell'IPCC e i suoi delegati statali hanno sempre votato a favore dei suoi rapporti pubblicati

⁶² L. BUTTI, *Chi decide sulle politiche climatiche? Contenzioso climatico, separazione dei poteri e “Rule of Law”*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, disponibile all'indirizzo: www.rgaonline.it, 1° aprile 2024.

⁶³ G. PALOMBINO, *Il “Giudizio universale” è inammissibile*, cit.

⁶⁴ Tribunale ordinario di Roma, *A Sud Ecologia et al c. Presidenza del Consiglio dei ministri*, cit., p. 8.

⁶⁵ Così R. CECCHI, *Il Giudizio (o Silenzio?) Universale: una sentenza che non farà la storia*, in *Diritti Comparati*, disponibile all'indirizzo: www.diritticomparati.it, 15 maggio 2024; N. STAVENATO, *Se un fisico legge la sentenza “Giudizio Universale”*, in *laCostituzione.info*, disponibile all'indirizzo: www.lacostituzione.info, 29 marzo 2024.

⁶⁶ L. DEL CORONA, *Brevi considerazioni in tema di contenzioso climatico alla luce della recente sentenza del Tribunal Administratif De Paris sull’Affaire du Siècle*, in *Rivista “Gruppo di Pisa”*, 1, 2021, 327 ss; M. MORVILLO, *Climate Change Litigation e separazione dei poteri: riflessioni a partire dal caso Urgenda*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2019, 1 ss.; S. BALDIN, *Towards the Judicial Reognition of the Right to Live in a Stable Climate System in the European Legal Space?*, in *DPCE Online*, 2/2020, 1424 ss.

annualmente, incluso lo *Special Report* del 2018, espressamente commissionato dagli Stati attraverso la Decisione1/CP.21⁶⁷. Si ritiene, dunque, che lo stesso, ai sensi dell'art. 31, par. 2, lett. b), della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati⁶⁸, assuma la natura giuridica di strumento disposto dalle Parti in occasione della conclusione del trattato – in questo caso dell'Accordo di Parigi – e, come tale, sia utilizzabile a fini interpretativi dal giudice⁶⁹.

Infine, appare utile segnalare come nella decisione del Tribunale di Roma non abbia avuto alcun rilievo la recente riforma costituzionale⁷⁰ che ha portato nel 2022 alla modifica dell'art. 9, c. 3, Cost. disponendo «la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, *anche nell'interesse delle future generazioni*»⁷¹. Tale disposizione, che non era stata invocata dai ricorrenti che hanno avviato l'azione prima della riforma, assegna all'attività pubblica un compito preciso di tutela dell'ambiente e degli ecosistemi. Come è stato sostenuto da autorevole dottrina, visto il rapporto di strumentalità tra ecosistemi e clima, la stessa «è capace di dare copertura costituzionale alla tutela del clima»⁷², presupponendo che la tutela dell'ambiente possa realizzarsi soltanto attraverso una stabilizzazione climatica⁷³. A riguardo, si segnala anche una recentissima sentenza della Corte cost.⁷⁴ che ha ritenuto il novellato art. 9 Cost. espressione di un nuovo “mandato”, vincolante tutte le autorità pubbliche, alla tutela degli interessi delle «persone ancora non venute ad esistenza, nei cui confronti le generazioni attuali hanno un preciso dovere di preservare le

⁶⁷ *Report of the Conference of the Parties on its twenty-first session, held in Paris from 30 November to 13 December 2015*, Decision 1/CP.21, FCCC/CP/2015/10/Add.1, 26 gennaio 2016, disponibile all'indirizzo: www.unfccc.int.

⁶⁸ Adottata il 22 maggio 1969 ed entrata in vigore il 27 gennaio 1980. In Italia ratificata con l. 12 febbraio 1974, n. 112.

⁶⁹ Similmente si concorda con Laura Magi, laddove la stessa sostiene che dalle risoluzioni adottate a conclusione delle CoP – e in questo senso ai nostri fini rileva quella di Glasgow sopra richiamata – possa desumersi la formazione di un accordo tra le parti circa l'interpretazione o attuazione dell'Accordo di Parigi ex art. 31, par. 3, lett. a) della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati. Pertanto, «l'utilizzo di tale criterio ermeneutico da parte del giudice nazionale non produce un'azione *ultra vires* del medesimo» (L. MAGI, *Giustizia climatica e teoria dell'atto politico*, cit., 1047).

⁷⁰ La l. cost. n. 1/2022 ha introdotto anche una modifica dell'art. 41, commi 2 e 3 Cost. individuando nella salute e nell'ambiente due limiti all'iniziativa economica privata.

⁷¹ Sulle prospettive di tutela giurisdizionale dell'interesse delle generazioni future si veda: C. D'ORAZI, *Le generazioni future e il loro interesse: oggetti sconosciuti di rilievo costituzionale. Osservazioni a prima lettura della l. cost. n. 1/2022*, in *BioLaw Journal*, 2023, 93 ss.

⁷² R. BIFULCO, *Ambiente e cambiamento climatico nella Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, 2023, 132 ss., 139.

⁷³ F. GALLARATI, *Tutela costituzionale dell'ambiente e cambiamento climatico: esperienze comparate e prospettive interne*, in *DPCE Online*, 2, 2022, 108 ss.

⁷⁴ Per un primo commento si rimanda a: M. CARDUCCI, *Il duplice “mandato” ambientale tra costituzionalizzazione della preservazione intergenerazionale, *neminem laedere* preventivo e fattore tempo. Una prima lettura della sentenza della Corte costituzionale n. 105 del 13 giugno 2024*, in *DPCE Online*, 2024, 1 ss.

condizioni perché esse pure possano godere di un patrimonio ambientale il più possibile integro, e le cui varie matrici restino caratterizzate dalla ricchezza e diversità che lo connotano»⁷⁵.

3. Le possibili implicazioni della sentenza *KlimaSeniorinnen c. Svizzera* per il contenzioso climatico in Italia: a) in materia di separazione dei poteri

È opportuno richiamare la sentenza relativa al caso *KlimaSeniorinnen c. Svizzera* del 9 aprile 2024 poiché nella stessa la Corte di Strasburgo ha affrontato direttamente la questione del principio della separazione dei poteri e del ruolo dei giudici nel contesto dei cambiamenti climatici, in risposta alle argomentazioni del governo che riteneva che una giurisdizionalizzazione delle questioni climatiche a livello internazionale avrebbe rischiato di aggirare il dibattito democratico e di rendere più complessa la ricerca di soluzioni “politicamente accettabili”⁷⁶. Pertanto, la Corte ha agito con cautela, esercitando un complesso bilanciamento tra il proprio ruolo di organo giurisdizionale internazionale incaricato di tutelare i diritti umani e il rispetto del principio di sussidiarietà e delle competenze statali in un settore in cui, inevitabilmente, si intrecciano «problemi di diritto con problemi di politica»⁷⁷. La Corte si è trovata, infatti, da un lato di fronte al rischio di perdita di fiducia e di legittimità da parte degli Stati membri, mentre dall’altro l’adozione di un approccio troppo conservatore «would avoid conflicts with domestic authorities but would exclude the ECtHR from the historic challenge of climate change»⁷⁸.

La questione ha riguardato, inevitabilmente, la separazione dei poteri nella sua dimensione verticale, ma la Corte, che non ha abdicato al suo ruolo di garante dei diritti umani⁷⁹, ne ha approfittato per chiarire il ruolo del potere giudiziario, anche a livello nazionale, nel contesto del cambiamento climatico. Ha infatti riconosciuto che le azioni di contrasto al cambiamento climatico sono responsabilità primaria, e dunque prerogativa, del legislatore e dell’esecutivo. In una democrazia, caratteristica dell’ordine pubblico europeo insieme al

⁷⁵ C. cost., 13 giugno 2024, n. 105, par 5.1.2. Si veda anche: M. CARDUCCI, *Le affinità “emissive”. La giurisprudenza comparata destinata a incidere sul contenzioso climatico italiano*, in *Diritti Comparati*, disponibile all’indirizzo: www.diritti.comparati.it, 11 luglio 2024.

⁷⁶ Commenti del governo svizzero sull’ammissibilità e il merito di *KlimaSeniorinnen c. Svizzera*, ricorso n. 53600/20, 16 luglio 2021, p. 3. Il punto è stato ripreso anche dal giudice Eicke nella sua opinione dissenziente, par. 4.

⁷⁷ R. PISILLO MAZZESCHI, *Diritti umani e cambiamento climatico*, cit., 384. Si veda: C. BLATTNER, *Separation of Powers and KlimaSeniorinnen*, in M. BÖNNEMANN, M. A. TIGRE (a cura di), *The Transformation of European Climate Litigation*, cit., 125 ss.

⁷⁸ A. MARICONDA, *Victim Status of Individuals in Climate Change Litigation before the ECtHR. Between Old Certainties and New Challenges*, in *The Italian Review of International and Comparative Law*, 2023, 282.

⁷⁹ L. ACCONCIAMESSA, *Il contenzioso climatico davanti alla Corte europea dei diritti umani*, cit., 373 ss.

principio di sussidiarietà, tali azioni non possono infatti prescindere da un processo decisionale democratico e non possono, in alcun modo e ad alcun livello, essere sostituite dall'intervento giudiziario⁸⁰.

Tuttavia, a differenza di quanto sostenuto dal Tribunale di Roma, ciò non si traduce, per la Corte, nella sottrazione della politica climatica al sindacato giurisdizionale e non può fornire uno scudo dietro il quale i governi nazionali possono nascondersi per evitare il controllo delle politiche elaborate in risposta ai cambiamenti climatici⁸¹. L'argomento del rispetto del principio della separazione dei poteri è stato interpretato, infatti, in maniera opposta rispetto al Tribunale di Roma. La democrazia, secondo l'opinione della Corte EDU, non può essere ridotta alla volontà dell'elettorato e dei rappresentanti eletti, senza tener conto dei requisiti dello Stato di diritto. Al contrario, il mandato di qualsiasi corte – di quella di Strasburgo ma anche e soprattutto dei *tribunali nazionali* – consiste proprio nel supervisionare la legittimità delle misure adottate dal legislatore, in ragione della propria complementarità rispetto ai processi democratici⁸². A tal proposito, la Corte, nel distinguere il proprio ruolo in quanto tribunale internazionale, ha opportunamente segnalato che l'estensione del sindacato giurisdizionale delle corti nazionali è inevitabilmente più ampia del proprio, la cui base giuridica è sempre limitata alla sola CEDU⁸³.

Ne deriva che, sebbene le azioni di contrasto del cambiamento climatico siano indiscutibilmente caratterizzate da un'ampia discrezionalità politica, laddove un individuo lamenti la violazione dei suoi diritti ai sensi della Convenzione in conseguenza delle stesse, la questione sollevata non investe più solo e soltanto la politica ma diviene una questione di diritto che ha un impatto sull'interpretazione e l'applicazione della Convenzione su cui la Corte di Strasburgo e, ancor prima, i giudici nazionali sono competenti a pronunciarsi⁸⁴. La Corte, in questo frangente, era ovviamente interessata a dimostrare la propria competenza a pronunciarsi sul ricorso; tuttavia, ha finito per confermare la piena idoneità dei tribunali nazionali a sindacare le misure di contrasto al cambiamento climatico, interpretando il principio della separazione dei poteri alla luce della CEDU.

Durante tutto il corpo della sentenza, la Corte EDU sembra dunque aver avviato un dialogo con i suoi omologhi nazionali, che possono offrire un contributo significativo nella lotta ai cambiamenti climatici e di cui, nelle fasi

⁸⁰ Corte EDU, *KlimaSeniorinnen c. Svizzera*, cit., par. 411: « Judicial intervention, including by this Court, cannot replace or provide any substitute for the action which must be taken by the legislative and executive branches of government ».

⁸¹ O. W. PEDERSEN, *Climate Change and the ECHR: The Results Are In*, in *EjilTalk*, disponibile all'indirizzo: www.ejiltalk.org, 11 aprile 2024.

⁸² Corte EDU, *KlimaSeniorinnen c. Svizzera*, cit., par. 412.

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ *Ivi*, par. 451.

successive di *A Sud et al c. Italia*, si dovrà tenere conto⁸⁵. La Corte ha infatti espressamente enfatizzato «the key role which domestic courts *have played and will play* in climate-change litigation»⁸⁶.

3.1 *Segue*: b) in materia di obblighi di mitigazione

La recente pronuncia della Corte EDU è rilevante anche in relazione all'altro argomento sulla base del quale il Tribunale di Roma ha dichiarato inammissibile il ricorso, ossia la non sussistenza di una «obbligazione dello Stato di natura civile coercibile da parte del singolo di riduzione delle emissioni (...) poiché l'interesse invocato dagli attori non rientrerebbe nel novero degli interessi soggettivi giuridicamente tutelati»⁸⁷.

La Corte di Strasburgo ha derivato dall'art. 8⁸⁸, riguardante il rispetto della vita privata e familiare, il dovere primario dello Stato di adottare e di applicare effettivamente nella pratica un quadro normativo e misure in grado di mitigare gli effetti, attuali e futuri, del cambiamento climatico⁸⁹. Visto, infatti, il possibile impatto del cambiamento climatico sul godimento dei diritti umani e in particolar modo dell'art. 8, l'unico modo per interpretare la Convenzione in modo tale da garantire diritti non illusori ma effettivi, è quello di assicurare che gli Stati, in linea con gli obblighi internazionali derivanti dalla UNFCCC e dall'Accordo di Parigi, istituiscano un quadro normativo e misure necessarie a prevenire un aumento della temperatura oltre i livelli che, sulla base della *migliore scienza disponibile*, determinerebbero effetti negativi irreversibili sui diritti umani⁹⁰. Dunque, ogni Stato contraente è obbligato a intraprendere misure per la riduzione sostanziale e progressiva dei rispettivi livelli di emissioni di gas serra, al fine di raggiungere la neutralità carbonica nei prossimi

⁸⁵ Si veda anche: F. GALLARATI, *L'obbligazione climatica davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo: la sentenza KlimaSeniorinnen e le sue ricadute comparate*, in *DPCE Online*, 2024, 707 ss.

⁸⁶ Corte EDU, *KlimaSeniorinnen c. Svizzera*, cit., par. 631.

⁸⁷ Tribunale ordinario di Roma, *A Sud Ecologia et al c. Presidenza del Consiglio dei ministri*, cit., p. 12.

⁸⁸ CEDU, art. 8, par. 1: «Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza». Nell'interpretazione della Corte, l'art. 8 ricomprende anche il diritto dei singoli a ottenere effettiva protezione da parte dello Stato dagli effetti negativi che il cambiamento climatico ha sulla loro vita e salute.

⁸⁹ Corte EDU, *KlimaSeniorinnen c. Svizzera*, cit., par. 545.

⁹⁰ *Ivi*, par. 546. Sull'interpretazione evolutiva da parte della Corte EDU della Convenzione in linea con gli impegni internazionali assunti dagli Stati membri ai sensi dell'UNFCCC e dell'Accordo di Parigi si rimanda a: J. JAHN, *The Paris Effect: Human Rights in the Light of International Climate Goals and Commitments*, in BÖNNEMANN, M. A. TIGRE, *The Transformation of European Climate Litigation*, cit., 105 ss.

trent'anni⁹¹. Tali misure dovrebbero essere innanzitutto inserite in un quadro normativo vincolante a livello nazionale, seguito da un'adeguata attuazione⁹².

Alla luce dell'interpretazione fornita dalla Corte EDU, sarà impossibile continuare a sostenere in appello l'inammissibilità del ricorso *A Sud et al c. Italia* per assenza di una situazione soggettiva meritevole di giustiziabilità. A conclusioni simili conduce anche la definizione, da parte della Corte EDU, del margine di apprezzamento in materia di politica climatica che riduce sensibilmente la discrezionalità statale⁹³.

Il margine di apprezzamento statale risulta, infatti, compreso per quanto riguarda «l'impegno dello Stato nel combattere il cambiamento climatico e i suoi effetti negativi, e la definizione degli obiettivi e degli scopi richiesti a questo proposito»⁹⁴. Gli Stati devono ridurre le emissioni nel senso indicato dalla scienza al fine di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050. Agli Stati è garantita un'ampia discrezionalità solo nella scelta dei mezzi e delle politiche attraverso cui perseguire l'obiettivo generale di contrasto al cambiamento climatico, tenendo conto anche delle priorità e delle risorse statali disponibili⁹⁵.

Nel valutare il rispetto del margine di apprezzamento da parte degli Stati, la Corte ha elaborato un test che, per scongiurare lacune critiche nell'azione di contrasto al cambiamento climatico, prevede il rispetto da parte delle autorità nazionali competenti di cinque criteri: a) l'adozione di misure generali che specificino un obiettivo temporale per il raggiungimento della neutralità del carbonio e il bilancio complessivo del carbonio rimanente per lo stesso periodo di tempo; b) la definizione di obiettivi e percorsi intermedi di riduzione delle emissioni di gas serra; c) la messa a disposizione di prove che dimostrino il rispetto degli obiettivi di riduzione dei gas; d) l'aggiornamento degli obiettivi di riduzione dei gas serra con la dovuta diligenza e sulla base delle migliori prove disponibili; e, infine, e) un'azione tempestiva, appropriata e coerente nell'elaborazione e nell'attuazione della legislazione e delle misure pertinenti⁹⁶.

⁹¹ Corte EDU, *KlimaSeniorinnen c. Svizzera*, cit., par. 549.

⁹² J. REICH, *KlimaSeniorinnen and the Choice Between Imperfect Options: Incorporating International Climate Change Law to Maintain the ECHR's Relevance the Climate Crisis*, in M. BÖNNEMANN, M. A. TIGRE, *The Transformation of European Climate Litigation*, cit., 41 ss.

⁹³ In questo senso si veda anche F. CITTADINO, *The A Sud v. Italy Case after the KlimaSeniorinnen Judgment Implications of the ECtHR's Decision for Climate Litigation in Italy*, in *Eurac Research*, disponibile all'indirizzo: www.eurac.edu, 28 maggio 2024.

⁹⁴ Corte EDU, *KlimaSeniorinnen c. Svizzera*, cit., par. 543.

⁹⁵ Secondo Pisillo Mazzeschi, ciò costituirebbe conferma del fatto che gli obblighi di riduzione delle emissioni di gas clima-alteranti siano da qualificare come obblighi a realizzazione progressiva, mentre l'obbligo di adottare misure legislative e amministrative adeguate configurerebbe un obbligo immediato e di risultato. Cfr R. PISILLO MAZZESCHI, *Diritti umani e cambiamento climatico*, cit., 391; R. PISILLO MAZZESCHI, *Responsabilité de l'Etat pour violation des obligations positives relatives aux droits de l'homme*, in *Recueil des Cours*, tome 333, 2008, 292 ss.

⁹⁶ Corte EDU, *KlimaSeniorinnen c. Svizzera*, cit., par. 550.

La Corte EDU ha espressamente chiarito che la valutazione del rispetto del margine di apprezzamento in relazione ai cinque criteri indicati è un'operazione che può e deve essere svolta in prima istanza dai tribunali nazionali, non in violazione ma in ottemperanza al principio di separazione dei poteri.

Pertanto, attraverso questo test, vengono di fatto superati ancora una volta gli argomenti in tema di insindacabilità avanzati dal Tribunale di Roma, poiché la discrezionalità politica nelle misure di contrasto ai cambiamenti climatici è ammissibile solo una volta che sono stati soddisfatti questi cinque criteri, sul cui rispetto devono vigilare *in primis* i giudici nazionali⁹⁷. Si tratta di standard prudenti, che delineano gli obblighi minimi che gli Stati devono rispettare nel contesto della mitigazione dei cambiamenti climatici per ottemperare ai diritti della Convenzione⁹⁸.

Da questo punto di vista, però, l'Italia appare particolarmente esposta a seguito delle dichiarazioni rese dall'ISPRA, che, come sostenuto dallo Stato e ribadito dal Tribunale di Roma, appare «l'unico soggetto pubblico che detiene il dato ambientale, in grado di certificare i dati e le informazioni statistiche ambientali ufficiali»⁹⁹. Tale organo, facendo seguito a un accesso civico di alcuni dei ricorrenti di *A Sud*, ha ufficialmente riconosciuto che l'Italia, ad oggi, non ha ancora calcolato il proprio *carbon budget* rimanente compatibile con il contenimento dell'aumento della temperatura fissato dall'Accordo di Parigi¹⁰⁰. A tal proposito, il report scientifico allegato alla domanda di appello, che gli attori hanno commissionato ad un team di scienziati che ha utilizzato la metodologia di calcolo dell'*European Scientific Advisory Committee on Climate Change*¹⁰¹, ha rilevato che l'Italia avrebbe già esaurito il proprio budget di

⁹⁷ Si veda C. HILSON, *The Meaning of Carbon Budget within a Wide Margin of Appreciation*, in M. BÖNNEMANN, M. A. TIGRE, *The Transformation of European Climate Litigation*, cit., 77 ss.

⁹⁸ Ciononostante, nell'applicazione di tali standard alla Svizzera, il suo quadro normativo è stato giudicato insufficiente a garantire una protezione efficace, tempestiva e in linea con le prove scientifiche disponibili degli individui dagli effetti negativi dei cambiamenti climatici. Tale Stato, infatti, non era riuscito a quantificare il bilancio residuo di carbonio, mostrando così una lacuna critica nel processo di attuazione del quadro normativo nazionale (Corte EDU, *KlimaSeniorinnen c. Svizzera*, cit., par. 567).

⁹⁹ Tribunale ordinario di Roma, *A Sud Ecologia et al c. Presidenza del Consiglio dei ministri*, cit., p. 11.

¹⁰⁰ La risposta dell'ISPRA all'istanza di accesso civico generalizzato ai sensi del FOIA (prot. n. 38030 del luglio 2024) è stata allegata a: CEDEUAM, *Le "lacune critiche" della mitigazione climatica italiana delle informazioni ISPRA su Carbon Budget e quota storica di responsabilità emissiva dello Stato*, 2024, 9 ss., disponibile all'indirizzo: www.asud.net.

¹⁰¹ ESABCC, *Scientific Advice for the Determination of an EU-wide 2040 Climate Target and a Greenhouse Gas Budget for 2030-204*, 2024, 48 ss. Il Rapporto dell'ESABCC è stato utilizzato anche dalla Commissione europea come base delle raccomandazioni formulate nel giugno del 2023 per elaborare l'obiettivo di riduzione delle emissioni dell'Unione Europea per il 2040. Secondo tali stime, l'UE dovrebbe prevedere una riduzione delle emissioni nette del 90-95% entro il 2040, rispetto ai livelli del 1990.

carbonio residuo nel 2023¹⁰². L'Italia, inoltre, non sarebbe dotata di Linee guida di calcolo delle emissioni da abbattere per la quantificazione della propria giusta quota di responsabilità emissiva.

Se è vero che la Corte ha specificato che la valutazione del soddisfacimento dei requisiti indicati in *KlimaSeniorinnen* sarà di natura generale, per cui il mancato raggiungimento di uno di questi standard non comporterà necessariamente una violazione della Convenzione¹⁰³, sotto questo profilo l'Italia, al momento, non sta ottemperando agli obblighi positivi derivanti dalla CEDU. La mancata adozione del *carbon budget* residuo è stata infatti qualificata nel caso svizzero come una *critical lacuna*, in quanto «parametro necessario e obbligatorio, in tal senso normativo»¹⁰⁴, in relazione al quale non può essere invocata la discrezionalità dell'azione politica dello Stato e come elemento essenziale affinché il quadro normativo in materia di cambiamento climatico possa risultare effettivo¹⁰⁵.

4. Conclusioni

Dall'analisi condotta risulta evidente come la recente giurisprudenza della Corte EDU, cui non a caso i ricorrenti hanno fatto ampiamente riferimento nell'atto di citazione in appello¹⁰⁶, abbia tratteggiato un quadro diametralmente opposto a quello del Tribunale di Roma. La Corte di Strasburgo ha contestato, infatti, la tesi secondo cui il principio di separazione dei poteri impedisce il sindacato del giudice sulle decisioni relative alla modalità e ai tempi di gestione del cambiamento climatico antropogenico. Inoltre, la Corte EDU, derivando dall'art. 8 l'obbligo positivo degli Stati di mitigazione del cambiamento climatico, ha contribuito a chiarire il parametro alla luce del quale i giudici nazionali devono accertare la responsabilità climatica degli Stati¹⁰⁷. Appare dunque

¹⁰² S. OELZ, Y. ROBIOU DU PONT, Z. NICHOLLS, *Estimates of Fair Share Carbon Budgets for Italy*, 2024, disponibile all'indirizzo www.asud.net.

¹⁰³ Corte EDU, *KlimaSeniorinnen c. Svizzera*, cit., par. 551.

¹⁰⁴ A. COHEN, *Carbon Budget e la "lacuna critica" nella decisione CEDU KlimaSeniorinnen*, in *la-Costituzione.info*, disponibile all'indirizzo www.lacostituzione.info, 12 aprile 2024. Sul fatto che la definizione del carbon budget sarà probabilmente il criterio più problematico per gli Stati membri, si veda: P. ABEL, *Mixed Signals for Domestic Climate Law: The Climate Rulings of the European Court of Human Rights*, in BÖNNEMANN, M. A. TIGRE, *The Transformation of European Climate Litigation*, cit., 95 ss.

¹⁰⁵ Corte EDU, *KlimaSeniorinnen c. Svizzera*, cit., par. 570. Si veda anche D. RAGONE, *Nuove frontiere della climate litigation. Riflessioni a partire dalla sentenza KlimaSeniorinnen della Corte EDU*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 5,2024, 208 ss.; M. CARDUCCI, *La sentenza KlimaSeniorinnen: il carbon budget come presidio materiale di sicurezza quantitativa e temporale, contro il pericolo e come limite esterno alla discrezionalità del potere*, in *DPCE Online*, 2024, 1415 ss.

¹⁰⁶ Disponibile all'indirizzo: www.asud.net.

¹⁰⁷ Si ricorda che i giudici nazionali sono vincolati alla CEDU per come interpretata dalla Corte di Strasburgo, come di recente ribadito dalla Corte cost. nella sentenza del 22 gennaio 2024, n. 7, par. 13.1.

altamente probabile che la decisione della Corte EDU possa determinare un diverso esito del ricorso *A Sud et al c. Italia* in appello.