



CT 22769/21

AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO

CORTE DI APPELLO DI ROMA

SEZIONE I CIVILE

r.g.n. 4806/24 - Ud. 29/1/2025 – G.R. Aversano

COMPARSA DI COSTITUZIONE E RISPOSTA

per la **PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI**, in persona del Presidente del Consiglio pro tempore (CF 80188230587), rappresentata e difesa *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato (CF 80224030587) presso i cui uffici siti in Roma, via dei Portoghesi n. 12 è domiciliata (per il ricevimento di atti: fax n. 06/96514000, indirizzo PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it);

-appellata-

Contro

1) A Sud Ecologia e Cooperazione ODV, 2) Comitato Opzione Zero APS, 3) ARCI Biblioteca di Sarajevo APS, 4) Avionica APS, 5) Peppino Impastato Onlus, 6) Emmaus Palermo, 7) La Freccia, 8) L'Orda D'Oro, 9) Medici per l'Ambiente – ISDE Italia ODV, 10) Movimento per la Decrescita Felice APS, 11) Attac Torino, 12) Centro di Documentazione sui Conflitti Ambientali – CDCA Abruzzo, 13) Centro di Documentazione sui Conflitti Ambientali – CDCA, 14) Circolo Arci Barabini di Trasta, 15) Circolo ARCI Nuova Associazione Culture in Movimento, 16) Coordinamento Nazionale No Triv, 17) Fairwatch – Cooperazione e Mondialità, 18) Fuorimercato, Autogestione in Movimento, 19) Associazione La Locomotiva, 20) Nuovo Senso Civico Onlus, 21) Salviamo la Valle del Sabato, 22) Società Meteorologica Italiana Onlus, 23) Terra! Onlus, 24) Unione Giovani Indipendenti, 25) Lucie Sophie Charlotte Greyl nella qualità di genitore esercente la responsabilità genitoriale sul minore Margot Bernardo e sul minore Noali Bernardo, 26) Laura Fano, nella qualità di genitore esercente la



responsabilità genitoriale sul minore Luna Morrissey e sul minore Maya Morrissey, 27) Laura Greco, nella qualità di genitore esercente la responsabilità genitoriale sul minore Giacomo Carsetti e sul minore Adele Carsetti, 28) Serena Baldari, nella qualità di genitore esercente la responsabilità genitoriale sul minore Alida Baldari Calabria e sul minore Luigi Federico Baldari Calabria, 29) Barbara Bernucci, nella qualità di genitore esercente la responsabilità genitoriale sul minore Emanuele Amantini e sul minore Gaia Amantini, 30) Luca Cicerchia, nella qualità di genitore esercente la responsabilità genitoriale sul minore Libero Cicerchia, 31) Ines Palena, nella qualità di genitore esercente la responsabilità genitoriale sul minore Naima Cinalli, 32) Roberta Sernicola, nella qualità di genitore esercente la responsabilità genitoriale sul minore Alice Di Palma e sul minore Miriam Di Palma, 33) Livia Coraggio, nella qualità di genitore esercente la responsabilità genitoriale sul minore Alessandra Billi, 34) Carmelo Luca Giovanni Salici, nella qualità di genitore esercente la responsabilità genitoriale sul minore Nora Salici, 35) Riccardo Troisi, nella qualità di genitore esercente la responsabilità genitoriale sul minore Anahi Troisi, 36) Massimiliano Amantini, 37) Tiziana Benedetta Bandini, 38) Giulia Barison, 39) Alessandra Basso, 40) Loredana Bellone, 41) Yesid Fernando Bellucci Escandon Martinez, 42) Barbara Bernucci, 43) Giorgia Bocca, 44) Milena Bondanza, 45) Ilaria Boniburini, 46) Peter Bonu, 47) Nadia Borgetti, 48) Cosimo Briganti, 49) Ugo Brunoni, 50) Laura Brusasco, 51) Maria Erika Bucca, 52) Manlio Bugliarelli, 53) Silvia Cama, 54) Valentina Cancelli, 55) Lorenza Cangini, 56) Paolo Capriati, 57) Elena Caragliano, 58) Damian Castro, 59) Tiziano Cattaneo, 60) Eleonora Cavallari, 61) Raffaele Cesari, 62) Luciano Ciartano, 63) Ausilia Cinato, 64) Valerio Colombaroli, 65) Alessandro Coltrè, 66) Cellerina Rosa Cometto, 67) Giulio Cometto, 68) Martina Comparelli, 69) Livia Coraggio, 70) Claudio Culotta, 71) Francesca Dagnino, 72) Anna Daneri, 73) Rosa D'Angella, 74) Francesco De Domenico, 75) Valeria De Michele, 76) Alessandra De Santis, 77) Sonia De Savorgnani, 78) Laura Delloste, 79) Andrea John Dejanaz, 80) Virginia Dessy, 81) Nicola Di Mauro, 82) Aniello Di Palma, 83) Marica Di Pierri, 84) Francesco Di Stasio, 85) Emanuela Di Vita, 86) Giuseppe Andrea Di Vita, 87) Alessandro Dini, 88) Giorgio Davide Elter, 89) Francesca Romana Fabi, 90) Laura Fano, 91) Laura Fantini, 92) Pasqualino Faraco, 93) Guido Fissore, 94) Albino Foglia Parrucin, 95) Vincenzo Forino, 96) Annalisa Frascari, 97) Diego Francesco Fulcheri, 98) Angelo Gagliani, 99) Elena Garberi, 100) Andrea Garibaldi, 101) Ivanka Gasbarrini, 102) Domenico Gennaro,



103) Francesca Ghio, 104) Salvatore Graci, 105) Lorena Grattoni, 106) Ester Poldina Graziano, 107) Lucie Sophie Charlotte Greyl, 108) Stefano Kenji Iannillo, 109) Samadhi Lipari, 110) Antonella Franca Lodi, 111) Deborah Lucchetti, 112) Raniero Madonna, 113) Maria Malandrino, 114) Giuseppe Antonio Mancino, 115) Gianmario Marabotto, 116) Davide Marcheselli, 117) Sarah Helen Marder, 118) Chiara Marini, quale membro della RETE ARIA PESA, 119) Silvia Marsili, 120) Michela Mazzoccoli, 121) Elena Mazzoni, 122) Marisa Meyer, 123) Gildo Meyer, 124) Luca Mercalli, 125) Stefano Micheletti, 126) Alice Milanesio, 127) Maria Mirizio, 128) Gabriele Mordini, 129) Violetta Moscaritolo, 130) Simone Nanni, 131) Paola Natalicchio, 132) Mariapia Oliviero, 133) Francesco Paniè, 134) Claudio Papalia, 135) Maura Peca, 136) Francesco Pellas, 137) Giulia Perez Almodovar, 138) Maria Teresa Perfetti, 139) Alberto Perino, 140) Francesco Perri, 141) Giulia Persico, 142) Arianna Petrosino, 143) Giulia PetruzzIELLO, 144) Gennaro Piccirillo, 145) Bruno Piotti, 146) Maria Grazia Pizzurro, 147) Luigi Politano, 148) Benedetto Prestifilippo, 149) Emilio Puzzo, 150) Teresa Racanati, 151) Rosaria Maria Radicella, 152) Giovanni Raimondi, 153) Maurizio Reggiardo, 154) Roberta Rendina, 155) Pierluigi Richetto, 156) Bianca Carmen Riva, 157) Alessandra Rollo, 158) Virginia Rondinelli, 159) Bartolomeo Sailer, 160) Naida Samonà, 161) Emanuela Sarzotti, 162) Federica Oriana Savarino, 163) Rosj Savino, 164) Roberta Sernicola, 165) Maria Serra, 166) Rebecca Silvagni, 167) Mauro Solari, 168) Filippo Sotgiu, 169) Antonio Michele Solazzo, 170) Luca Tassinari, 171) Carmelo Teresi, 172) Mariagrazia Tesse, 173) Marco Tomasicchio, 174) Vincenzo Tosti, 175) Erica Tuscano, 176) Daniele Urbani, 177) Annamaria Vallario, 178) Enrico Maria Vetri, 179) Elisa Vignieri, 180) Roberto Zambon, 181) Samantha Zanarin, 182) Sara Zappulla, 183) Laura Zorzini, rappresentati e difesi dall'avv. Luca Saltalamacchia affiancato dal prof. avv. Michele Carducci e, quanto agli appellanti n. 1), 13), 25) e 107), dall'avv. Antonello Ciervo, ed elettivamente domiciliati presso lo studio dell'avv. Saltalamacchia sito in Napoli alla Via dei Greci n. 36

-appellanti-

FATTO

Con atto di citazione notificato il 4 giugno 2021 le associazioni e le persone fisiche in epigrafe convenivano la Presidenza del Consiglio dei Ministri dinanzi al Tribunale civile di



Roma al fine di vedere riconosciuta la responsabilità dello Stato italiano ai sensi degli articoli 2043, 2051, 1173 e 1218 del codice civile, per non essersi adeguatamente impegnato nel perseguimento degli obiettivi di stabilità climatica, chiedendone la condanna in via giudiziale *«all'adozione di ogni necessaria iniziativa per l'abbattimento, entro il 2030, delle emissioni nazionali artificiali di CO2-eq nella misura del 92% rispetto ai livelli del 1990, ovvero in quell'altra maggiore o minore, in corso di causa accertanda»*.

Gli attori lamentavano, più precisamente, la scarsa ambizione della normativa climatica attuata dallo Stato italiano che, secondo la prospettazione fornita, non sarebbe in grado di raggiungere gli obiettivi di riduzione indicati dalle risultanze scientifiche, contenute nei Report dell'IPCC, e si porrebbe in violazione degli obblighi vincolanti incombenti su di esso in base alle norme del diritto internazionale sui cambiamenti climatici e alle disposizioni sulla tutela dei diritti umani.

Di conseguenza, le istituzioni statali sarebbero responsabili per le loro insufficienti politiche ed azioni, che non contribuirebbero in modo adeguato a ridurre i rischi connessi al fenomeno dei cambiamenti climatici.

La convenuta Presidenza del Consiglio dei ministri si costituiva in giudizio eccependo l'inammissibilità delle domande per difetto di giurisdizione e, comunque, la loro infondatezza.

Istruita documentalmente le causa, con la sentenza n. 3552/24, pubblicata il 26 febbraio 2024, il Tribunale di Roma ha dichiarato inammissibili per difetto assoluto di giurisdizione le domande proposte dagli attori con cui si chiedeva di accertare la responsabilità dello Stato e di *“condannare il convenuto ex art. 2058, co. 1, c.c., all'adozione di ogni necessaria iniziativa per l'abbattimento, entro il 2030, delle emissioni nazionali artificiali di CO2-eq nella misura del 92% rispetto ai livelli del 1990, ovvero in quell'altra, maggiore o minore, in corso di causa accertanda”* e per difetto di giurisdizione nei confronti del giudice amministrativo la domanda proposta, in via subordinata, volta ad ottenere una modifica del Piano Nazionale Integrato Energia e Clima.

Le controparti in epigrafe hanno proposto appello avverso la sfavorevole sentenza di primo grado.

Il gravame appare infondato per le seguenti considerazioni in



DIRITTO

1. Inammissibilità dell'avversa domanda di condanna dello Stato all'esercizio del potere legislativo, governativo e amministrativo per sconfinamento ed eccesso di potere giurisdizionale, difetto di giurisdizione del giudice ordinario.

Come correttamente dichiarato dal Tribunale di Roma, in via preliminare ed assorbente, la domanda proposta dagli appellanti è inammissibile in ragione di quanto segue.

Gli attori sostengono che l'insufficiente azione politica italiana in materia di stabilità climatica e, quindi, la violazione dell'obbligazione climatica come ricostruita, avrebbe provocato una lesione dei diritti fondamentali, per cui è possibile agire per la responsabilità extracontrattuale dello Stato italiano ai sensi dell'art. 2043 c.c.

Gli attori ritengono, inoltre, del tutto erroneamente che lo Stato, in quanto unico soggetto in grado di controllare e ridurre le emissioni nel proprio territorio, sarebbe responsabile ex articolo 2051 c.c., in qualità di "custode del proprio territorio".

Sulla base di tali (erronei) assunti, viene chiesto al Giudice civile **di condannare** lo Stato, ai sensi dell'art. 2058 comma 1 c.c., all'adozione delle iniziative (n.d.r. all'adozione di atti legislativi e amministrativi) di abbattimento delle emissioni di gas serra, necessarie a realizzare la stabilizzazione climatica. In particolare, secondo gli attori, sarebbe da considerarsi "adeguata" una disciplina nazionale che persegua *«l'abbattimento, entro il 2030, delle emissioni nazionali artificiali di CO₂-eq nella misura del 92% rispetto ai livelli del 1990, ovvero in quell'altra, maggiore o minore, in corso di causa accertanda»* (cfr. conclusioni dell'atto di citazione di primo grado e in appello).

Ciò premesso, è evidente che l'azione risarcitoria in questi termini avanzata si traduce in un'inammissibile richiesta di sindacare scelte di natura politico - legislativa per il tramite di un'indebita intrusione del potere giudiziario nell'ambito delle competenze del Parlamento e del Governo, con ciò violando il superiore principio della separazione dei poteri.

Difatti, attraverso la ricostruzione di una obbligazione di tutela del clima, di cui si assume la violazione e la conseguente lesione del diritto fondamentale ad "un clima stabile e sicuro", **di fatto gli attori chiedono al Giudice ordinario l'accertamento della presunta inadeguatezza delle politiche legislative e governative attuate in materia (sulla base di valutazioni concertate a livelli sovranazionali) e, di conseguenza, l'adozione di atti**



legislativi e del potere esecutivo che contribuiscono a definire la politica nazionale in tema di cambiamento climatico.

A tale riguardo, giova richiamare i principi affermati in cause analoghe a quella in esame che dimostrano il ragionevole atteggiamento mostrato dai principali organismi giudiziari nell'attribuire ampia discrezionalità agli Stati per quanto riguarda il bilanciamento da effettuare tra tutela ambientale e perseguimento di altri rilevanti interessi sociali.

Nel 2005 la Corte federale del distretto di New York ha rigettato il ricorso proposto da otto Stati insieme alla città di New York e ad alcune organizzazioni ambientaliste contro i cinque maggiori produttori di energia elettrica statunitensi. Il ricorso chiedeva alla Corte di imporre al Governo di fissare dei limiti di emissione di gas serra. La Corte ha stabilito che la domanda proposta dagli attori comporta l'esame di questioni di politica internazionale e di politica interna che costituzionalmente solo il Presidente o il Governo possono risolvere, esulando tali questioni dall'ambito del potere giudiziario ¹.

Analogamente, nel giugno del 2008 un ricorso proposto dall'organizzazione ambientalista canadese Ecojustice insieme a Friends of the Earth contro il Governo federale canadese per accertare che non erano stati rispettati i vincoli e gli obiettivi del Protocollo di Kyoto è stato rigettato dalla Corte federale del Canada affermando che la materia era sottratta alla valutazione del potere giudiziario (*Friends of the Earth Canada v. The Governor in Council et al., Federal Court*).

Emblematico è il caso *American Electric Power Co. Inc. v Connecticut*, in cui la Corte federale del distretto di New York ha rigettato il ricorso proposto, tra gli altri, da alcune organizzazioni ambientaliste contro i cinque maggiori produttori di energia elettrica statunitensi, con il quale si chiedeva alla Corte di imporre al Governo di fissare dei limiti di emissione di gas serra. Ebbene, anche in questo caso il giudice ha stabilito che la domanda proposta dagli attori comporta l'esame di questioni di politica internazionale e di politica interna che costituzionalmente solo gli organi legislativi possono risolvere, esulando tali questioni dall'ambito del potere giudiziario².

¹ Decisione del 15 settembre 2005, si può leggere in www.nysd.uCCourts.gov/rulings/04cv5669_04cv5670_091505.pdf

² *American Electric Power Co Inc v Connecticut* – 564 US 410, 20 giugno 2011.



Qualche anno dopo una Corte d'Appello federale degli Stati Uniti ha rigettato un ricorso proposto dal villaggio di Kivalina in Alaska contro 22 compagnie petrolifere al fine di ottenere un ordine di ridurre le emissioni di gas serra (*Native Village of Kivalina v. ExxonMobil Corp.*, 21 settembre 2012); il cambiamento climatico stava infatti erodendo la barriera di ghiaccio che protegge il villaggio dalle tempeste invernali mettendo in pericolo la stessa sopravvivenza del centro abitato. In alternativa, il villaggio aveva chiesto di condannare le compagnie petrolifere a versare un risarcimento del danno pari al costo dello spostamento dell'intero villaggio in una posizione geograficamente e climaticamente più sicura. La Corte ha osservato, in linea con la precedente sentenza della Corte federale di New York, che «*la soluzione dei problemi di Kivalina è nelle mani del potere legislativo e del governo*» aggiungendo che i ricorrenti avrebbero dovuto comunque offrire la prova che i loro beni sono minacciati per essere collocati in prossimità delle emissioni, poiché, in caso contrario, ciascun abitante della terra potrebbe promuovere un'azione analoga.

Similmente, nel caso *Friends of the Irish Environment CLG v. The Government of Ireland & Ors 618*, una ONG irlandese impugnava il “*National Mitigation Plan del 2017*” dinanzi l’Alta Corte, muovendo contestazioni del tutto sovrapponibili a quelle proposte in queste sede dagli odierni attori, volte a sostenere che tale Piano non contemplava un programma di riduzione delle emissioni statali sufficientemente ambizioso e tale da tener conto della gravità e urgenza della situazione così come indicato dalla scienza e dal diritto internazionale del clima.

In tal guisa, la ricorrente sosteneva che la mancata adozione di misure adeguate in grado di far fronte in maniera tempestiva ai rischi derivanti dal cambiamento climatico costituiva una violazione dei diritti umani dei cittadini irlandesi così come garantiti dalla Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo e dalla Costituzione dello Stato. L’ONG chiedeva pertanto alla Corte di imporre al governo di riformulare il Piano o di adottarne uno nuovo in modo tale da contemplare un target volto ad una riduzione delle emissioni del 25-40% entro il 2020, così come stabilito dalla scienza per i ‘Paesi dell’ Allegato I’.

Ebbene, la Corte irlandese rigettò il ricorso, statuendo che il “*National Mitigation Plan*” non può violare gli obblighi in materia di diritti umani dal momento che attribuisce



ampia discrezionalità al Governo per quanto concerne le modalità attraverso le quali lo Stato deve raggiungere i propri obiettivi climatici nazionali e internazionali.

La *Federal District Court for the Northern District of California*, il 25 giugno 2018, ha rigettato le azioni delle città di Oakland e San Francisco contro la BP P.L.C. ed altre compagnie petrolifere, richiamando i precedenti della Suprema Corte (in *AEP v. Connecticut*, 564 U.S. 410 - 2011) e del *Ninth Circuite* (in *Native Village of Kivalina v. ExxonMobil Corp.*, 696 F.4d 849 - 9th Circ. 2012) e affermando che «[t]he problem deserves a solution on a more vast scale than can be supplied by a district judge or jury in a public nuisance case».

Medesima sorte ha avuto il giudizio introdotto contro la BP P.L.C. ed altre compagnie petrolifere dalla città di New York per i danni causati dal *global warming* (*United States District Court – Southern District of New York, Opinion & Order No. 18 Civ. 182 [JFK]* del 19 luglio 2018).

Ciò che vuole qui evidenziarsi è, quindi, la consapevolezza acquisita dagli organi giudiziari - aditi per l'accertamento di una responsabilità degli Stati "per violazione dell'obbligazione climatica" - che le misure volte ad arginare tale fenomeno rientrano a monte in un contesto di politica globale a livello internazionale, riservato, a valle, al ramo legislativo o esecutivo dei singoli Stati, il cui sindacato esula dalla funzione giurisdizionale.

Siffatti precedenti giurisprudenziali trovano medesima rilevanza nell'ordinamento interno, informato al principio per cui l'attività giurisdizionale non può che arrestarsi dinanzi a *petita* che valichino il perimetro dei poteri decisorii, perimetro presidiato dal corollario della separazione dei poteri, come avviene nel caso di specie in cui gli attori assumono di poter sindacare scelte rimesse alla più ampia discrezionalità del legislatore (europeo e nazionale) e del Governo.

E' noto, infatti, che incorre in eccesso di potere giurisdizionale per invasione della sfera riservata al legislatore il giudice che, anziché limitarsi al compito interpretativo che gli è proprio, "*abbia applicato non la norma esistente, ma una norma da lui creata, esercitando un'attività di produzione normativa che non gli compete*" (Cass. civ., Sez. Unite, sentenze 12 novembre 2021 n. 33848, 7 luglio 2021 n. 19244, Ordinanza 30 luglio 2021 n. 21966, Ordinanza 3 novembre 2021 n. 31311, sentenze 4 dicembre 2020 n. 27770, 25 marzo 2019 n. 8311).



Al tempo stesso l'eccesso di potere giurisdizionale, sotto il profilo dello sconfinamento nella sfera delle valutazioni di merito riservate al Governo e all'autorità amministrativa, è configurabile allorché l'indagine svolta dal Giudice non sia rimasta nei limiti del riscontro di legittimità del provvedimento impugnato, ma sia stata *«strumentale a una diretta e concreta valutazione dell'opportunità e convenienza dell'atto, ovvero quando la decisione finale, pur nel rispetto della formula dell'annullamento, esprima una volontà dell'organo giudicante che si sostituisce a quella dell'Amministrazione, nel senso che, procedendo ad un sindacato di merito, si estrinsechi in una pronunzia autoesecutiva, intendendosi per tale quella che abbia il contenuto sostanziale e l'esecutorietà stessa del provvedimento sostituito, senza salvezza degli ulteriori provvedimenti dell'autorità amministrativa»* (Cass. civ., sezioni Unite, Ord. 28 luglio 2021, n. 21651, nonché Sez. Un. nn. 12155/2021, 14437/2018, 8720/2018, 8719/2018).

Ne consegue che la domanda quivi formulata dagli attori, per il contenuto ed il fine cui tende, mirando a sostituirsi alle valutazioni di supremi organi - legislativo ed esecutivo - dello Stato, è stata giustamente dichiarata inammissibile dal Tribunale di Roma.

È evidente, altresì, il difetto di giurisdizione dell'adito Giudice civile sulla domanda rivolta a sindacare la legittimità del Piano Nazionale Integrato Energia e Clima, di cui gli attori chiedevano al Tribunale addirittura di modificare i contenuti in modo da *«conformare (adeguare) il PNIEC alle disposizioni idonee a realizzare l'abbattimento, entro il 2030, delle emissioni nazionali artificiali di CO₂-eq nella misura del 92% rispetto ai livelli del 1990, ovvero in quell'altra, maggiore o minore, in corso di causa accertanda»* (cfr. conclusioni atto di citazione di primo grado e in appello), trattandosi di un provvedimento (atto amministrativo di pianificazione generale) la cui cognizione è riservata alla giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo.

La disciplina dei *«piani nazionali integrati per l'energia ed il clima»* è posta dal Regolamento sulla *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima (UE 2018/1999 dell'11 dicembre 2018).

Si tratta di atti di programmazione dello Stato membro, ma nel cui procedimento di formazione interviene la Commissione europea emanando raccomandazioni che condizionano l'atto finale, in quanto lo Stato membro deve tenerle in debita considerazione e,



se decide di discostarsene, è tenuto ad indicare le ragioni della propria decisione ed a pubblicare la motivazione (art. 9, par. 4, del Regolamento n. 2018/1999).

Il Regolamento disciplina il procedimento di formazione del piano dettandone i tempi, le modalità di interazione con la Commissione e imponendo la consultazione pubblica.

Nel formare il piano integrato lo Stato membro ha obiettivi sostanzialmente definiti financo nelle modalità di determinazione, il dovere di assicurare coerenza tra le misure proposte e gli obiettivi (quindi, l'efficacia delle prime ai fini del conseguimento dei secondi) e, più in generale, con gli obiettivi di lungo termine posti dall'Accordo di Parigi, il dovere di fondare i piani su una base analitica che il Regolamento disciplina nel dettaglio e di esplicitarne la relativa valutazione.

La discrezionalità degli Stati si esprime nella scelta delle misure ritenute più efficienti – in termini di costi-benefici – relativamente al proprio contesto e nella loro graduazione; ma si tratta di una discrezionalità condizionata da obiettivi sostanzialmente definiti e dall'elevato contenuto tecnico-scientifico delle valutazioni.

È da ritenere, pertanto, che tale Piano sia sindacabile in giudizio, potendo esserne valutata la ragionevolezza e coerenza rispetto agli obiettivi dallo stesso posti e, prima ancora, la coerenza di tali obiettivi con il dovere di contribuire a quello complessivo dell'Unione europea e con gli obiettivi di lungo termine posti dall'Accordo di Parigi; come è da ritenere possa essere sindacata la ragionevolezza della motivazione data dagli Stati membri nel discostarsi dalle raccomandazioni della Commissione europea.

Tale sindacato, nel nostro ordinamento, è devoluto al giudice amministrativo ai sensi dell'art. 113 della Costituzione, come correttamente riconosciuto dal Giudice di primo grado.

Da ciò discende che il Tribunale di Roma ha giustamente dichiarato il difetto di giurisdizione del Giudice ordinario in favore del giudice amministrativo relativamente alla domanda degli attori rivolta a contestare la validità ed i contenuti del PNIEC.

1.1. Sulla richiesta di rimessione della questione pregiudiziale interpretativa innanzi alla Corte di cassazione ai sensi dell'art. 363-bis c.p.c.

La richiesta di rimessione di questione pregiudiziale ex art. 363-bis c.p.c. non appare giustificata da un reale interesse atteso che pende dinanzi alla Corte di cassazione il



ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione r.g.n. 13085/24, proposto da Greenpeace ed altri soggetti nella causa civile (Tribunale di Roma, sezione II civile, r.g.n. 26468/23) contro Eni s.p.a. e Cassa Depositi e Prestiti s.p.a., in materia di “giustizia climatica”, con udienza fissata in camera di consiglio dinanzi alle Sezioni Unite per il giorno 18 febbraio 2025 (doc. 25), sicché la Suprema Corte si pronuncerà a breve su questione di giurisdizione analoga a quella di cui si controverte nel presente giudizio.

2. Difetto di legittimazione ad agire.

Occorre anche vagliare la configurabilità, nel caso di specie, della indefettibile condizione della legittimazione ad agire in giudizio dei singoli cittadini e delle associazioni portatrici di interessi collettivi per la tutela di interessi generali connessi alla stabilità del clima, volti a prevenire i rischi collegati al verificarsi di fenomeni estremi dovuti ai cambiamenti climatici.

Difatti, pur nella consapevolezza della indubbia meritevolezza dei fini cui tende l'azione proposta, non può in questa sede obliterarsi che, per agire in giudizio, occorre essere in grado di far valere una posizione giuridica soggettiva differenziata.

A tal riguardo si può fare riferimento al caso *Armando Carvalho e a. v. Consiglio e Parlamento europeo* (Corte di Giustizia, causa T-330/18), che inerisce alla potenziale responsabilità delle istituzioni europee in riferimento agli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas serra stabiliti all'interno della normativa europea emanata in applicazione dell'Accordo di Parigi.

Nel corso del 2018, taluni soggetti esercenti attività agricola o operanti nei settori del turismo domandavano l'annullamento del c.d. "Quadro per il clima e l'energia 2030" (ovvero un quadro normativo costituito dalla Direttiva 2018/410 concernente la modifica della disciplina per lo scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra, e dai Regolamenti 2018/841 e 2018/842, avente come obiettivo principale una riduzione almeno del 40% delle emissioni di gas a effetto serra rispetto ai livelli del 1990), ai sensi dell'art. 263 TFUE, richiedendo, altresì, che le Istituzioni comunitarie venissero obbligate ad individuare percentuali di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra tra il 50 ed il 60% rispetto ai livelli del 1990.



In sintesi, i ricorrenti contestavano che, considerata la capacità tecnica ed economica dell'Unione europea, l'obiettivo della riduzione delle emissioni del 40% non risultava sufficientemente ambizioso se paragonato alle reali possibilità dell'UE stessa.

La Corte di Giustizia, nel caso in commento, ha dichiarato l'inammissibilità della domanda presentata dai ricorrenti stante la mancanza dei requisiti di accesso alla giustizia dettati dall'art. 263 TFUE (ordinanza 8 maggio 2019, causa T-330/18).

Come noto, infatti, tale disposizione, a seguito del nuovo assetto delineato dal Trattato di Lisbona in linea con quanto affermato dalla giurisprudenza comunitaria formata in precedenza, ammette le domande di annullamento presentate da *“qualsiasi persona fisica o giuridica”* (ovvero i c.d. *“ricorrenti non privilegiati”*) laddove un atto la riguardi *“direttamente e individualmente”* ovvero, alternativamente, *“contro gli atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d'esecuzione”*.

Non ricorrendo, nel caso sottoposto a giudizio, né una lesione individuale in linea con l'accezione delineata dalla giurisprudenza *Plaumann* (cioè una *“existence of genuine distinguishing feature”*) idonea a differenziare la posizione del ricorrente, né un atto regolamentare (nel caso di specie era stata seguita una procedura propriamente legislativa), il giudice europeo ha concluso per l'inammissibilità del ricorso ritenendo che i ricorrenti non fossero titolari di un interesse differenziato rispetto alla generalità dei consociati; ed invero, *«the fact that the effect of climate change may be different for one person than they are for another does not mean that, for that reason, there exists standing to bring an action against a measure of general application»*.

La conclusione della *General Court* è in linea con la consolidata giurisprudenza della Corte di Giustizia (Order of the General Court - Second Chamber 8 maggio 2019, in Case T-330/18 *Armando Carvalho et al. v. European Parliament and Council of the European Union*).

È pacifico nella giurisprudenza della Corte di Giustizia che, affinché il ricorrente sia individualmente riguardato, è necessario che *«il provvedimento lo tocchi a causa di determinate qualità personali, ovvero di particolari circostanze atte a distinguerlo dalla generalità, e quindi lo identifichi alla stessa stregua dei destinatari»* (Corte di Giustizia, 15 luglio 1963, causa C-25/62, *Plaumann v. Commissione*, punto 199).



Se si volge uno sguardo alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'Uomo, si può constatare che i casi nei quali la CEDU, interpretando estensivamente gli artt. 2 (diritto alla vita) ed 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare), ha riconosciuto la sussistenza di una relazione tra aspetti ambientali e diritti umani (*Lopez Ostra v. Spagna*, 1994; *Guerra v. Italia*, 1998; *Oneryildiz v. Turchia*, 2004; *Cordella v. Italia*, sentenza 24 gennaio 2019, sul caso "Ilva"), ineriscono tuttavia alla posizione di singoli ricorrenti, lesi da fonti di inquinamento specifiche, dirette e ben individuate geograficamente, quindi non fenomeni su scala mondiale quali il *Climate Change* (fino ai recenti arresti, su cui si rinvia al punto 11 della comparsa di costituzione).

Al contrario gli odierni appellanti non appaiono legittimati ad agire in giudizio per lamentare forme di alterazione "indiretta" dell'ambiente, quali potrebbero essere le conseguenze del cambiamento climatico dovuto ad emissioni di gas serra, in quanto titolari di una posizione indifferenziata rispetto a quella di qualunque altro soggetto.

Anche riguardo alla legittimazione degli enti collettivi, le associazioni attrici non hanno documentato il necessario requisito della stabilità e non occasionalità dell'azione associativa, richiesto dalla giurisprudenza per dimostrare la legittimazione ad agire in giudizio quali enti esponenziali di interessi, oltre all'effettiva rappresentatività degli interessi statuari.

La legittimazione ad agire delle associazioni rappresentative di interessi collettivi richiede una adeguata rappresentatività dell'ente e dell'interesse azionato (di cui si invoca tutela); nella fattispecie in esame, invece, le associazioni attrici non hanno in alcun modo individuato la tipologia di interesse diffuso di cui possono dirsi portatrici, specificando le finalità e gli scopi statutariamente contemplati, nonché l'attività in concreto espletata.

Nulla di significativo si dice nell'atto di citazione a tale proposito, con la conseguenza che la domanda appare carente sul piano della legittimazione attiva.

Dall'esame dell'atto di citazione non emerge in capo agli attori, persone fisiche ed enti, la titolarità di una posizione soggettiva qualificata e differenziata, venendo tutto al più in rilievo un mero interesse semplice e di fatto, non qualificato, né differenziato a quello della collettività generale.

Le controparti non articolano con sufficiente chiarezza la propria sfera giuridica sostanziale, finendo per chiedere un inammissibile intervento sostitutivo del Giudice ordinario



sul futuro esercizio della funzione legislativa e del potere amministrativo da parte del Governo, le cui valutazioni, ampiamente discrezionali, devono essere oggetto di un complesso e delicato bilanciamento con altri fondamentali interessi pubblici, di natura sociale ed economica.

Si tenga presente che il Codice del processo amministrativo, con disposizione di portata trasversale, stabilisce all'art. 34, comma 2, che *“In nessun caso il giudice può pronunciare con riferimento a poteri amministrativi non ancora esercitati”*.

Da tanto discende l'inammissibilità della domanda per difetto di legittimazione ad agire.

3. Dall'accordo di Parigi alla COP29 - Le politiche europee per un'economia climaticamente neutra entro il 2050 - Gli obiettivi per il 2030 - Le azioni dell'Italia per il raggiungimento degli obiettivi al 2030.

La delicatezza insita nella questione qui in rilievo, imperniata sulle tematiche della tutela ambientale e della lotta ai cambiamenti climatici, nonché la riconducibilità di questi temi ai diritti fondamentali dell'individuo, tutelati dalla Costituzione e dalle norme di diritto europeo e internazionale, è ben nota all'Amministrazione convenuta e, più in generale, alle autorità italiane che, lungi dal sottrarsi alle proprie responsabilità per fronteggiare la dimensione emergenziale del cambiamento climatico antropogenico, ha affrontato il fenomeno attuando una serrata politica volta a soddisfare gli standard stabiliti, come dimostra, peraltro, l'istituzione del Ministero della Transizione Ecologica (oggi Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica - MASE) con competenze aggiuntive rispetto al precedente dicastero e compendiate – per quanto qui d'interesse - nella promozione delle energie rinnovabili, dell'efficienza energetica e nella riduzione delle emissioni dei gas ad effetto serra.

Ciò rammentato, prima di soffermarsi specificamente sugli addebiti contestati allo Stato italiano, appare opportuno preliminarmente ricostruire il piano giuridico-normativo nell'ambito del quale si inserisce la questione, al fine di fornire un inquadramento, specularmente a quello contenuto nell'atto di citazione cui si resiste, ma comprensivo dell'illustrazione di tutte le misure ad oggi adottate nell'ordinamento per fronteggiare l'annosa questione dei cambiamenti climatici, evidentemente assente nella ricostruzione *ex adverso* fornita.

Tanto allo scopo di dimostrare, ad ogni buon conto, l'infondatezza delle rimostranze delle parti attrici.



3.1. Dal Protocollo di Kyoto all'Accordo di Parigi: gli impegni per il 2020 e il 2030.

Come noto, il Governo italiano dispiega la sua azione in un quadro di obiettivi stabiliti e concordati a livello sia internazionale che europeo. In particolare, i percorsi di decarbonizzazione sono stati tracciati con strumenti di diritto internazionale, a cui l'Unione europea, a partire dal 2012, aderisce come Organizzazione regionale di integrazione economica (*Regional economie integration organization*) e soddisfa gli obblighi internazionali in maniera congiunta tra i suoi Stati Membri (*Joint Fulfillment Agreement*).

In tal senso l'Unione ha definito il proprio impegno congiunto e lo ha ripartito tra gli Stati membri i quali hanno, poi, adottato piani normativi e misure interne di adeguamento.

Le principali tappe dell'evoluzione internazionale sono costituite dalla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC) del 1994 che ha rappresentato la prima risposta globale alla sfida dei cambiamenti climatici, istituendo una struttura tesa a stabilizzare le concentrazioni di gas-serra in atmosfera per evitare “*dannose interferenze con il sistema climatico*”.

È bene sin d’ora evidenziare che la Convenzione non pone limiti obbligatori per le emissioni di gas serra alle nazioni individuali aderenti, trattandosi, dunque, di un accordo legalmente non vincolante; esso includeva previsioni di aggiornamenti (denominati protocolli) che avrebbero posto obiettivi di riduzione delle emissioni.

A tale Convenzione sono seguiti, come noto, il Protocollo di Kyoto (1997), l'Emendamento di Doha (2012) e l'Accordo di Parigi (2015).

In particolare quest'ultimo, che costituisce il primo trattato internazionale sul clima, ha fissato l’obiettivo di lungo termine di contenere l’aumento della temperatura media globale ben al di sotto dei 2°C e perseguire sforzi per limitare l’aumento a 1,5°C rispetto ai livelli pre-industriali, imponendo a tutte le Parti di «*prepare, communicate and maintain successive nationally determined contributions that [they] intend to achieve*’ » in una architettura *bottom-up* che invita tutti gli Stati ad agire a livello nazionale.

Viene così strutturata una cornice giuridica che accuratamente bilancia sovranità statale e perseguimento di obiettivi internazionali. In tale prospettiva, le “Parti” che hanno sottoscritto l'accordo comunicano il proprio “*Contributo determinato a livello nazionale*” (NDC



– Nationally Determined Contribution)³ con l'obbligo di perseguire misure interne per la sua attuazione.

L'Accordo stabilisce, quindi, una *governance* climatica transazionale, frutto di una rinnovata concezione del cambiamento climatico antropogenico che si muove all'interno di un quadro normativo che consente a ciascuno Stato Parte di autodeterminare sia il contenuto dei singoli contributi di mitigazione e adattamento, sia i relativi strumenti di attuazione; rendere tali informazioni pubbliche e portarle a conoscenza degli altri Stati Parte costituisce indubbiamente un elemento essenziale per assicurare la necessaria ambizione collettiva.

In termini descrittivi si esprime quanto segue:

A. l'obiettivo più "generale" è la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra rispetto al 1990 per l'intera Unione europea;

A1. ai fini del raggiungimento dell'obiettivo, è stato istituito il sistema di scambio quote Co2 a livello europeo (EU-ETS) che copre i settori più emissivi (termoelettrico, industria manifatturiera *energy intensive* e aviazione civile intra - EEA flights). Per tale sotto-obiettivo le riduzioni sono misurate rispetto al 2005 e non esistono target nazionali;

A2. per le emissioni non coperte dal sistema EU-ETS (civile/trasporti/agricoltura/piccola industria/rifiuti), lo "sforzo" di riduzione necessario a centrare l'obiettivo complessivo è distribuito tra i singoli Stati Membri con apposito Regolamento (c.d. "*Effort Sharing*"); sono, quindi, dei target nazionali vincolanti sempre riferiti all'anno 2005;

B. con riferimento alle rinnovabili, il principale obiettivo è misurato, a livello europeo e nazionale, in termini di peso percentuale sui consumi finali lordi di energia;

C. relativamente all'efficienza energetica il risparmio da raggiungere è misurato in termini di riduzione dei consumi primari rispetto al livello tendenziale stimato dalla Commissione europea, anche a livello nazionale, rispettivamente al 2020 e al 2030.

Nell'ambito di siffatto percorso internazionale di decarbonizzazione, l'Unione europea ha fissato propri obiettivi da raggiungere al 2020, al 2030 e al 2050.

³ Il Consiglio europeo ha trasmesso in data 18 dicembre 2020 la sua presentazione del NDC dell'UE e dei suoi Stati membri che contiene l'obiettivo aggiornato e rafforzato di ridurre almeno del 55% le emissioni di gas a effetto serra entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990, conformemente agli orientamenti del Consiglio europeo dell'11 dicembre 2020.



In particolare:

- per il 2020, l'Unione europea ha adottato il cd. "*Pacchetto clima-energia 2020*", un insieme di provvedimenti legislativi finalizzati a dare attuazione ai seguenti obiettivi: riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra del 20% rispetto ai livelli del 1990; riduzione dei consumi energetici del 20% rispetto al valore tendenziale (*business as usual*); produzione di energia da fonti rinnovabili pari al 20% dei consumi energetici finali:

- nella seconda tappa del percorso, al fine di comunicare il proprio NDC, il Consiglio UE ha fissato, con le conclusioni dell'ottobre 2014, l'obiettivo al 2030 di riduzione del 40% a livello europeo rispetto al 1990, alzando parallelamente l'asticella per l'efficienza al 32.5% e quella per le rinnovabili al 32%. Tuttavia, dando seguito alla Comunicazione della Commissione sul *Green Deal* europeo del dicembre 2019, l'Unione europea ha ulteriormente innalzato l'obiettivo di riduzione interna delle emissioni di gas a effetto serra dal -40% al -55% netto entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990. È stata prevista, quindi, la proposta di revisione complessiva della normativa su clima ed energia che porterà ad una revisione degli obiettivi di riduzione delle emissioni e degli obiettivi complementari di incremento delle rinnovabili ed efficienza energetica;

- infine, in una visione di più lungo termine, sempre in seguito alla Comunicazione sul *Green Deal*⁴, perseguendo le finalità dell'Accordo di Parigi, l'Unione europea si è impegnata ad azzerare le proprie emissioni gas serra "nette" entro il 2050: per dare operatività all'ambizione di voler essere il primo continente al mondo a emissioni zero, la Commissione ha presentato, in data 4 marzo 2020, la prima proposta di "Legge europea sul clima"; tale atto normativo è stato approvato dal Consiglio il 26 giugno 2021.

Rispetto agli obiettivi fissati a livello europeo, i singoli Stati hanno adottato target propri vincolanti in termini di riduzione delle emissioni, di quota dell'energia prodotta da fonti rinnovabili, di aumento dell'efficienza energetica.

3.1.1. La strategia dell'UE per il 2020.

Nelle more dell'entrata in vigore dell'emendamento di Doha al Protocollo di Kyoto (recante gli impegni per il periodo post-2012), l'UE si è impegnata sin dal 1° gennaio 2013 a

⁴ Sull'impegno italiano al riguardo, si veda: Camera dei deputati-Servizio Studi (2021), *Cambiamenti climatici*, Roma, 11 gennaio. <https://www.camera.it/temi/documentazione/temi/pdf/1104844.pdf>



dare attuazione agli impegni in esso previsti, corrispondenti a quelli del "pacchetto clima-energia" adottato nel 2007 dall'UE.

L'obiettivo indicato dal "pacchetto clima-energia" è stato perseguito mediante una serie di strumenti normativi.

In particolare, si rammentano, per il loro impatto sul sistema produttivo, nonché sulla finanza pubblica:

- la Direttiva 2009/29/UE (recepita con il D.Lgs. n. 30/2013), che ha aggiornato la precedente Direttiva 2003/87/UE che aveva disciplinato, a partire dal 2005, il sistema europeo di scambio di quote d'emissione (EU Emission Trading System - EU ETS).

La Direttiva 2003/87/CE è stata profondamente modificata dalla Direttiva 2018/410/UE.

Le principali modifiche sono volte a potenziare la capacità del sistema ETS di contribuire efficacemente al raggiungimento dell'obiettivo del 40% di abbattimento delle emissioni di gas a effetto serra entro il 2030, in coerenza con il Quadro 2030 delle Politiche per il clima e l'energia dell'UE e come contributo all'Accordo di Parigi sul clima del 2015 (v. infra).

La Direttiva 2018/410 è stata recepita nell'ordinamento nazionale con il Decreto Legislativo 9 giugno 2020, n. 47.

Con il Decreto Legislativo 10 settembre 2024 n. 147 sono state recepite le ultime Direttive ETS 2023/958/UE e 2023/959/UE.

- la decisione 406/2009 del 23 aprile 2009 ("*effortsharing*"), che ha ripartito tra gli Stati Membri l'obiettivo europeo di riduzione delle emissioni di gas-serra per i settori non-ETS, cioè non regolati dalla Direttiva 2009/29/UE (vale a dire i settori dei trasporti, civile, dell'agricoltura, dei rifiuti e della piccola industria).

Per l'Italia l'obiettivo di riduzione è del 13% rispetto ai livelli del 2005 entro il 2020.

Le assegnazioni annuali di emissioni di gas-serra di tutti gli Stati membri per il periodo 2017 - 2020 (già disposte dalla decisione 2013/162/UE per il periodo 2013-2020) sono state rivedute dalla decisione n. 2017/1471/UE.

Si rammenta, altresì, che gli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas-serra per il periodo 2021 - 2030, per ciascuno degli Stati membri, da raggiungere nei settori non-ETS, sono stati stabiliti dal Regolamento n. 2018/842/UE.



L'Allegato I di tale Regolamento prevede, per l'Italia, una riduzione del 33%.

Con la decisione 2020/2126/UE, la Commissione europea ha stabilito le assegnazioni annuali di emissioni degli Stati membri per il periodo 2021 - 2030 con riferimento alle attività non rientranti nell'ETS.

3.2. L'Accordo di Parigi, il Quadro Clima-Energia 2030 dell'UE, le COP26, 27, 28 e 29.

3.2.1. L'Accordo di Parigi.

Il 12 dicembre 2015 si è conclusa a Parigi la XXI Conferenza delle Parti (COP21), con l'obiettivo di pervenire alla firma di un accordo volto a regolare il periodo post-2020.

Tale Accordo, adottato con la decisione 1/CP21 (doc. 2), definisce quale obiettivo di lungo termine il contenimento dell'aumento della temperatura ben al di sotto dei 2°C e il perseguimento degli sforzi di limitare l'aumento a 1.5°C rispetto ai livelli pre-industriali.

L'Accordo prevede che ogni Paese, al momento dell'adesione, comunichi il proprio "contributo determinato a livello nazionale" (INDC – *Intended Nationally Determined Contribution*) con l'obbligo di perseguire misure domestiche per la sua attuazione. Ogni successivo contributo nazionale (da comunicare ogni cinque anni) dovrà costituire un avanzamento rispetto allo sforzo precedentemente rappresentato con il primo contributo.

L'Accordo di Parigi è entrato in vigore il 4 novembre 2016 (ovvero 30 giorni dopo il deposito degli strumenti di ratifica da parte di almeno 55 Parti della Convenzione che rappresentano almeno il 55% delle emissioni mondiali di gas-serra) e si applica dal 2021.

L'Accordo di Parigi si inquadra nella cornice più ampia definita dall'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile (il programma d'azione adottato all'unanimità dai 193 Paesi membri delle Nazioni Unite nel settembre 2015) (doc. 3) e si integra con i traguardi dell'Agenda, a partire dall'obiettivo 13 "Lotta contro il cambiamento climatico".

In particolare, l'Accordo di Parigi definisce, nel dettaglio, i contenuti del sotto-obiettivo 13.2 dell'Agenda 2030, che richiede di «*integrare le misure di cambiamento climatico nelle politiche, strategie e pianificazione nazionali*».

Con il D.M. Ambiente 16 novembre 2023 è stata data attuazione generale alla seconda fase programmatica dell'iniziativa Mission Innovation, finalizzata all'attivazione di



progetti di ricerca e sviluppo in linea con gli obiettivi e gli impegni connessi all'Accordo di Parigi, stanziando allo scopo oltre 500 milioni di euro.

3.2.2. Il quadro clima-energia 2030 e l'NDC aggiornato dell'UE.

L'Italia ha ratificato l'Accordo di Parigi con la Legge n. 204/2016.

In base a quanto chiarito con il Comunicato del Ministero degli affari esteri pubblicato nella G.U. del 6 dicembre 2016 (doc. 4), l'Accordo è entrato in vigore per l'Italia l'11 dicembre 2016.

Dopo la presentazione della Comunicazione sul "Quadro Clima-Energia 2030", il Consiglio europeo del 23 - 24 ottobre 2014 ha approvato le Conclusioni che contengono i nuovi obiettivi per il periodo 2021 - 2030, che costituiscono l'INDC dell'UE.

L'elemento centrale del nuovo Quadro Clima-Energia 2030 è l'obiettivo di riduzione dei gas serra del 40% a livello europeo rispetto all'anno 1990.

Le citate Conclusioni prevedono, inoltre, obiettivi vincolanti a livello europeo per i consumi finali di energia da fonti rinnovabili ed un target indicativo di efficienza energetica e stabiliscono che l'obiettivo relativo ai gas-serra sia ripartito tra i settori ETS e non-ETS, rispettivamente, in misura pari al 43% e al 30% rispetto al 2005.

Al fine di raggiungere tali obiettivi sono stati approvati numerosi provvedimenti legislativi, tra cui la revisione della Direttiva ETS (Direttiva n. 2018/410/UE), il nuovo regolamento per i settori non-ETS (Regolamento n. 2018/842/UE), nonché il c.d. regolamento LULUCF (Regolamento n. 2018/841/UE) relativo all'inclusione delle emissioni e degli assorbimenti di gas-serra risultanti dall'uso del suolo, dal cambiamento di uso del suolo e dalla silvicoltura.

Si segnala, altresì, la Direttiva (UE) 2018/2002 sull'efficienza energetica, che prevede un obiettivo di efficienza energetica al 2030 pari al 32,5%, nonché la Direttiva (UE) 2018/2001 sulle fonti rinnovabili, che prevede che la quota di energia da fonti rinnovabili nel consumo finale lordo di energia dell'Unione nel 2030 sia almeno pari al 32%.

Come si desume dal comunicato del 18 dicembre 2020 (doc. 5), in tale data l'UE ha trasmesso all'UNFCCC il proprio NDC, che contiene l'obiettivo aggiornato e rafforzato di ridurre almeno del 55% le emissioni di gas a effetto serra entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990.



3.2.3. LA COP26

Il 12 novembre 2021 si è conclusa, a Glasgow, la XXVI Conferenza delle Parti (COP26) della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti climatici (UNFCCC).

Gli obiettivi principali della COP26, individuati dalla Presidenza, erano i seguenti:

1. Mitigazione: azzerare le emissioni nette entro il 2050 e contenere l'aumento delle temperature non oltre 1,5 gradi, accelerando l'eliminazione del carbone, riducendo la deforestazione ed incrementando l'utilizzo di energie rinnovabili;

2. Adattamento: supportare i paesi più vulnerabili per mitigare gli impatti dei cambiamenti climatici, per la salvaguardia delle comunità e degli habitat naturali;

3. Finanza per il clima: mobilitare i finanziamenti ai paesi in via di sviluppo, raggiungendo l'obiettivo di 100 miliardi USD annui;

4. Finalizzazione del "Paris Rulebook: rendere operativo l'Accordo di Parigi, con particolare riferimento a:

- trasparenza: l'insieme delle modalità per il reporting delle emissioni di gas serra ed il monitoraggio degli impegni assunti dai Paesi attraverso i contributi determinati a livello nazionale (NDC - *Nationally Determined Contributions*);

- meccanismi (articolo 6 dell'Accordo di Parigi);

- *common timeframes* (orizzonti temporali comuni per definizione NDC).

È importante sottolineare come ogni decisione in ambito UNFCCC e, quindi, anche alla COP 26, doveva essere presa con il consenso dei 196 Paesi che sono parte della Convenzione, sostanzialmente all'unanimità ed **il consenso unanime, su ogni riga dei testi che compongono le numerose decisioni finali, non è facile da raggiungere, considerate le frequenti differenze nelle posizioni dei 196 Paesi che partecipano.**

In sintesi, sono stati raggiunti i seguenti obiettivi:

1. Mitigazione.

Per la prima volta viene riconosciuto che l'obiettivo delle politiche climatiche deve essere quello di mantenere la temperatura globale entro un aumento massimo di 1,5°C rispetto all'epoca preindustriale. Solo 6 anni prima, con l'Accordo di Parigi, ci si era proposti come obiettivo i 2°C: essere riusciti ad inserire un riferimento molto più stringente è uno dei risultati



più importanti della COP26, cui hanno contribuito in maniera fondamentale l'ultimo report scientifico dell'IPCC e le mobilitazioni della società civile.

Va, inoltre, sottolineata l'importanza di aver esplicitamente inserito, nel testo finale del *Glasgow Climate Pact*, il riferimento alla **graduale eliminazione dell'uso del carbone**.

2. Adattamento.

Si è deciso di raddoppiare i fondi internazionali per le azioni di adattamento, soprattutto nei paesi più vulnerabili agli impatti dei cambiamenti climatici.

E' stato, inoltre, approvato un programma di lavoro per definire il "*Global Goal on Adaptation*", finalizzato a definire gli indicatori per monitorare le azioni di adattamento dei Paesi.

Particolarmente accesa è stata la negoziazione sulle perdite ed i danni subiti in conseguenza dei cambiamenti climatici ("*Loss and Damage*"); forte la spinta negoziale per chiedere strumenti finanziari dedicati per supportare i Paesi per minimizzare le perdite ed i danni.

Nelle conclusioni, è previsto l'avvio di un "dialogo" su questo tema, da concludersi entro il 2024, per l'istituzione di un fondo per sistemi di allerta e minimizzazione delle perdite e danni conseguenti ai cambiamenti climatici.

3. Finanza per il clima.

Nell'ambito della COP26 sono stati molteplici gli impegni da parte di diverse istituzioni finanziarie e dei Paesi per aumentare i propri contributi in vista dell'obiettivo di raccogliere 100 miliardi di dollari annui per supportare i Paesi vulnerabili.

4. Finalizzazione Paris Rulebook.

Per rendere pienamente operativo l'Accordo di Parigi, sono stati finalizzati i lavori su tre temi di natura tecnica: trasparenza, meccanismi ("Articolo 6") e tempistiche comuni per gli NDC ("*common timeframes*").

Trasparenza.

Sono state finalmente adottate le tabelle e i formati per il *reporting* ai sensi del nuovo quadro di trasparenza (ETF) dell'Accordo di Parigi, entrato in vigore per tutti i Paesi, sviluppati e non, nel 2024. Tra queste le tabelle comuni (CRT) da utilizzare per la rendicontazione dei dati dell'inventario delle emissioni e degli assorbimenti dei gas serra, i



formati tabulari comuni (CTF) per il monitoraggio dei progressi nell'attuazione e nel raggiungimento degli NDC e gli indici di importanti rapporti di trasparenza che i Paesi dovranno redigere e trasmettere periodicamente all'UNFCCC. Per la finalizzazione di questo lavoro, è stato necessario un accordo su come tradurre all'interno delle tabelle e dei formati le specifiche opzioni di "flessibilità" a disposizione dei paesi in via di sviluppo in caso non riescano ad applicare appieno le regole stabilite in virtù di limiti di capacità nazionali.

Meccanismi: Articolo 6

È stato raggiunto, inoltre, l'accordo sui meccanismi di mercato, relativo all'articolo 6 dell'Accordo di Parigi, che riconosce la possibilità per i Paesi di utilizzare il mercato del carbonio internazionale per l'attuazione degli impegni determinati a livello nazionale per la riduzione delle emissioni (NDC).

Questo obiettivo include l'adozione di:

- linee guida per i cosiddetti "approcci cooperativi" che prevedano lo scambio di quote (Articolo 6.2 dell'Accordo di Parigi), incluse le informazioni da includere nell'ambito del nuovo quadro di trasparenza;
- regole, modalità e procedure per i "meccanismi di mercato" (Articolo 6.4);
- un programma di lavoro all'interno del quadro degli approcci "non di mercato" (Articolo 6.8), con avvio nel 2022.

Common timeframes

Infine, è stato raggiunto un accordo per una (breve) decisione che incoraggia (dunque in maniera non vincolante) i Paesi a comunicare gli NDC su base quinquennale e con delle tempistiche comuni per la loro attuazione di 5 anni.

Nel febbraio 2022 i Ministri degli Affari esteri dell'UE hanno approvato conclusioni sui risultati della conferenza sul clima COP 26 e concordato le priorità per i lavori dell'UE in materia di diplomazia climatica.

Come si evince dal Comunicato stampa del 21 febbraio 2022 (doc. 19), le conclusioni hanno stabilito che l'UE e i suoi Stati membri, nell'ambito di un approccio Team Europa congiunto, dialogheranno con i partner di tutto il mondo per accelerare l'attuazione delle azioni e delle iniziative concordate alla COP 26.



I Ministri hanno ribadito la necessità di integrare in modo sistematico i diritti umani nell'azione per il clima e nella diplomazia energetica.

Hanno invitato, inoltre, gli altri paesi sviluppati a rispettare l'impegno collettivo a mobilitare 100 miliardi di USD (circa 84 miliardi di euro) all'anno e le banche multilaterali di sviluppo e le istituzioni finanziarie internazionali a svolgere un ruolo di catalizzatore nella mobilitazione del settore privato e nello spostamento dei flussi di finanziamento globali verso investimenti sostenibili e verdi.

3.2.4. La COP27.

Tra i punti salienti del "piano di attuazione di Sharm el-Sheikh" vi è:

- il riconoscimento del fatto che limitare il riscaldamento globale a 1.5° C richiede riduzioni rapide, profonde e durature delle emissioni globali di gas a effetto serra del 43% entro il 2030 rispetto ai livelli del 2019;

- l'invito alle parti ad accelerare lo sviluppo e la diffusione di tecnologie e l'adozione di politiche per la transizione verso sistemi energetici a basse emissioni, anche aumentando rapidamente la diffusione di misure di produzione di energia pulita e di efficienza energetica, tra cui l'accelerazione degli sforzi verso la graduale riduzione dell'energia da carbone non soggetta ad abbattimento e l'eliminazione graduale delle sovvenzioni inefficienti ai combustibili fossili, fornendo nel contempo un sostegno mirato ai più poveri e più vulnerabili in linea con le circostanze nazionali e riconoscendo la necessità di sostenere una transizione giusta;

- l'invito alle parti a prendere in considerazione ulteriori azioni per ridurre entro il 2030 le emissioni di gas a effetto serra diverse dal carbonio, compreso il metano;

- l'evidenziazione dell'importanza di proteggere, conservare e ripristinare la natura e gli ecosistemi per conseguire l'obiettivo di temperatura dell'accordo di Parigi, anche attraverso le foreste e altri ecosistemi terrestri e marini che fungono da pozzi e serbatoi di gas a effetto serra e proteggendo la biodiversità, garantendo nel contempo salvaguardie sociali e ambientali;

- l'esortazione, alle parti che sono paesi sviluppati, ad aumentare con urgenza e in modo significativo l'offerta di finanziamenti per il clima, il trasferimento di tecnologie e lo sviluppo di capacità per l'adattamento, in modo da rispondere alle esigenze delle parti che sono Paesi in via di sviluppo nel quadro di uno sforzo globale, anche per la formulazione e l'attuazione di piani nazionali di adattamento e di comunicazioni di adattamento;



- l'affermazione della necessità di investire circa 4 miliardi di dollari all'anno nelle energie rinnovabili fino al 2030 per poter raggiungere l'azzeramento delle emissioni nette entro il 2050 e che una trasformazione globale verso un'economia a basse emissioni di carbonio dovrebbe richiedere investimenti di almeno 4-6 mila miliardi di dollari all'anno;

- la preoccupazione per il crescente divario tra le esigenze delle parti che sono Paesi in via di sviluppo, in particolare quelle dovute all'impatto crescente dei cambiamenti climatici e al loro maggiore indebitamento, e il sostegno fornito e mobilitato per i loro sforzi volti ad attuare i loro contributi stabiliti a livello nazionale, sottolineando che tali esigenze sono attualmente stimate a 5,8 - 5,9 migliaia di miliardi di dollari per il periodo precedente al 2030;

- la profonda preoccupazione per il fatto che l'obiettivo delle parti che sono Paesi sviluppati di mobilitare congiuntamente 100 miliardi di dollari all'anno entro il 2020 nel contesto di un'azione di mitigazione significativa e della trasparenza in merito all'attuazione non sia stato ancora raggiunto e l'esortazione alle parti che sono Paesi sviluppati a raggiungere tale obiettivo.

3.2.5. La COP28.

La XXVIII Conferenza delle Parti (COP28) della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC), che funge da riunione delle Parti dell'Accordo di Parigi, si è conclusa il 12 dicembre 2023, a Dubai, con l'approvazione di un documento che, in particolare, riconosce la necessità di riduzioni profonde, rapide e durature delle emissioni di gas serra, in linea con il succitato obiettivo di limitare l'aumento di temperatura a 1.5°C, e invita le parti a contribuire ai seguenti sforzi globali:

- triplicare la capacità di energia rinnovabile a livello globale e raddoppiare il tasso medio annuo globale di miglioramento dell'efficienza energetica entro il 2030;

- accelerare gli sforzi verso sistemi energetici a zero emissioni nette e verso l'eliminazione graduale dell'energia prodotta dal carbone;

- abbandonare i combustibili fossili nei sistemi energetici, in modo ordinato ed equo, accelerando l'azione in questo decennio critico, in modo da raggiungere lo zero netto entro il 2050 in linea con la scienza;



- accelerare le tecnologie a zero e a basse emissioni, comprese, tra l'altro, le energie rinnovabili, il nucleare, l'idrogeno, e le tecnologie di abbattimento e rimozione come la cattura, l'utilizzo e lo stoccaggio del carbonio, in particolare nei c.d. settori *hard-to-abate*;

- accelerare la riduzione delle emissioni derivanti dal trasporto stradale;

- accelerare la riduzione delle emissioni diverse dal CO2 a livello globale, comprese in particolare le emissioni di metano entro il 2030;

- eliminare gradualmente, il prima possibile, i sussidi inefficienti ai combustibili fossili.

3.2.6. La COP29

La XXIX Conferenza delle Parti (COP29) della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC), che funge da riunione delle Parti dell'Accordo di Parigi, si è conclusa a Baku il 24 novembre 2024.

Il principale risultato raggiunto dalla Conferenza - come evidenziato nel comunicato stampa dell'UNFCCC - è l'approvazione di un accordo che prevede:

- di triplicare i finanziamenti ai paesi in via di sviluppo, passando dal precedente obiettivo di 100 miliardi di dollari annui a 300 miliardi di dollari annui entro il 2035;

- di garantire gli sforzi di tutti gli attori affinché lavorino insieme per aumentare i finanziamenti ai paesi in via di sviluppo, da fonti pubbliche e private, fino a raggiungere un importo di 1.300 miliardi di dollari all'anno entro il 2035.

Nel citato comunicato stampa viene altresì sottolineato che il nuovo obiettivo finanziario approvato dalla COP29 si innesta sui risultati delle precedenti conferenze e vengono ricordati, in particolare, l'istituzione del Fondo per le perdite e i danni (*Loss and Damage*), concordata nella COP27, e l'accordo per l'abbandono dei combustibili fossili e per triplicare la capacità di energia rinnovabile a livello globale raggiunto alla COP28.

Nel comunicato stampa del MASE (Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica) del 24 novembre 2024, il Ministro ha sottolineato che con i risultati della COP29 si va verso «una finanza climatica più efficace che rifletta i nuovi equilibri globali». Nel comunicato stampa della Commissione europea, anch'esso datato 24 novembre 2024, viene evidenziato che la Commissione stessa e gli Stati membri dell'UE hanno assunto la guida nella



mediazione di un accordo per allineare i flussi finanziari globali con gli obiettivi dell'Accordo di Parigi, e che l'accordo concluso amplia con successo il contributo della finanza per il clima.

3.3. Il piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC).

Nella “*Relazione sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra*” allegata al Documento di economia e finanza 2020, viene ricordato che con il Regolamento (UE) 2018/1999 è stato istituito un sistema di Governance dell'Unione dell'Energia, che mira a pianificare e tracciare le politiche e misure messe in atto dagli Stati Membri dell'UE al fine del raggiungimento degli obiettivi in materia di riduzione delle emissioni, incremento dell'efficienza energetica, ricerca e innovazione, sicurezza energetica e sviluppo del mercato interno dell'energia.

Il meccanismo di Governance è basato sulle strategie a lungo termine, sui piani nazionali integrati per l'energia e il clima (PNIEC) che coprono periodi di dieci anni a partire dal decennio 2021-2030, sulle corrispondenti relazioni intermedie nazionali integrate sull'energia e il clima trasmesse dagli Stati membri e sulle modalità di monitoraggio della Commissione.

Tale meccanismo prevede un processo strutturato, trasparente e iterativo tra la Commissione e gli Stati membri volto alla messa a punto ed alla successiva attuazione dei PNIEC.

Nell'ambito di questo inquadramento, il 31 dicembre 2019 è stato inviato alla Commissione il testo definitivo del PNIEC dell'Italia con orizzonte al 2030, il cui obiettivo è quello di realizzare una nuova politica energetica che assicuri la piena sostenibilità ambientale, sociale ed economica e accompagni tale transizione.

Per addivenire alla stesura del citato testo definitivo, l'Italia ha inviato, l'8 gennaio 2019, alla Commissione UE la propria proposta di PNIEC, su cui la Commissione europea si è pronunciata con la Raccomandazione 18 giugno 2019, pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'UE del 3 settembre 2019.

Successivamente all'ottenimento del parere della Conferenza unificata (reso nella seduta del 18 dicembre 2019), la versione definitiva del PNIEC è stata trasmessa alla Commissione europea.



Sul testo definitivo del PNIEC italiano, la Commissione europea si è pronunciata in data 14 ottobre 2020 (SWD [2020] 911 final).

3.4. Le azioni dell'Italia per il raggiungimento degli obiettivi al 2020 e al 2030 e gli investimenti del PNRR per la transizione ecologica.

Nella *“Relazione sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra”* allegata al Documento di economia e finanza 2021 (doc. 1), viene evidenziato, relativamente agli obiettivi da raggiungere entro il 2020, che *«sulla base degli scenari emissivi più aggiornati, la piena attuazione delle politiche e misure ad oggi approvate permette all'Italia di ottenere riduzioni di emissione superiori a quelle necessarie per adempiere agli obiettivi di cui alla Decisione 406/2009/CE (Decisione ‘Effort Sharing’)»*.

La stessa relazione fornisce le stime delle emissioni di gas serra (riferite sia ai settori ETS che non-ETS) fino al 2030, le quali evidenziano, per l'Italia, che l'implementazione delle misure previste dal Piano nazionale per l'energia e il clima (PNIEC) dovrebbe consentire il raggiungimento sia degli obiettivi per i settori ETS (con le misure previste dal PNIEC la riduzione al 2030, rispetto al 2005, dovrebbe essere del 61%) che di quelli per i settori non-ETS (con le misure previste dal PNIEC la riduzione al 2030, rispetto al 2005, dovrebbe essere del 39%).

Nella relazione viene però anche sottolineato che tale analisi fa riferimento ad uno scenario ormai superato, in quanto il Consiglio UE del dicembre 2020 ha stabilito un nuovo obiettivo vincolante di riduzione interna netta delle emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990 (**elevando il precedente obiettivo del 40%**), per mettere l'Unione in linea con il raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050.

Nella relazione viene altresì evidenziato che *«Al momento, il citato obiettivo, tuttavia, non è ancora stato tradotto in normativa attuativa»* e, pertanto, la relazione si limita a considerare gli obiettivi vigenti.

In ordine al raggiungimento del nuovo obiettivo stabilito dal Consiglio UE del dicembre 2020, la relazione rammenta che *«nell'ambito del Next Generation EU, lo strumento stabilito a livello europeo per rispondere alla crisi pandemica provocata dal Covid-19, il Governo sta finalizzando il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), il programma di investimenti disegnato per rendere l'Italia un Paese più equo, verde e inclusivo, con*



un'economia più competitiva, dinamica e innovativa. Il più ampio stanziamento di risorse è previsto per la missione 'Rivoluzione verde e transizione ecologica', alla quale sarà destinato più del 31% dell'ammontare complessivo del Piano, per circa 70 miliardi di euro per intensificare l'impegno dell'Italia in linea con gli obiettivi ambiziosi del Green Deal sui temi legati all'efficienza energetica e riqualificazione degli edifici, mobilità sostenibile, potenziando le infrastrutture e le ciclovie e rinnovando in modo deciso il parco circolante del TPL, per incrementare la quota di energia prodotta da rinnovabili e stimolare la filiera industriale, inclusa quella dell'idrogeno, e digitalizzare le infrastrutture di rete».

Si fa notare che l'importo indicato corrisponde al totale delle risorse che nel testo del PNRR (doc. 7) sono destinate alla missione 2 "Rivoluzione verde e transizione ecologica" (pari a 69,93 miliardi di euro).

Utili informazioni sono contenute nella relazione del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili sull'attuazione del PNRR al 31 dicembre 2021 (doc. 8) e nella relazione del Ministero della transizione ecologica sull'attuazione del PNRR al 31 dicembre 2021 (doc. 9).

Nel mese di aprile 2021 l'ISPRA ha presentato il *National Inventory Report 2021* (doc. 10) e l'*Informative Inventory report 2021* (doc. 11) secondo cui **“nel 2019 le emissioni di gas serra diminuiscono del 19% rispetto al 1990, passando da 519 a 418 milioni di tonnellate di CO2 equivalente e del 2,4% rispetto al 2018. La diminuzione è dovuta alla crescita negli ultimi anni della produzione di energia da fonti rinnovabili (idroelettrico ed eolico), all'incremento dell'efficienza energetica nei settori industriali e alla riduzione dell'uso del carbone. I settori della produzione di energia e dei trasporti restano responsabili di circa la metà delle emissioni nazionali di gas climalteranti”**.

Il 18 gennaio 2022 presso il Ministero della Transizione Ecologica si è insediata la Commissione Tecnica PNRR - PNIEC che svolge le funzioni di valutazione ambientale di competenza statale dei progetti compresi nel PNRR, di quelli finanziati a valere sul fondo complementare e dei progetti attuativi del PNIEC.

In questo contesto si inserisce anche il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) strettamente legato al raggiungimento degli obiettivi del *Green Deal*.



Il 13 luglio 2021, il PNRR presentato dall'Italia è stato definitivamente approvato con Decisione di esecuzione del Consiglio, che ha recepito la proposta di decisione della Commissione europea.

Alla Decisione di esecuzione del Consiglio è allegato un documento in cui vengono definiti, in relazione a ciascun investimento e riforma, precisi obiettivi e traguardi, cadenzati temporalmente, al cui conseguimento si lega l'assegnazione delle risorse su base semestrale.

Dopo la Decisione di esecuzione del Consiglio, la Commissione ha concluso con l'Italia un accordo che, ai sensi dell'articolo 23 del Regolamento (UE) 2021/241, costituisce un impegno giuridico specifico.

Il Regolamento n. 2021/241/UE prevede che un minimo del 37 per cento della spesa per investimenti e riforme programmata nei PNRR debba sostenere gli obiettivi climatici.

Inoltre, tutti gli investimenti e le riforme previste da tali piani devono rispettare il principio del “*Do no significant harm (DNSH)*” “non arrecare danni significativi” all'ambiente.

Il PNRR profila, dunque, un aggiornamento degli obiettivi sia del PNIEC e sia della strategia di lungo termine per la riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra, per riflettere i mutamenti nel frattempo intervenuti in sede europea.

In tale contesto tutte le Riforme e gli Investimenti ivi individuati contribuiranno a raggiungere la neutralità climatica.

3.5. La strategia per un'economia climaticamente neutra entro il 2050 e il Green Deal europeo.

Il 28 novembre 2018 la Commissione ha presentato la comunicazione “*Un pianeta pulito per tutti. Visione strategica europea a lungo termine per un'economia prospera, moderna, competitiva e climaticamente neutra*” (COM [2018] 773 final).

La comunicazione costituisce il contributo della Commissione europea alla strategia di sviluppo a lungo termine dell'UE a basse emissioni di gas a effetto serra, che doveva essere adottata e comunicata entro il 2020 alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, conformemente all'Accordo di Parigi.

In parallelo, ogni Stato membro aveva l'obbligo di elaborare una propria strategia nazionale a lungo termine.



L'art. 15 del succitato Regolamento (UE) 2018/1999 prevede, tra l'altro, che ciascuno Stato membro elabora e comunica alla Commissione, entro il 1° gennaio 2020, quindi entro il 1° gennaio 2029 e, successivamente, ogni 10 anni, la propria strategia a lungo termine.

Dopo lo svolgimento di una consultazione pubblica volta a definire la "Strategia di lungo termine" con orizzonte temporale al 2050, il testo definitivo della Strategia italiana di lungo termine sulla riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra (doc. 12) è stato adottato e poi trasmesso all'UE nel primo bimestre del 2021.

Nel dicembre 2019 il Consiglio europeo ha approvato l'obiettivo di realizzare un'UE a impatto climatico zero entro il 2050 e la Commissione europea ha presentato il Green Deal con la stessa finalità.

L'implementazione del Green Deal e il raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050 sono rimasti l'obiettivo prioritario delle politiche dell'Unione anche dopo la crisi provocata dalla pandemia di Covid-19 (Programma di lavoro adattato presentato il 27 maggio 2020).

Tra le principali misure prospettate dal Green Deal europeo figura l'approvazione di una "legge europea per il clima", avvenuta con il 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»).

Tale Regolamento stabilisce:

- l'obiettivo vincolante della neutralità climatica nell'UE entro il 2050, in vista dell'obiettivo a lungo termine relativo al contenimento dell'incremento delle temperature previsto dall'accordo di Parigi;
- l'obiettivo vincolante per l'UE di una riduzione interna netta delle emissioni di gas-serra di almeno il 55% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030.

Si fa notare che l'obiettivo intermedio del 55% al 2030 non era contemplato nella proposta di Regolamento presentata nel marzo 2020 ed è stato introdotto successivamente (in data 17 settembre 2020).

Degna di rilievo è anche la presentazione, avvenuta in data 17 settembre 2020, della Comunicazione della Commissione UE *“Un traguardo climatico 2030 più ambizioso per*



l'Europa" (doc. 15), che illustra il Piano per l'obiettivo climatico 2030 ed individua gli interventi con cui l'UE si prefigge di conseguire il nuovo più ambizioso obiettivo di riduzione delle emissioni.

Il Piano prevede l'aggiornamento del Quadro 2030 per il clima e l'energia e la revisione dei vigenti obiettivi in materia di energie rinnovabili ed efficienza energetica, nonché della normativa in materia di clima ed energia e interventi in tutti i settori dell'economia, a cominciare dal settore energetico e dell'edilizia.

In data 29 maggio 2020 il Governo ha trasmesso alla Camera un documento concernente la posizione dell'Esecutivo nell'ambito della procedura di consultazione pubblica avviata dalla Commissione europea sul Patto europeo per il clima nell'ambito del Green Deal europeo.

Successivamente il Governo ha trasmesso la relazione concernente la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il Regolamento (UE) 2018/1999 - c.d. legge europea sul clima.

Su tale relazione, la Commissione Ambiente del Senato ha approvato la risoluzione del 13 gennaio 2021 (doc. 16).

Il 14 luglio 2021, la Commissione europea ha quindi adottato un pacchetto di proposte legislative (doc. 13) che definiscono come si intende raggiungere la neutralità climatica nell'UE entro il 2050, compreso l'obiettivo intermedio di riduzione netta di almeno il 55% delle emissioni di gas serra entro il 2030.

Tale pacchetto, denominato "*Fit for 55%*" (doc. 13), propone di rivedere diversi atti legislativi dell'UE sul clima, tra cui l'EU ETS, il Regolamento sulla condivisione degli sforzi, la legislazione sui trasporti e l'uso del suolo, definendo in termini reali i modi in cui la Commissione intende raggiungere gli obiettivi climatici dell'UE nell'ambito del Green Deal europeo.

Si segnala anche la pubblicazione del Regolamento (UE) 2021/1056 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 che istituisce il Fondo per una transizione giusta, al fine di fornire sostegno alle persone, alle economie e all'ambiente dei territori che fanno fronte a gravi sfide socioeconomiche derivanti dal processo di transizione verso gli obiettivi



2030 dell'Unione per l'energia e il clima e verso un'economia climaticamente neutra dell'Unione entro il 2050.

3.6. L'aggiornamento e il coordinamento della programmazione nazionale.

Il nuovo livello di ambizione definito in ambito europeo fornisce l'inquadramento strategico per l'evoluzione del sistema, sul piano normativo e programmatico, europeo ed interno.

Il Piano nazionale italiano di ripresa e resilienza (PNRR), recentemente approvato dal Consiglio dell'UE, profila infatti un futuro aggiornamento del PNIEC e della Strategia di lungo termine per la riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra, per riflettere i mutamenti nel frattempo intervenuti in sede europea.

Occorre, inoltre, ricordare che:

- il c.d. Decreto clima (D.L. n. 111/2019, conv. in L. n. 141/2019) ha introdotto disposizioni volte, principalmente, alla definizione di una politica strategica nazionale per il contrasto ai cambiamenti climatici e il miglioramento della qualità dell'aria.

In questa direzione spicca la norma recata dall'art. 1, comma 2, D.L. n. 111/2019, la quale stabilisce il principio secondo cui *“Ciascuna amministrazione pubblica, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165, conforma le attività di propria competenza al raggiungimento degli obiettivi di contrasto ai cambiamenti climatici e miglioramento della qualità dell'aria”*;

- l'art. 4 del D.L. n. 22/2021, conv. in L. n. 55/2021, prevede, tra l'altro, l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, del Comitato interministeriale per la transizione ecologica (CITE) che approva il **Piano per la Transizione Ecologica (PTE)**, al fine di coordinare una serie di politiche ambientali, ivi incluse quelle in materia di riduzione delle emissioni di gas climalteranti e quelle di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici.

In attuazione di tale disposizione è stato trasmesso al Parlamento l'atto del Governo n. 297 recante la proposta di PTE (docc. 14, 18).

Nella proposta di PTE (d'ora in poi indicata come pPTE) sono rappresentati gli obiettivi principali delle politiche ambientali dell'Italia.

Tra gli obiettivi principali si annoverano innanzitutto quelli fissati a livello di UE per contrastare i cambiamenti climatici in atto e che impongono una **riduzione del 55% al 2030**



delle emissioni di CO2 rispetto al 1990 e il raggiungimento della neutralità climatica al 2050.

Strettamente connessi a tali obiettivi sono quelli energetici.

Nella pPTE viene sottolineato, in proposito, che **l'apporto delle energie rinnovabili** alla generazione elettrica dovrà raggiungere almeno il 72% al 2030 e coprire al 2050 quote prossime al 100% del mix energetico primario complessivo.

Un altro tassello delle politiche ambientali è rappresentato dalla **mobilità sostenibile** che, sempre secondo quanto sottolineato nella pPTE, dovrà basarsi su un maggior ricorso al traffico su rotaia, l'uso di carburanti a minor impatto e, a partire dal 2030, per centrare l'obiettivo di decarbonizzazione completa, almeno il 50% delle motorizzazioni dovrà essere elettrico.

Altri obiettivi indicati dalla pPTE sono quelli di azzerare il consumo netto di suolo entro il 2030, di potenziare le infrastrutture idriche e le aree protette, nonché la piantumazione di 6,6 milioni di alberi nelle aree urbane.

La pPTE ribadisce, altresì, l'impegno di pubblicare entro il giugno 2022 la nuova *“Strategia nazionale per l'economia circolare”* con l'obiettivo di promuovere un'economia circolare avanzata e, di conseguenza, una prevenzione spinta della produzione di scarti e rifiuti (-50%) entro il 2040.

Le misure per il raggiungimento degli obiettivi indicati sono principalmente quelle contemplate dal PNRR, in particolare dalla Missione 2 di tale piano, intitolata "Rivoluzione verde e transizione ecologica", a cui sono destinati circa 70 miliardi di euro.

L'esame parlamentare della proposta di PTE si è concluso in data 15 dicembre 2021 ed il testo finale del Piano è stato approvato in data 8 marzo 2022 dal CITE (docc. 14, 18).

3.7. Le norme approvate nella XIII Legislatura e l'attività parlamentare.

Di seguito si illustrano le principali disposizioni approvate, nel corso della XIII Legislatura, in materia di contrasto ai cambiamenti climatici: non vengono infatti considerate diverse norme che, pur avendo un importante impatto in termini di riduzione delle emissioni, rientrano in settori di intervento specifici quali, a titolo di esempio, le detrazioni per il miglioramento degli edifici, il c.d. "buono mobilità" e le altre misure sui trasporti o le disposizioni in materia di risparmio ed efficientamento energetico.



3.7.1. Il "decreto clima" e le leggi europee 2018.

Rilevanti disposizioni sono recate, come già accennato, dal c.d. Decreto-Clima (D.L. n. 111/2019, conv. in L. n. 141/2019) che è volto, principalmente, ad adottare misure urgenti per la definizione di una politica strategica nazionale per il contrasto ai cambiamenti climatici e il miglioramento della qualità dell'aria.

In questo senso spicca la norma recata dall'art. 1 bis del D.L. n. 111/2019, la quale stabilisce che *“Al fine di rafforzare il coordinamento delle politiche pubbliche in vista del perseguimento degli obiettivi in materia di sviluppo sostenibile indicati dalla risoluzione A/70/L.I adottata dall'Assemblea generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite il 25 settembre 2015, a decorrere dal 1° gennaio 2021 il Comitato interministeriale per la programmazione economica assume la denominazione di Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS)”*, mutamento che non è soltanto di denominazione, ma si riflette evidentemente sulle funzioni assegnate al Comitato che d'ora in poi dovrà conformare le proprie deliberazioni in materia di programmazione della politica economica anche in vista del perseguimento degli obiettivi dello sviluppo sostenibile.

L'articolo 13 della legge europea 2018 (L. n. 37/2019) reca disposizioni relative alla partecipazione alle aste delle quote di emissioni dei gas-serra.

L'articolo 13 della Legge di delegazione europea 2018 (L. n. 117/2019) ha invece recato la delega al Governo per l'attuazione della Direttiva (UE) 2018/410, che modifica la Direttiva 2003/87/CE, in materia di scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra e per altri atti in materia.

In attuazione di tale delega è stato emanato il Decreto Legislativo 9 giugno 2020, n. 47, con cui è stata recepita nell'ordinamento nazionale la Direttiva 2018/410/UE.

Con decreto del Ministro della transizione ecologica del 30 luglio 2021, emanato in attuazione del comma 11 dell'art. 4 del D.Lgs. n. 47/2020, sono state disciplinate le modalità di funzionamento del Comitato ETS (che rappresenta l'autorità nazionale competente per l'attuazione delle disposizioni della Direttiva 2003/87/CE) e della relativa Segreteria tecnica.

In attuazione dell'art. 46, comma 2, del medesimo Decreto Legislativo è stato emanato il D.M. 6 dicembre 2021 recante il regime tariffario in EU ETS per la copertura dei



costi delle attività svolte a favore dei gestori o degli operatori aerei assoggettati al sistema EU ETS ed a carico degli stessi.

In attuazione dell'art. 29 D.Lgs. n. 47/2020, è stato emanato il D.M. 12 novembre 2021, recante “*Attuazione del Fondo per la transizione energetica nel settore industriale - Compensazione costi indiretti CO2*”.

Nel prossimo biennio si aggiungeranno i decreti legislativi di recepimento della direttiva "RED III" (Direttiva 2023/2413/UE), della nuova Direttiva sull'efficienza energetica (Direttiva 2023/1791/UE), della Direttiva EPBD IV (Direttiva 2024/1275/UE, cd. *case green*).

3.7.2. Le misure previste nelle leggi di bilancio 2019, 2020, 2021, 2022, 2023, 2024, 2025.

Nella **legge di bilancio 2019** (L. n. 145/2018) si segnalano i commi 743-745, che intervengono sulla disciplina relativa all'utilizzo delle risorse del c.d. Fondo Kyoto, che consente l'erogazione di finanziamenti a tasso agevolato per le finalità della lotta al cambiamento climatico.

Nella **legge di bilancio 2020** (L. n. 160/2019) sono degne di nota le seguenti disposizioni:

- art. 1, commi 14 - 15, che prevede l'istituzione di un Fondo finalizzato al rilancio degli investimenti delle Amministrazioni centrali dello Stato e allo sviluppo del Paese, con una dotazione complessiva di circa 20,8 miliardi di euro per gli anni dal 2020 al 2034. Le risorse sono destinate, in particolare, ad **investimenti finalizzati all'economia circolare, alla decarbonizzazione dell'economia, alla riduzione delle emissioni, al risparmio energetico, alla sostenibilità ambientale** e, in generale, ai programmi di investimento e ai progetti a carattere innovativo, anche attraverso contributi ad imprese, ad elevata sostenibilità e che tengano conto degli impatti sociali (in attuazione di tali disposizioni è stato emanato il D.P.C.M. 23 dicembre 2020, recante “*Ripartizione del fondo finalizzato al rilancio degli investimenti delle amministrazioni centrali dello Stato e allo sviluppo del Paese*” per un importo complessivo pari a 19,7 miliardi di euro nel periodo 2020-2034).

- art. 1, commi 85 - 100, che reca misure volte alla realizzazione di un piano di investimenti pubblici per lo sviluppo di un **Green new deal italiano**, istituendo un **Fondo da ripartire con dotazione di 470 milioni di euro per l'anno 2020, 930 milioni di euro per**



l'anno 2021, 1.420 milioni di euro per ciascuno degli anni 2022 e 2023; parte di tale dotazione - per una quota non inferiore a 150 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2020 al 2022 - sarà destinata ad **interventi volti alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra.** Sono inoltre dettate, tra l'altro, disposizioni per l'emissione di **titoli di Stato "green"** e per assicurare la partecipazione italiana dal 2020 al 2028 alla ricostituzione del *Green Climate Fund*, autorizzando la relativa spesa.

- art. 1, commi 119 - 122, che prevede l'istituzione del Centro di studio e di ricerca internazionale sui cambiamenti climatici, con sede a Venezia, per il cui avvio e funzionamento viene autorizzata la spesa di 500 mila euro a decorrere dall'anno 2020.

Tra le disposizioni contenute nella **Legge di bilancio 2021** (L. n. 178/2020) si segnalano:

- art. 1, comma 82, che interviene sulla destinazione di una quota dei proventi delle aste delle quote di emissione di gas serra al "*Fondo per la transizione energetica nel settore industriale*". La modifica prevede che la quota dei proventi destinata a tale fondo viene così ripartita: **10 milioni di euro restano destinati ad interventi di decarbonizzazione e di efficientamento energetico del settore industriale**, mentre la restante parte delle risorse è destinata alle misure finanziarie a favore di settori o di sottosettori considerati esposti a un rischio elevato di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio. È confermata la destinazione, già prevista, di una quota massima di 20 milioni di euro annui per gli anni dal 2020 al 2024, al Fondo per la riconversione occupazionale nei territori in cui sono ubicate centrali a carbone, istituito presso il Ministero dello sviluppo economico;

- art. 1, commi 739 e 746, che prevede la riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'art. 3 della Legge n. 120 del 2002 di ratifica del Protocollo di Kyoto, per l'importo di 0,5 milioni di euro a decorrere dal 2021, che salgono a 2,5 milioni dal 2023, per la **copertura di misure di tutela ambientale.**

Nella **legge di bilancio 2022** (L. n. 234/2021) si segnalano:

- art. 1, comma 392 che, al fine di contribuire al raggiungimento degli obiettivi della strategia europea "Fit for 55", prevede l'istituzione nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili di un apposito fondo denominato "**Fondo per la**



strategia di mobilità sostenibile", con una dotazione complessiva di 2 miliardi di euro nel periodo 2023-2034;

- art. 1, commi da 488 a 497, che istituisce e disciplina un fondo rotativo denominato "**Fondo italiano per il clima**", collocato nello stato di previsione del Ministero della transizione ecologica (oggi Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica), con una dotazione pari a 840 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2022 al 2026 e di 40 milioni a partire dal 2027. Tale fondo è destinato al finanziamento di interventi a favore di soggetti privati e pubblici, volti a contribuire al raggiungimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito degli accordi internazionali sul clima e sulla tutela ambientale dei quali l'Italia è parte.

La **legge di bilancio 2023** (L. n. 197/2022) prevede:

- art. 1, comma 608: viene stabilito che il Fondo per i piccoli comuni a vocazione turistica è destinato a finanziare progetti di valorizzazione dei Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti al fine di incentivare interventi innovativi di accessibilità, mobilità, rigenerazione urbana e sostenibilità ambientale;

- art. 1, comma 611: viene istituito il Fondo per il turismo sostenibile, con una dotazione pari a 5 milioni di euro per l'anno 2023 e a 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2024 e 2025, al fine, tra l'altro, di (lett. b)) favorire la transizione ecologica nel turismo, con azioni di promozione del turismo intermodale secondo le strategie di riduzione delle emissioni per il turismo,

art. 1, comma 707: prevede la destinazione di una quota dei proventi derivanti dalle aste a specifiche misure di politica industriale relative alla sostenibilità ambientale dei processi produttivi individuate con deliberazione del Comitato interministeriale per la transizione ecologica.

La **legge di bilancio 2024** (L. n. 213/2023) ha incrementato il fondo per la crescita sostenibile di 110 milioni di euro per il 2024 e di 220 milioni di euro per il 2025 (art. 1, comma 257), in modo da dare un concreto ausilio alle imprese impegnate in questo ambito, prevedendo altresì finanziamenti specifici per favorire la ricerca nello stesso settore.

La **legge di bilancio 2025** (L. n. 305/2024) cancella una quota di sussidi ambientalmente dannosi (art. 7), rimodulando gli incentivi accordati alle auto a combustione interna per favorire la scelta di auto elettriche e a minori emissioni.



3.7.3. Ulteriori disposizioni rilevanti nel contrasto ai cambiamenti climatici.

Tra le ulteriori disposizioni emanate negli ultimi anni per il contrasto al fenomeno dei cambiamenti climatici si segnala l'articolo 13 del D.L. n. 101/2019, conv. in L. n. 128/2019, che integra la disciplina relativa allo scambio di quote di emissione di gas a effetto serra prevedendo che **una quota annua dei proventi derivanti dalle aste**, eccedente il valore di 1.000 milioni di euro, **sia destinata al Fondo per la transizione energetica nel settore industriale** (nella misura massima di 100 milioni di euro per il 2020 e di 150 milioni di euro annui a decorrere dal 2021) ed al Fondo per la riconversione occupazionale nei territori in cui sono ubicate centrali a carbone (nella misura massima di 20 milioni di euro annui per gli anni dal 2020 al 2024).

Tali disposizioni sono ora contenute negli articoli 23, comma 8, e 29 del D.Lgs. n. 47/2020.

Sono state, inoltre, emanate discipline sanzionatorie per la violazione delle disposizioni europee in materia di monitoraggio, comunicazione e verifica delle emissioni di anidride carbonica generate dal trasporto marittimo (Decreto Legislativo n. 83/2019) e per la violazione delle disposizioni del Regolamento europeo sui gas fluorurati a effetto serra (D.Lgs. n. 163/2019).

L'articolo 50 del decreto - legge "semplificazioni" (D.L. n. 76/2020, conv. in L. n. 120/2020) introduce, inoltre, una **specifico disciplina per la valutazione ambientale dei "progetti PNIEC"** da parte di un'apposita Commissione Tecnica, cioè dei progetti delle opere necessarie per l'attuazione del Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima, mentre l'art. 64-bis reca semplificazioni per lo stoccaggio geologico di biossido di carbonio; infine, l'art. 64 D.L. n. 76/2020 contiene norme per il rilascio delle garanzie sui finanziamenti a favore di progetti del Green new deal.

In relazione a tale ultima disposizione si segnala l'emanazione, da parte del CIPE (ora, come detto, ridenominato in CIPESS), delle delibere n. 55/2020 e n. 37/2021.

La disciplina recata dal citato art. 50 D.L. n. 76/2020, per la valutazione ambientale dei progetti del Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC) è stata modificata e integrata dagli articoli 17 e seguenti del D.L. n. 77/2021, conv. in L. n. 108/2021, al fine



precipuo di ricomprenservi anche la valutazione dei progetti per l'attuazione del PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza) e di accelerare le procedure.

In particolare, si evidenziano le disposizioni recate:

- dall'art. 18, che prevede che gli interventi necessari alla realizzazione dei progetti strategici per la transizione energetica del Paese inclusi nel PNRR e al raggiungimento degli obiettivi fissati nel PNIEC, come individuati nell'allegato I-bis del D.Lgs. n. 152/2006 (introdotto dal D.L. n. 77/2021, conv. in L. n. 108/2021) e le opere connesse a tali interventi, costituiscono interventi di pubblica utilità, indifferibili e urgenti;

- dall'art. 20, che prevede il rimborso al proponente del 50% dei diritti di istruttoria qualora non siano rispettati i termini per la conclusione del procedimento di VIA relativo ai progetti PNRR-PNIEC.

Meritano menzione, infine, le disposizioni del D.L. n. 22/2021 (convertito in Legge 22 aprile 2021, n. 55).

In particolare si rammentano gli articoli 2 e 3, volti principalmente ad istituire il Ministero della Transizione Ecologica (MiTE, ora Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica - MASE) che sostituisce il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare accorpando le funzioni di questo con quelle in materia di politica energetica e mineraria svolte dal Ministero dello Sviluppo Economico, nonché l'articolo 4 che prevede, tra l'altro, l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, del **Comitato Interministeriale per la Transizione Ecologica (CITE)**, competente ad approvare il Piano per la transizione ecologica, al fine di coordinare una serie di politiche ambientali, ivi **incluse quelle in materia di riduzione delle emissioni di gas climalteranti e quelle di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici.**

Ulteriori disposizioni sono state introdotte con l'art. 28 del D.L. n. 73/2021, conv. in L. n. 106/2021, che ha istituito un **Fondo** nello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, con una dotazione di 500 milioni di euro per l'anno 2021, finalizzato a consentire la **partecipazione dell'Italia alle iniziative multilaterali per il finanziamento dei beni pubblici globali in materia di salute e clima.**

L'art. 5-bis del medesimo Decreto-Legge (che riproduce l'art. 3 del D.L. 99/2021, abrogato) prevede, tra l'altro, la **destinazione di parte dei proventi derivanti dalle aste delle**



quote di emissione di CO2, per una quota di competenza del Ministero della Transizione Ecologica e una quota di competenza del Ministero dello Sviluppo Economico, pari a 609 milioni, al **sostegno delle misure di incentivazione delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica**.

L'art. 17-novies del D.L. n. 80/2021, conv. in L. n. 113/2021 (che riproduce quanto contenuto all'art. 5 del D.L. n. 92/2021, abrogato) ha istituito la figura dell'**inviato speciale per il cambiamento climatico**, nominato dal Ministro degli Affari Esteri e della cooperazione internazionale e dal Ministro della Transizione Ecologica (ora MASE), per assicurare una più efficace partecipazione italiana agli eventi e ai negoziati internazionali sui temi ambientali.

Si segnala, inoltre, l'emanazione, da parte del Ministero della Transizione Ecologica del **decreto direttoriale** n. 117 del 15 aprile 2021 (doc. 17), di istituzione del "*Programma sperimentale di interventi per l'adattamento ai cambiamenti climatici in ambito urbano*", **finalizzato ad aumentare la resilienza dei sistemi insediativi soggetti ai rischi generati dai cambiamenti climatici**, con particolare riferimento alle ondate di calore e ai fenomeni di precipitazioni estreme e di siccità attraverso la realizzazione di interventi riconducibili alle tipologie di cui all'Allegato 1 del medesimo decreto.

Disposizioni in materia di emissioni di gas serra sono, inoltre, contenute nel Decreto Legislativo 8 novembre 2021, n. 199, di attuazione della Direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili.

In particolare, si segnalano l'art. 15 (che riguarda l'utilizzo dei proventi delle aste della CO2 per la copertura dei costi degli incentivi alle fonti rinnovabili e all'efficienza energetica), gli artt. 42 - 44 (relativi ai criteri di sostenibilità e di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra per i biocarburanti, i bioliquidi e i combustibili da biomassa, nonché al calcolo dell'impatto dei gas a effetto serra dei biocarburanti, dei bioliquidi e dei combustibili da biomassa).

Nella Legge europea 2019-2020 (L. n. 238/2021) sono contenuti due articoli (art. 35 e art. 36) in materia di emissioni di gas serra:

- **l'articolo 35 estende oltre il 2020 gli obblighi di riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra** di cui all'articolo 7-bis, comma 1, del Decreto Legislativo 21 marzo 2005,



n. 66, recante attuazione della Direttiva 2003/17/CE, relativa alla qualità della benzina e del combustibile diesel;

- l'articolo 36 reca modifiche al Decreto Legislativo n. 47 del 2020, in materia di sistema europeo per lo scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra. In particolare, la lettera a) prevede l'abrogazione dell'art. 37 di tale Decreto Legislativo, che consentiva l'utilizzo dei crediti CERs ed ERUs, nell'ambito del sistema di compensazione delle emissioni, ai fini dell'adempimento dell'obbligo di restituzione per il periodo 2021-2030.

3.8. Strategie e Piani nazionali con orizzonte post 2020 per il raggiungimento degli obiettivi di “neutralità climatica” al 2030.

A livello nazionale, con la Strategia Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti climatici (SNAC, 2015), l'Italia ha definito una prima visione nazionale sul tema dell'adattamento ai cambiamenti climatici basata su un quadro delle criticità che il cambiamento climatico determina, e ancor più determinerà, sul nostro territorio, individuando altresì un portfolio di possibili opzioni necessarie a ridurre i rischi, proteggere la salute, il benessere e la sicurezza dei cittadini, preservare il patrimonio naturale, migliorare la resilienza dei sistemi socio-economici.

Al fine di dare attuazione alla SNAC, il Ministero dell'ambiente nel 2016 ha avviato l'elaborazione del Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (PNACC) con l'obiettivo di offrire uno strumento di indirizzo per la pianificazione e l'attuazione delle azioni di adattamento più efficaci nel territorio italiano e per l'integrazione dell'adattamento nelle procedure e negli strumenti di pianificazione esistenti.

Come risulta dal sito web del Ministero per la Transizione Ecologica, nel 2016 è stata avviata l'elaborazione del Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (PNACC) e nel corso del 2017 e 2018 si è svolto un processo di condivisione dei contenuti della bozza di PNACC con le Amministrazioni pubbliche statali, le Istituzioni regionali e locali, gli Enti di ricerca e diversi portatori di interesse.

Nello stesso periodo sono state effettuate due consultazioni pubbliche e una revisione scientifica. Dopo l'esame della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome si è ritenuto di avviare un processo partecipativo strutturato per il PNACC, quale quello incluso



nella procedura di VAS e, nel mese di giugno 2020, è stata trasmessa all’Autorità competente la richiesta di avvio della verifica di assoggettabilità a VAS del PNACC.

L’Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale - ISPRA, ente vigilato dal Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica, per consentire l’adozione dei sopracitati atti, ha realizzato il primo prototipo della Piattaforma Nazionale sull’Adattamento ai Cambiamenti Climatici, con l’ambizione di dotare il nostro Paese di uno strumento utile alla disseminazione delle informazioni e delle conoscenze oggi disponibili sul tema degli impatti dei cambiamenti climatici e dell’adattamento ai diversi livelli (nazionale, regionale e locale).

Il Piano nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici (PNACC) è stato approvato con il D.M. Ambiente n. 434 del 21 dicembre 2023, pubblicato nella G.U. del 20 febbraio 2024.

Nel gennaio 2021 l’Italia ha pubblicato la strategia italiana di lungo termine sulla riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra, che individua i possibili percorsi per raggiungere, nel nostro Paese, al 2050, una condizione di “neutralità climatica”, nella quale le residue emissioni di gas a effetto serra sono compensate dagli assorbimenti di CO₂ e dall’eventuale ricorso a forme di stoccaggio geologico e riutilizzo della CO₂.

Con D.M. n. 259 del 24 giugno 2022 è stata adottata la “*Strategia nazionale per l’economia circolare*”, un documento programmatico che definisce il quadro complessivo degli obiettivi da perseguire, generali e specifici, nonché delle azioni e degli strumenti ad essi funzionali, che dovranno essere adottati da qui al 2035.

Detti obiettivi contribuiscono a raggiungere la neutralità climatica.

Nelle more dell’adozione definitiva del Pacchetto legislativo europeo “*Fit for 55*”, il Ministero della Transizione Ecologica (oggi MASE) ha adottato il Piano per la transizione ecologica (PTE), approvato con delibera CITE 8 marzo 2022 e pubblicato con tutta la documentazione di riferimento sul sito <https://www.mase.gov.it/pagina/piano-la-transizione-ecologica>, che fornisce un quadro delle politiche ambientali ed energetiche integrato con gli obiettivi già delineati nel PNRR.

Il documento indica un nuovo obiettivo nazionale di riduzioni emissioni climalteranti al 2030.



Il precedente obiettivo del PNIEC consisteva, in termini assoluti, in una in una riduzione da 520 milioni di tonnellate emesse nel 1990 a 328 milioni al 2030.

Ora, il target 2030 è intorno a quota 256 milioni di tonnellate di CO2 equivalente.

Infine, in data 18 settembre 2023, il Comitato Interministeriale per la Transizione Ecologica (CITE) ha approvato la Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, pubblicata all'indirizzo <https://www.mase.gov.it/pagina/la-snsvs>, declinazione italiana dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, che rappresenta il quadro strategico di azione per portare avanti le tre dimensioni della sostenibilità, ambientale sociale ed economica, mettendo in coerenza tutti i livelli amministrativi e con la spinta propositiva della società civile: essa offre una *road map* per affrontare sfide pressanti come il cambiamento climatico, le disuguaglianze sociali e la promozione di un'economia circolare.

Istituita per garantire un futuro prospero e resiliente per le generazioni attuali e future, la Strategia coordina le iniziative a livello nazionale e locale, promuovendo collaborazioni tra enti governativi, organizzazioni non governative, aziende e cittadini, al fine di sviluppare soluzioni innovative e sostenibili.

L'obiettivo finale è quello di creare una società più equa e inclusiva, dove ogni individuo possa godere di un alto livello di benessere senza compromettere le risorse e le opportunità per le future generazioni.

3.9. La revisione del PNIEC 2024.

In linea con l'Accordo di Parigi del 2015 sui cambiamenti climatici, derivante dalla 21^a Conferenza delle parti alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul tema, il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea, in data 11 dicembre 2018, hanno adottato il Regolamento (UE) 2018/1999 sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima al fine di stabilire la necessaria base legislativa per una *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima affidabile, inclusiva, efficace sotto il profilo dei costi, trasparente e prevedibile, la quale garantisca il conseguimento degli obiettivi e dei traguardi a lungo termine fino al 2030 dell'Unione dell'energia.

In attuazione del suddetto Regolamento, il 21 gennaio 2020, l'Italia ha adottato il Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC) per gli anni 2021-2030 (predisposto dal Ministero dello Sviluppo Economico, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del



Territorio e del Mare e il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti), inviato alla Commissione europea e approvato il 18 dicembre 2019 dalla Conferenza Unificata.

Rispetto a quanto inizialmente in esso previsto si è reso necessario procedere ad un aggiornamento, secondo le tempistiche previste dal Regolamento (UE) 2018/1999, per tener conto sia della mutata situazione socio-economica, indotta tra l'altro dalla pandemia da Covid-19 e dal conflitto tra Russia e Ucraina, sia dell'aggiornamento del livello di ambizione degli obiettivi unionali in materia di lotta ai cambiamenti climatici che, come precedentemente ricordato, si è avuto a seguito dell'aggiornamento del NDC europeo e della conseguente adozione del *Green deal* e cosiddetto pacchetto "*Fit for 55*".

Il Piano è strutturato in cinque linee d'intervento, che si sviluppano in maniera integrata: dalla decarbonizzazione all'efficienza e sicurezza energetica, passando attraverso lo sviluppo del mercato interno dell'energia, della ricerca, dell'innovazione e della competitività.

I principali obiettivi del PNIEC attualmente vigente sono in linea col precedente livello di ambizione e con la normativa UE vigente al momento della sua adozione.

Nel quadro di un'economia a basse emissioni di carbonio, il PNIEC prospetta, inoltre, il *phase out* del carbone dalla generazione elettrica al 2025.

L'attuazione del PNIEC sarà assicurata dai decreti legislativi di recepimento delle Direttive europee in materia di efficienza energetica, di fonti rinnovabili e di mercati dell'elettricità e del gas, che sono state emanate negli ultimi anni.

Nel mese di luglio 2023 il Ministero dell'Ambiente ha trasmesso alla Commissione europea la bozza di aggiornamento del PNIEC.

Il 1° luglio 2024 i Ministeri dell'Ambiente e della Sicurezza energetica e delle Infrastrutture e dei Trasporti hanno inviato alla Commissione europea il testo definitivo dell'aggiornamento del Piano Nazionale integrato Energia e Clima (doc. 21).

Il PNIEC conferma gli obiettivi raggiunti nella prima proposta trasmessa a luglio 2023, superando in alcuni casi anche i target comunitari, in particolare sulle energie rinnovabili.

Nell'aggiornamento del Piano è stato seguito un approccio realistico e tecnologicamente neutro, che prevede una forte accelerazione su alcuni settori.

Oltre alle fonti rinnovabili elettriche, si punta su: produzione di combustibili rinnovabili come il biometano e l'idrogeno insieme all'utilizzo di biocarburanti che già nel



breve termine possono contribuire alla decarbonizzazione del parco auto esistente, diffusione di auto elettriche, riduzione della mobilità privata, cattura e stoccaggio di CO₂, ristrutturazioni edilizie ed elettrificazione dei consumi finali, in particolare attraverso un crescente peso nel mix termico rinnovabile delle pompe di calore.

L'area con performance più alte è quella delle FER, dove è ribadito che l'Italia dovrà raggiungere al 2030 una potenza da fonte rinnovabile di 131 Gigawatt.

Si prevede che quasi ottanta (79.2) di questi deriveranno dal solare, 28.1 dall'eolico, 19.4 dall'idrico, 3.2 dalle bioenergie e 1 Gigawatt da fonte geotermica (quota quest'ultima che potrebbe anche aumentare al raggiungimento di un adeguato livello di maturità di alcune iniziative progettuali in via di sviluppo).

In ambito efficienza energetica, grazie alle misure previste, si registra una importante riduzione dei consumi di energia primaria e finale.

È tragguardato l'obiettivo relativo ai risparmi annui cumulati nei consumi finali tramite regimi obbligatori di efficienza.

Per quanto riguarda le emissioni e gli assorbimenti di gas serra, l'Italia prevede di superare l'obiettivo del "FitFor55" riguardante gli impianti industriali vincolati dalla normativa ETS, arrivando al -66% rispetto ai livelli del 2005 (obiettivo UE, -62%).

Anche nei settori "non-ETS" (civile, trasporti e agricoltura) si registra un sostanziale miglioramento degli indicatori emissivi per raggiungere i target europei ad oggi ancora molto sfidanti.

Sul fronte della sicurezza energetica, si registra una netta riduzione della dipendenza da altri Paesi favorita dalle azioni di diversificazione dell'approvvigionamento e dall'avvenuta pianificazione di nuove infrastrutture e interconnessioni.

Per quanto riguarda la dimensione del Mercato interno dell'energia, si prevede di potenziare le interconnessioni elettriche e il *market coupling* con gli altri Stati membri, nonché sviluppare nuove connessioni per il trasporto di gas rinnovabili, rafforzando il ruolo dell'Italia come hub energetico europeo e corridoio di approvvigionamento delle rinnovabili dell'area mediterranea.

Inoltre, il PNIEC dà priorità agli obiettivi nazionali di Ricerca, Sviluppo e Innovazione al fine di accelerare l'introduzione sul mercato di quelle tecnologie necessarie a



centrare i target definiti dal Green Deal, nonché rafforzare la competitività dell'industria nazionale.

Il PNIEC prevede, infine, per la prima volta, una specifica sezione dedicata ai lavori della Piattaforma Nazionale per un Nucleare Sostenibile, che ha sviluppato delle ipotesi di scenario in cui si dimostra da un punto di vista tecnico-scientifico la convenienza energetica ed economica di avere una quota di produzione nucleare, in sinergia e a supporto delle rinnovabili e delle altre forme di produzione di energia a basse emissioni.

Secondo le ipotesi di scenario sviluppate, il nucleare da fissione, e nel lungo termine da fusione, potrebbero fornire al 2050 circa l'11% dell'energia elettrica totale richiesta, con una possibile proiezione verso il 22%.

Per elaborare il Piano, il MASE ha lavorato in stretto confronto con le altre amministrazioni competenti, coinvolgendo MEF, MIT, MIMIT, MUR e MASAF, con il supporto tecnico di ENEA, di GSE, di RSE per la simulazione degli scenari energetici e di ISPRA per quelli emissivi, mentre hanno collaborato Politecnico di Torino e di Milano per la parte di ricerca e innovazione.

Una nuova consultazione nel 2024, dopo quella già svolta nell'anno precedente, ha coinvolto 133 soggetti tra imprese, istituzioni, associazioni e singoli cittadini.

Per l'elaborazione di molti di questi documenti programmatici ISPRA ha supportato il Ministero dell'Ambiente fornendo dati, informazioni utili alla definizione delle possibili misure da implementare.

3.10. La relazione allegata al Documento Economia e Finanza 2024 - Le stime delle emissioni.

Le seguenti tabelle, che sintetizzano le tabelle III.3.1 e III.3.2 della Relazione sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra allegata al Documento Economia e Finanza (DEF) 2024 (doc. 20), riportano le stime elaborate nell'ambito dello "scenario di riferimento" e dello "scenario con politiche aggiuntive" relativamente alle emissioni dei settori non-ETS (o emissioni *Effort Sharing* - ESR) che rappresentano la quota delle emissioni di gas serra su cui occorrerà agire per raggiungere gli obiettivi fissati dall'UE.

La relazione chiarisce che:



- lo scenario di riferimento mostra “*come dovrebbero evolvere le emissioni italiane, considerando le politiche e misure vigenti a dicembre 2021*” ed è pertanto lo stesso presentato nella relazione allegata al DEF 2023 (v. infra);

- lo scenario con politiche aggiuntive “*mostra invece l'andamento atteso delle emissioni con l'adozione delle politiche individuate nella bozza di aggiornamento del PNIEC del giugno 2023*”.

Scenario di riferimento (tabella III.3.1)

(MtCO ₂ Eq.)	2005	2021	2022	2025	2030	2050
Emissioni ESR	343,1	280,0	271,5	263,0	245,6	n.a.
Obiettivi ESR (AEA)	n.a.	273,5	268,8	240,7	193,6	n.a.
Distanza dagli obiettivi	n.a.	+6,4	+2,8	+22,2	+52,0	n.a.

Scenario con politiche aggiuntive (tabella III.3.2)

(MtCO ₂ Eq.)	2005	2021	2022	2025	2030	2050
Emissioni ESR	343,1	280,0	271,5	251,0	215,6	n.a.
Obiettivi ESR (AEA)	n.a.	273,5	268,8	240,7	193,6	n.a.
Distanza dagli obiettivi	n.a.	+6,4	+2,8	+10,3	+22,0	n.a.

Nelle conclusioni della relazione sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra allegata al DEF 2024 viene evidenziato che:

- le misure attualmente vigenti appaiono «*efficaci soprattutto in termini di incremento di rinnovabili nel mix di generazione elettrica, che determina, certamente, una riduzione delle emissioni ETS; tuttavia, la modifica solo della generazione se non accompagnata dalla necessaria evoluzione dei consumi determinerebbe vantaggi contenuti in termini di riduzioni che devono avvenire nei settori ricadenti in ambito effort sharing*»;

- anche considerando le politiche aggiuntive, per le emissioni ESR permane «*una certa distanza dagli obiettivi di riduzione che indica la particolare difficoltà ad incidere efficientemente su alcuni settori, in particolare Trasporti e Civile, come già emerso dall'andamento delle emissioni negli ultimi anni. Infatti, (...) per quanto riguarda tali settori, non risultano riduzioni significative delle emissioni a partire dal 2013 e, sebbene le nuove politiche ipotizzate nella bozza di aggiornamento del PNIEC vadano a incidere anche su di essi, l'efficacia delle stesse non appare ancora sufficiente al raggiungimento degli obiettivi (...). Inoltre, se nel 2022 le emissioni ESR rappresentano circa due terzi del totale emissivo nazionale, sia nello scenario di riferimento che in quello con politiche aggiuntive, questa quota*



tende a mantenersi costante, segno della necessità di individuare politiche e risorse maggiormente destinate a questo insieme di emissioni (...). Al fine di conseguire gli obiettivi fissati dalle norme europee sarà necessario incrementare gli sforzi rispetto alle misure vigenti al 2021 sia nel settore trasporti, anche riducendo la domanda di mobilità privata e favorendo lo switch tecnologico e modale di persone e merci, sia nel settore civile dove il ruolo delle nuove tecnologie risulta determinante»;

Nella relazione (a pag. 14) viene sottolineato che, nell'aggiornamento del PNIEC, riguardo al settore civile *«per conseguire la riduzione delle emissioni al 2030 rispetto al 2005 e promuovere un incremento nel risparmio sui consumi finali di energia, sono state previste misure di accelerazione nel ritmo di efficientamento degli edifici esistenti, rafforzata da una maggiore diffusione di interventi di riqualificazione profonda e dall'applicazione di tecnologie particolarmente performanti (come, ad esempio, pompe di calore e sistemi BACS). Per il settore dei trasporti, la riduzione delle emissioni può essere efficacemente ottenuta, oltre che con la graduale e naturale sostituzione del parco veicolare, innanzitutto grazie sviluppo della mobilità condivisa/pubblica e alla progressiva diffusione di mezzi caratterizzati da consumi energetici ridotti e da emissioni di CO2 molto basse o pari a zero.*

Inoltre, in prospettiva, un ruolo di impulso alla decarbonizzazione dei settori civile e trasporti verrà verosimilmente dalla revisione della direttiva ETS, che prevede, inter alia, la creazione di un sistema ETS ad hoc che disciplinerà anche questi settori: il meccanismo di cap and trade si affiancherà, a partire dal 2027, alle politiche e misure nazionali».

Per il settore LULUCF, come risulta dallo scenario di riferimento, gli assorbimenti al 2030 sono pari a -34,9 MtCO₂eq. e quindi molto vicini al nuovo di obiettivo pari a -35,8 MtCO₂eq. previsto dall'UE.

In conclusione, le politiche e le misure attuate per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra hanno consentito il rispetto degli obiettivi di emissione fissati per il 2020 ed ulteriori sforzi saranno necessari per il raggiungimento degli obiettivi futuri, in considerazione del nuovo traguardo (stabilito dalla legge europea sul clima) di riduzione interna netta delle emissioni di gas ad effetto serra di almeno il 55% entro il 2030 e di “neutralità climatica” al 2050.



La disamina del piano normativo e programmatico (internazionale, europeo ed interno) che precede, evidenzia l'azione costante profusa dallo Stato italiano nella cooperazione per la lotta all'emergenza climatica che affligge l'intero pianeta, improntata ai canoni di continuità e coerenza tra gli impegni assunti a livello internazionale e le politiche nazionali.

I numerosi provvedimenti legislativi e amministrativi sopra richiamati dimostrano l'impegno responsabile e diligente dello Stato nel rispetto dell' "obbligazione climatica" sancita a livello di Unione Europea, nei confronti di un problema correttamente definito nel Preambolo dell'Accordo di Parigi come "*Common concern of human-kind*" che, in quanto tale, richiede un sforzo, concertato e globale, di tutti gli Stati.

4. Inconfigurabilità della responsabilità dello Stato italiano.

Con l'azione qui promossa viene evocato in giudizio lo Stato italiano, al fine di ottenere l'osservanza delle obbligazioni positive di contrasto al cambiamento climatico, incombenti sul medesimo Stato.

Con l'articolato atto di citazione, gli attori lamentavano, dunque, in primo grado il mancato rispetto delle "obbligazioni climatiche" scaturente dalle politiche attuate dalle autorità nazionali in tema di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, asseritamente insufficienti, che si ritiene contribuiscano al riscaldamento globale.

In particolare, secondo la prospettazione degli attori, "*le circostanze di fatto e gli elementi di diritto illustrati*" sarebbero idonei a radicare la responsabilità di natura extracontrattuale dello Stato italiano rimasto inerte rispetto agli obiettivi - stabiliti dalle varie fonti nazionali e sovranazionali - volti al conseguimento della "stabilità climatica", per non aver programmato, né attuato le misure necessarie per contenere l'aumento della temperatura globale a + 1,5 C rispetto ai livelli preindustriali (come individuati nello Special Report 2018 IPCC).

Ciò premesso, si è già contestata nella comparsa di costituzione e risposta depositata in primo grado la sussistenza delle condizioni richieste per l'accertamento della responsabilità dello Stato siccome configurata dagli attori, nonché della lesione *ex adverso* lamentata.

Infatti, l'accertamento dell'obbligo positivo in capo allo Stato italiano richiesto dagli attori al Giudice civile e, nella denegata ipotesi, la conseguente condanna all'adozione delle iniziative di abbattimento delle emissioni di gas serra, non è ipotizzabile in quanto:



- non è configurabile un'obbligazione civile degli Stati nei confronti dei singoli sottoposti alla propria giurisdizione avente ad oggetto l'adozione di misure volte a contribuire "adeguatamente" al perseguimento dell'obiettivo della mitigazione dei cambiamenti climatici stabiliti nelle fonti sovranazionali;

- non è configurabile una responsabilità del singolo Stato stante il carattere planetario del fenomeno del surriscaldamento globale ed il carattere transnazionale e necessariamente collettivo insito nel funzionamento delle misure di prevenzione e mitigazione pure individuate al livello di *governance* nazionale;

- i danni paventati nell'atto di citazione non sono eziologicamente correlabili alla condotta dello Stato convenuto, che si è diligentemente attivato come desumibile dalle misure sopra riepilogate;

- le condizioni per l'accertamento della responsabilità dello Stato (nelle tre diverse declinazioni prospettate dagli attori) non sono state adeguatamente provate in ossequio all'art. 2697 c.c.;

- la condanna ad un *facere* (ex art. 2058 c.c.) non è esigibile nei termini *ex adverso* prospettati, poiché catalizzata su un obbligo incoercibile, il cui contenuto (per il tramite dell'imposizione di un obbligo positivo di adottare atti di competenza del potere legislativo ed esecutivo), si tradurrebbe in un'inammissibile intrusione del potere giudiziario nell'ambito delle competenze del Parlamento e del Governo, con ciò violando il superiore principio della separazione dei poteri.

Ad ogni modo, prima di procedere all'analisi in merito alla sussistenza delle condizioni per potersi ipotizzare la responsabilità statale in *subiecta materia*, nonché alla qualificazione del danno lamentato dagli attori, appare opportuno svolgere alcune premesse di carattere generale e calarle sul piano processuale.

Come noto, nel corso degli ultimi decenni la comunità internazionale ha acquisito una sempre maggiore consapevolezza della minaccia globale del cambiamento climatico che all'art. 1, par. 2, dell'UNFCCC (Convenzione Quadro sul Cambiamento Climatico delle Nazioni Unite) viene definito come «*Un cambiamento del clima che sia attribuibile direttamente o indirettamente ad attività umane, che alterino la composizione dell'atmosfera*



planetaria e che si sommino alla naturale variabilità climatica osservata su intervalli di tempo analoghi».

La tutela dell'ambiente, infatti, costituisce un interesse giuridico relativamente recente cui è stata riconosciuta una tutela multilivello sempre più incisiva che, tuttavia, si scontra inevitabilmente con i diversi fattori che contribuiscono all'emergenza climatica che attualmente interessa il pianeta, primo fra tutti il riscaldamento globale.

Questo allarmante fenomeno è generato, come noto, da determinate attività umane, tra le quali la combustione di combustibili fossili, la deforestazione e l'agricoltura, che danno luogo alla produzione dei *c.d.* gas serra, che trattengono il calore irradiato dalla superficie terrestre e dall'atmosfera e ne impediscono la dispersione nello spazio.

Il surriscaldamento del clima, dunque, non è altro che l'effetto della concentrazione nell'atmosfera di gas serra provenienti da una pluralità di attori (si pensi alle installazioni industriali, ai veicoli, così come anche alle abitazioni private) stanziati nei diversi paesi.

Dal che **il carattere globale, transfrontaliero e cumulativo del contributo degli Stati al cambiamento climatico si frappone all'accertamento della c.d. “responsabilità da cambiamento climatico”**, con il precipitato per cui nessuno Stato può essere considerato quale unico (e diretto) responsabile, né del riscaldamento globale in sé, né, tantomeno, delle conseguenze disastrose che ne possono derivare.

Ciò anche in ragione dell'evidenza per cui non è giuridicamente ricostruibile (e accertabile) il nesso di causalità tra l'azione o l'omissione attribuibile allo Stato e l'asserita violazione dei diritti umani che si sarebbe verificata a causa del riscaldamento globale.

La stessa Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004, sulla responsabilità in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, all'art. 4, comma 5, prevede che *“La presente Direttiva si applica al danno ambientale o alla minaccia imminente di tale danno causati da inquinamento di carattere diffuso **unicamente quando sia possibile accertare un nesso causale tra il danno e le attività di singoli operatori**”*.

Tali rilievi di carattere generale sono propedeutici alla disamina delle condizioni che la domanda proposta nel presente giudizio avrebbe dovuto soddisfare.

Invero, la configurazione della responsabilità degli Stati dinanzi alla sfida del cambiamento climatico non si sottrae alla dimostrazione sia del danno (occorre, difatti,



dimostrare che il cambiamento climatico influisca sulle condizioni psico-fisiche dell'individuo che agisce in giudizio) e sia degli altri presupposti richiesti dall'art. 2043 c.c., ossia l'elemento soggettivo (dolo o colpa), l'antigiuridicità e il nesso di causalità.

La dimostrazione di siffatte condizioni risulta obliterata da parte degli attori.

L'atto di citazione si sofferma copiosamente sulla ricostruzione delle fonti di carattere sovranazionale volte a definire il contenuto dell' "obbligazione climatica" che incomberebbe sullo Stato italiano in virtù del recepimento dei principi ivi contenuti; oltre ad un'ampia ricostruzione degli arresti giurisprudenziali sul principio del *neminem laedere*, non si forniscono, tuttavia, idonee argomentazioni e prove in merito all'individuazione della lesione asseritamente subita, alla definizione della condotta antigiuridica posta in essere dallo Stato, né viene configurato il nesso eziologico tra la condotta e l'evento.

Quanto al profilo della condotta addebitata allo Stato italiano, venendo in esame un contegno asseritamente omissivo, deve essere verificato - secondo il paradigma normativo - su chi grava l'obbligo di impedire l'evento dannoso e, quindi, l'obbligo di adottare le necessarie misure cautelari generali volte ad evitarlo.

Va rammentato, al riguardo, che la giurisprudenza di legittimità, ispirata al principio di tipicità dell'illecito omissivo, afferma che, ai fini della responsabilità per danni da condotta omissiva, **non è sufficiente richiamarsi al principio del *neminem laedere* o ad una generica anti doverosità sociale dell'inerzia, ma occorre individuare, caso per caso, un vero e proprio obbligo giuridico di impedire l'evento** che può derivare, oltre che dalla norma, da uno specifico rapporto negoziale o di altra natura che leghi il danneggiato al soggetto chiamato a risponderne (Cass. civ., 25 settembre 1998, n. 9590; Cass. civ., 6 aprile 1992, n. 2134; Cass. civ., 9 gennaio 1979, n. 116).

Occorre a tal proposito rilevare che l'adesione degli Stati (nello specifico, dello Stato italiano) agli Accordi sul clima passati in rassegna dagli attori, non è idonea di per sé a fondare la base legale da cui evincere un obbligo di natura vincolante la cui (eventuale) violazione vale a fondare un'azione di responsabilità nei confronti delle istituzioni degli Stati stessi.



Ciò in quanto la natura ed il tenore di tali Accordi conferma che le Parti firmatarie “si impegnano” ad intraprendere processi di pianificazione dell’adattamento ai cambiamenti climatici “in concerto” tra loro.

L'ultima normativa di rango internazionale rilevante in materia di lotta al cambiamento climatico, rappresentata dal già menzionato Accordo di Parigi, oltre agli obiettivi di carattere tecnico connessi al tentativo di contenere l'aumento della temperatura media globale in misura inferiore a 2 ° C, prevede espressamente, ai sensi dell'art. 8, un “*international mechanism for loss and damage*”.

Tale strumento, formulato per la prima volta a Varsavia nel 2013 durante lo svolgimento della "Conferenza delle Parti", prevede che gli Stati firmatari riconoscano «*l'importanza di evitare e ridurre al minimo le perdite e i danni collegati agli effetti negativi dei cambiamenti climatici, compresi eventi metereologici estremi e eventi lenti a manifestarsi, e di porvi rimedio*»; esso, quindi, potrebbe teoricamente rappresentare un meccanismo atto a garantire un "ristoro" economico a favore degli Stati che, a causa della loro posizione geografica, risultano maggiormente esposti ad eventi climatici estremi.

Tuttavia, il punto n. 52 della decisione, nel prevedere che il meccanismo di cui all'art. 8 non dovrebbe «*comportare o fornire una base per qualsiasi responsabilità o chiedere il risarcimento*» (precisazione inserita, nel corso dei lavori della Conferenza delle Parti, su impulso degli Stati Uniti), priva di fatto quest'ultimo di qualsiasi efficacia operativa.

L'Accordo di Parigi, parallelamente al superamento degli obblighi vincolanti di riduzione che erano stati previsti dal Protocollo di Kyoto, si basa sulla definizione di contributi nazionali non vincolanti di mitigazione, che devono essere stabiliti autonomamente da ciascuna delle parti contraenti.

Tali contributi nazionali incorporano un necessario ed imprescindibile elemento di differenziazione, basato sulla considerazione delle diverse circostanze in cui ciascuna delle parti contraenti si trova.

Una questione di natura generale relativa all'Accordo di Parigi che merita un'analisi di dettaglio è quella relativa all'architettura *bottom-up* dell'Accordo.

L'Accordo di Parigi costituisce, infatti, il punto di arrivo di un processo di transizione da un sistema *top-down* come quello che caratterizzava il Protocollo di Kyoto —



basato sulla imposizione di obiettivi vincolanti di riduzione delle emissioni a carico delle parti dell'Allegato I, correlata ad un rigido controllo del rispetto di tali obblighi — ad un sistema *bottom-up*, che era stato già delineato nelle sue caratteristiche principali dall'Accordo politico di Copenaghen del 2009 ed è stato perfezionato nell'ambito dei negoziati internazionali degli anni successivi.

Nel difficile bilanciamento tra queste due diverse visioni, l'Accordo di Parigi si basa, come già osservato, su **contributi nazionali non vincolanti di mitigazione**, stabiliti autonomamente dalle singole parti contraenti e soggetti a periodica revisione sulla base delle indicazioni che verranno elaborate dalle istituzioni e dagli organismi previsti dal sistema della Convenzione-quadro e dell'Accordo stesso.

L'approccio *bottom-up* che caratterizza l'Accordo di Parigi è solo in parte mitigato dalla presenza di un sistema di trasparenza e controllo indiretto sull'effettiva attuazione dei propri contributi nazionali ad opera delle parti contraenti.

Tali disposizioni includono, ad esempio, l'obiettivo di lungo termine relativo al controllo dell'incremento della temperatura media globale (articoli 2 e 4, par. 1), la previsione della revisione periodica dei contributi nazionali non vincolanti di mitigazione (art. 4, par. 9), l'aspettativa di un progressivo aumento degli impegni, sia per ciascuna delle singole parti contraenti che a livello complessivo (art. 3), il sistema rafforzato di trasparenza (art. 13) ed il sistema di aggiornamento periodico degli obiettivi dell'Accordo (sistema di « *global stock take* ») (art. 14).

Tale sistema è previsto dall'Accordo di Parigi in relazione all'obiettivo di garantire un certo livello di « ambizione » nel raggiungimento degli obiettivi di stabilizzazione delle emissioni di gas serra nell'atmosfera ad un livello tale da consentire il contenimento dell'aumento della temperatura media globale entro i 2° centigradi e, possibilmente, procedere verso un contenimento ancora maggiore, nell'ordine di 1,5° centigradi, in linea con le indicazioni scientifiche dell'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC).

A fondamento della scelta per un'architettura di sistema *bottom-up* vi è la convinzione che la previsione di sanzioni in caso di inadempimento avrebbe inevitabilmente indotto i Paesi a presentare piani con «impegni al ribasso», ma realizzabili senza troppe



difficoltà, in modo da evitare conseguenze sanzionatorie, con la conseguenza però di pregiudicare il raggiungimento delle finalità dell'Accordo.

Sulla base di tali elementi, è possibile concludere che l'Accordo di Parigi, pur essendo caratterizzato da un approccio sostanzialmente di tipo *bottom-up*, è controbilanciato da una serie di disposizioni che rendono possibile un qualche tipo di controllo indiretto sul comportamento delle singole parti contraenti.

Per assicurare l'attuazione degli impegni non sono stati, comunque, previsti meccanismi sanzionatori, essendosi privilegiata la diversa strategia (c.d. *bottom-up*) di affidare il successo dell'Accordo a piani contenenti contribuzioni alla riduzione globale delle emissioni volontariamente e ambiziosamente assunte dagli Stati.

Invero, sul piano delle norme elaborate e codificate in sede di convenzioni internazionali, non si afferma una normativa vincolante, elaborata pattiziamente, in base alla quale gli Stati maggiormente responsabili dei cambiamenti climatici (vale a dire gli Stati responsabili della maggior quantità di emissioni inquinanti) debbano risponderne in misura delle rispettive responsabilità, ferma restando la generale osservanza dei parametri di *due diligence* e di cooperazione in funzione del contenimento del fenomeno climatico globale, oltre alla previsione di alcuni meccanismi di trasparenza per favorire l'attuazione dell'Accordo.

Il mancato rispetto dei suddetti principi, laddove vincolanti, è, al più, idoneo ad integrare una responsabilità di natura internazionale dello Stato che trova la sua base nel *Draft Articles on Responsibility of States For Internationally Wrongfull Acts* (2001) della Commissione internazionale che edifica un impianto sanzionatorio agli illeciti internazionali compiuti dagli Stati che, certamente, non può esser fatta valere dagli attori in questa sede.

Quanto al profilo della lesione, non vi è alcuna dimostrazione, né riferimento, agli (eventuali) danni subiti dai soggetti che agiscono in giudizio, arrestandosi le argomentazioni attoree ad un mero generico accenno ai rischi connessi all'innalzamento della temperatura globale oltre il limite di 1,5 gradi rispetto ai livelli preindustriali.

Premesso che il pregiudizio non sembra potersi identificare nell'innalzamento delle temperature in quanto tale, ovvero in una delle sue ulteriori ripercussioni, **in ogni caso il limite invocato dagli attori non è stato, ad oggi, superato (come evidenziato nella disamina sopra riportata) e, dunque, il danno (quant'anche fosse in *re ipsa*) non è attuale, ma meramente**



potenziale, sicché non può dare origine ad alcuna forma di risarcimento (in forma specifica o per equivalente).

In tale contesto, peraltro, gli obiettivi europei sono stati raggiunti e superati dall'ordinamento italiano attraverso la predisposizione (e continua implementazione) di misure ancora più ambiziose e restrittive.

Orbene, gli scenari illustrati nel PNIEC sono stati frutto di valutazioni prospettiche approfondite condotte con il supporto di tutti i soggetti istituzionali dotati delle competenze tecnico-specialistiche opportune.

Il Piano è stato, inoltre, sottoposto a VAS ed a consultazione pubblica *on line* aperta a tutti i cittadini, le imprese, le associazioni di lavoratori e di categoria, le associazioni *no profit*, i professionisti del settore, gli istituti finanziari ed i fondi di investimento.

Gli obiettivi ivi indicati (e sopra riportati) costituiscono, dunque, frutto di attente valutazioni e fissano i target nei punti di equilibrio specificamente individuati in esito a simulazioni, calcoli matematici ed elaborazioni statistiche.

Di talché, le affermazioni contenute nell'atto di citazione per potersi ritenere fondate dovrebbero, quantomeno, essere sorrette da valutazioni altrettanto tecniche ed approfondite in grado di dimostrare, con metodo scientifico e oggettivo, l'inadeguatezza degli obiettivi inseriti nel PNIEC e di spiegare le ragioni di tale opinione.

Per converso, l'apodittica contestazione dell'insufficienza del Piano, non sostenuta da altri elementi argomentativi né dimostrativi, risulta in questi termini non soltanto infondata, ma anche giuridicamente irrilevante.

Pertanto, oltre all'affermazione dell'importanza (ben nota alle Istituzioni) di tutelare l'ambiente e la salute umana dai possibili rischi del cambiamento climatico (affermazione su cui, si ripete, non si può che concordare), le controparti non dimostrano il nesso di causalità tra il danno paventato e gli effetti negativi causati dal fenomeno dai cambiamenti climatici (*id est*, dalle insufficienti misure attuate dallo Stato italiano e volte a prevenirlo).

In particolare, ai fini di un accertamento di responsabilità nella prospettiva *ex adverso* invocata, occorrerebbe verificare in quale misura i rischi di eventi estremi legati ai cambiamenti climatici rappresentino (ora, ed in prospettiva futura) dei limiti al godimento di alcuni diritti umani fondamentali.



Al riguardo appare impossibile stabilire – ai fini invocati dagli attori - un nesso causale tra le emissioni di CO2 e le conseguenti asserite violazioni dei diritti umani da parte dello Stato italiano, in ragione della dimensione globale del cambiamento climatico e del contributo di diversi attori, statali e non statali all’aggravamento del problema.

Invero, non può disconoscersi come proprio la natura globale del cambiamento climatico non permette di accertare l’inadempimento di obblighi “individuali” in tale peculiare contesto: infatti, miliardi di persone contribuiscono al fenomeno, subendone, al contempo, le conseguenze.

Per di più, la nota dilazione temporale esistente tra le emissioni di gas serra nell’atmosfera e la manifestazione dei conseguenti effetti dannosi costituisce un ulteriore scoglio nel processo relativo all’attribuzione di responsabilità.

In tale ottica, anche a non voler considerare la pluralità di fattori che contribuiscono al surriscaldamento globale, la ricostruzione del nesso di causalità sarebbe ostacolata dalla menzionata distanza temporale tra il rilascio di gas serra e l’innalzamento delle temperature, attesa la permanenza di tali gas nell’atmosfera e la gradualità del cambiamento climatico.

Quantunque sia pressoché certo, in generale, il contributo delle emissioni di gas al surriscaldamento globale, non è, per contro, accertabile (né dimostrata nel caso concreto) la consequenzialità tra determinate emissioni di gas serra, provenienti da uno Stato in un dato momento storico e l’aumento delle temperature terrestri in uno specifico periodo successivo, ancorché notevoli progressi scientifici siano stati compiuti in tale direzione.

In virtù di ciò, lo stesso OHCHR, aveva sottolineato come fosse impossibile *«disentangle the complex causal relationships linking historical greenhouse gas emissions of a particular country with a specific climate change-related effect»*⁵: il cambiamento climatico costituisce solamente uno dei tanti fattori che causano il verificarsi di eventi estremi.

5. Sulla asserita responsabilità dello Stato ex art. 2051 c.c.

I suesposti rilievi possono essere agevolmente trasposti con riferimento alla contestazione avanzata dagli attori, in via subordinata, della configurabilità di una responsabilità dello Stato italiano ai sensi dell’art. 2051 c.c.

⁵ OHCHR Report 2009



Viene difatti prospettata l'asserita responsabilità da omissione del dovere di custodia, che incomberebbe sullo Stato in virtù del suo stesso "status".

Anche nella diversa prospettiva configurata, risulta completamente obliterata la dimostrazione dei presupposti richiesti dal paradigma normativo evocato, rimanendo le contestazioni avanzate su un piano meramente astratto e teorico.

È evidente, infatti, che i molteplici rapporti giuridici che si instaurano tra lo Stato ed i soggetti pubblici e privati operanti sul proprio territorio non sono affatto assimilabili all'"effettivo potere fisico" che il custode ha sulla cosa, che implica il dovere di vigilarla e di mantenerne il controllo in modo da impedire che, per sua natura o per particolari contingenze, produca danni (Cass. civ. n. 1948/2003; Cass. civ. n. 782/2001; Cass. civ. n. 1859/2000).

6. Sulla responsabilità da "contatto sociale qualificato" ex artt. 1173 e 1218 c.c.

In subordine, le Associazioni A Sud Ecologia e cooperazione Onlus, Medici per l'Ambiente, ISDE Italia Onlus Coordinamento nazionale No Triv e Biblioteca di Sarajevo deducono la responsabilità dello Stato ai sensi degli artt. 1173 e 1218 c.c., che sarebbe sorta con l'adozione del PNIEC.

Più in particolare, le predette Associazioni invocano una "responsabilità da contatto sociale qualificato" che sarebbe sorta in virtù della partecipazione delle stesse alla consultazione pubblica nell'ambito della procedura di Valutazione Ambientale Strategica, esperita sul predetto Piano e indetta il 3 agosto 2019 dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

È, tuttavia, appena il caso di considerare che una procedura di consultazione pubblica non è affatto idonea ad integrare "un contatto sociale qualificato" nella declinazione ben nota enucleata dalla giurisprudenza, tale da determinare l'insorgere di una responsabilità in capo alle istituzioni.

Ciò in quanto non è ipotizzabile che da tale strumento possa originare un legittimo affidamento in capo ai partecipanti a che le osservazioni da questi versate in quella sede siano recepite dall'istituzione precedente, stante il carattere non vincolante delle stesse.

Contrariamente opinando, l'attività di pianificazione e programmazione generale verrebbe privata dei suoi canoni di politicità e di discrezionalità, insiti nella rappresentatività democratica.



In conclusione, la presunta responsabilità dello Stato italiano, come suggestivamente prospettata dagli attori, difetta dei presupposti giuridico - normativi e non risulta fondata su alcun elemento dimostrativo.

Al contrario, alla stregua degli elementi forniti dall'Amministrazione convenuta, non è revocabile in dubbio lo sforzo profuso diligentemente e in buona fede dal Governo italiano nella pianificazione e adozione delle iniziative volte a contrastare l'annoso fenomeno del cambiamento climatico.

Ciò non soltanto in aderenza con quanto previsto a livello europeo, ma spesso con target persino più ambiziosi di quelli previsti dalle Direttive di settore.

7. Sulla richiesta di condanna ex art. 2058 c.c.

Quanto alla richiesta di condanna al risarcimento in forma specifica, si rileva che l'individuazione del danno nel surriscaldamento globale *ex se* suscita delle perplessità rispetto all'attuabilità di tale forma di riparazione.

In primo luogo, la *restitutio in integrum* sarebbe difficilmente applicabile in quanto esigerebbe che lo Stato (presunto responsabile) sia autonomamente in grado di realizzare un abbassamento delle temperature globali.

È evidente che tale obiettivo è materialmente impossibile, solo che si consideri la molteplicità di fattori, antropogenici e di altra natura, che incidono sulle temperature terrestri.

Diversamente opinando, si finirebbe per imporre un obbligo positivo di protezione dei diritti umani - impossibile da adempiere - attraverso la prevenzione del riscaldamento globale, a cui nessuno Stato può ambire singolarmente, ponendosi lo stesso obbligo in aperto contrasto con il principio *ad impossibilia nemo tenetur*.

Con siffatti rilievi non si intende negare che lo Stato debba compiere, comunque, ogni sforzo possibile di fronte ai potenziali rischi derivanti dagli impatti del cambiamento climatico, predisponendo adeguate misure di precauzione e adattamento.

In tale ottica, le misure necessarie per fronteggiare gli impatti negativi del cambiamento climatico devono tenere conto della realizzabilità delle stesse, dei relativi costi, nonché del necessario bilanciamento con altri diritti ed interessi parimenti garantiti.



Infatti, secondo la giurisprudenza costituzionale e amministrativa ormai consolidata, **le misure precauzionali da adottare devono essere scelte tenendo conto del principio di proporzionalità**, che impone che esse siano le meno invasive possibili nel caso concreto⁶.

Nel medesimo ordine di idee, la Corte costituzionale ha stabilito (sentenza n. 85/2013, sul “caso Ilva”) che nessun diritto costituzionale (nemmeno quello alla salute o alla salubrità dell’ambiente) può essere “tiranno” rispetto ad altri diritti costituzionali, essendo invece sempre necessario un contemperamento con altri diritti e valori parimenti riconosciuti dalla Costituzione.

Alla stregua di ciò, i diritti fondamentali devono necessariamente trovare il necessario bilanciamento nel margine di apprezzamento ontologicamente spettante allo Stato, chiamato a contemperare tra loro i molteplici interessi e valori riconosciuti dall’ordinamento.

Con l’ovvia conseguenza che, per tutto quanto sopra rilevato, la richiesta di condanna formulata dagli odierni attori si appalesa inammissibile in quanto comporta un’invasione da parte del potere giudiziario nella sfera delle competenze riservate dalla Costituzione al legislatore ed all’autorità governativa.

8. Non configurabilità dell’obbligazione climatica su basi scientifiche teorizzata dagli appellanti.

La domanda azionata nel presente giudizio è imperniata sull’accertamento dell’inadempimento da parte dello Stato della cosiddetta obbligazione “civile-climatica”, teorizzata in base a clausole generali, là dove il dato scientifico, senza troppe spiegazioni, si converte in fondamento e misura di una responsabilità giuridica.

Gli attori agiscono in giudizio per l’adempimento di un’obbligazione “climatica” e chiedono che il Giudice fissi direttamente in sentenza non solo l’*an* ma anche il *quantum* del “dovuto” (l’abbattimento delle emissioni) in applicazione di una regola scientifica (basata,

⁶ Sul principio di proporzionalità v. Sentenze CGCE 13 novembre 1990 causa C-331/88, 22 novembre 2001 causa C-110/97, 5 febbraio 2004, causa C-24/00, 1 aprile 2004 causa C-286/02, 2 dicembre 2004 causa C-41/02, 12 gennaio 2006 causa C-504/04, 19 dicembre 2012 causa C-68/11 e 10 settembre 2015 causa C-81/14; Corte Costituzionale Italiana, sentenze n. 85/2013 e 58/2018; Consiglio di Stato n. 7993/2003, n. 4648/2005, n. 98/2011, n. 5443/2016 e n. 1299/2018; nonché Tar Lombardia n. 782/2005, Tar Veneto n. 5891/2006 e TAR Abruzzo n. 403/2012.



peraltro, su studi, come il report del *Climate Analytics*, commissionati dagli stessi attori) sostitutiva di quella posta dal legislatore.

In Europa gli unici precedenti di questo indirizzo sono le pronunce emesse in Olanda contro lo Stato olandese e, successivamente, contro la Shell.

Nel nostro caso gli attori pongono gli articoli 2043 e 2051 cod. civ. a fondamento di una responsabilità extracontrattuale in capo allo Stato italiano per violazione del diritto umano al clima stabile e sicuro delle generazioni presenti e future.

Tuttavia, è evidente come l'azione civile risarcitoria ex articoli 2043, 2051, 2058 cod. civ. abbia una funzione e una struttura differenti da quelli auspicati dagli attori.

Attraverso la ricostruzione di un'obbligazione di tutela del clima, supportata dai sopra citati articoli del codice civile, di cui si assume la violazione e la conseguente lesione del diritto fondamentale ad un clima stabile e sicuro, di fatto gli attori chiedono al Giudice ordinario l'annullamento di una serie di atti-fonte, di primo e secondo grado, che contribuiscono a definire la politica nazionale in tema di cambiamento climatico (tra cui il PNIEC, approvato con decreto predisposto dai Ministeri delle Imprese del Made in Italy, dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica e delle Infrastrutture e Trasporti, che definisce l'azione politica dell'Italia in materia ambientale), con conseguente difetto di giurisdizione del giudice ordinario, come correttamente riconosciuto dal Tribunale di Roma.

Il presupposto su cui poggia l'azione intentata da controparte – cui fa da supporto il correlato apparato documentale - è che il Giudice possa accertare l'esistenza di un'obbligazione climatica a carico dello Stato, fondata sulla convergenza di opinioni scientifiche sul problema del clima e sulla ritenuta insufficienza delle azioni di risposta finora pianificate e messe in atto dallo Stato.

La costruzione giuridica dell'azione promossa dagli attori e, più in generale, del contenzioso climatico, è stata, in realtà, oggetto di studio da parte di attenta dottrina che è pervenuta ad evidenziarne l'incompatibilità con i principi cardine del nostro ordinamento, ponendo in dubbio la stessa utilità dell'approccio giudiziario al problema del clima.

In primo luogo si è evidenziato che, pur essendovi una diffusa consapevolezza - da parte della scienza - sulle conseguenze che il pianeta subirà se non si riusciranno a contenere le emissioni di gas ad effetto serra, l'opinione della “comunità scientifica” non fa di



quest'ultima un "legislatore parallelo" (per questa impostazione, di seguito ripresa, M. Magri, *Il 2021 è stato l'anno della "giustizia climatica"?*, sulla Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it, fascicolo n. 4/2021).

Il compito di decidere su aspetti che restano assai opinabili e richiedono complessi bilanciamenti di interessi, come la programmazione delle cadenze temporali e dei valori-obiettivo funzionali al raggiungimento della neutralità climatica, spetta alle Istituzioni democratiche, indipendentemente dal fatto che si registri un consenso della "comunità scientifica" che non ha, di per sé, alcuna "normatività" (R. Bin, *Critica della teoria delle fonti*, Milano, 2021, 206, p. 207).

Contrariamente a quanto sostenuto dagli attori, quindi, il Giudice non può deliberare sulle modalità e sulle scansioni ottimali per la programmazione del *carbon budget* nei prossimi anni, quantunque sulla base di modelli scientifici "attendibili", per dare corpo ad un "diritto alla stabilità climatica" prescindendo dalle scelte contenute nelle fonti del diritto.

L'Unione europea, almeno dal 2003, ha una propria legislazione in materia di scambio di quote di emissione (Emission Trading System, o ETS), ora parzialmente innovata dal "pacchetto clima" del 2018 (formato da una Direttiva e tre Regolamenti europei).

Inoltre, facendo seguito agli obiettivi di "impatto climatico zero" stabiliti dagli Accordi di Parigi e al Green Deal della Commissione, il Regolamento europeo 2021/1119/UE, in vigore dal 29 luglio 2021, ha istituito un quadro per arrivare progressivamente alla neutralità climatica entro il 2050 (termine corredato da verifiche intermedie), prevedendo entro il 2030 una riduzione delle emissioni di gas a effetto serra del 55% rispetto ai livelli del 1990.

Il diritto fondamentale alla stabilità del clima, quindi, non può spaziare, né ritenersi direttamente azionabile in giudizio **al di fuori di ciò che prevedono le fonti positive**.

Altra dottrina ha posto in luce che il tentativo di tradurre le responsabilità politiche dei Governi in vere e proprie azioni legali, degradando lo Stato al soggetto passivo di un rapporto obbligatorio ed attribuendo alla magistratura ordinaria il compito di accertare il suo "inadempimento", finisce inevitabilmente per stravolgere l'assetto costituzionale sul quale si basa lo stesso riconoscimento dei diritti (cfr. M. MELI, *Piove. Governo ladro! Cambiamenti climatici e nuove istanze di tutela*, in *Teorie e critica della regolazione sociale*, 2020, p. 87 ss.).



Più precisamente, secondo la dottrina qui richiamata, i presupposti della responsabilità dello Stato devono essere ricondotti alle norme positive e non possono trovare fondamento in un contesto in cui non è normativamente specificato l'impegno loro richiesto, risolvendosi altrimenti in un controllo di tipo politico demandato alla magistratura ordinaria.

Lo stesso è a dirsi in merito alla domanda che affida al Giudice, non più alla legge, il compito di produrre la norma, ossia scegliere la soluzione più giusta, indicare la strada più adeguata su basi scientifiche riconosciute, rinnegando completamente il primato della legalità.

Diversa rispetto all'impostazione dell'odierno "giudizio universale" è la prospettiva - che pur inizia a diffondersi all'interno di diversi Paesi - che spinge i cittadini a sindacare le scelte operate dai Governi e la loro **coerenza rispetto agli impegni assunti sul piano internazionale in difesa del clima.**

Quest'ultima, tuttavia, è un'impostazione radicalmente diversa da quella che ispira l'azione promossa dagli attori, basata invece sul predominio della "miglior scienza disponibile" sulle fonti normative legalmente deliberate dalle Istituzioni democratiche, che imporrebbe una vera e propria *mutatio libelli*.

Né si può dire che – aderendo alle eccezioni dell'Amministrazione convenuta, condivise dal Giudice di primo grado – si verrebbe a creare un vuoto di tutela giuridica.

Infatti, diversi sono i rimedi civili esperibili in caso di danni derivanti da cambiamento climatico antropogenico.

Se l'obiettivo è quello di contestare le politiche ambientali definite dall'Unione, sussiste l'astratta legittimazione ad agire ex articolo 263 TFUE per l'annullamento degli atti legislativi lesivi dei diritti fondamentali delle nuove generazioni, rispetto ai quali l'Unione europea garantisce anche la protezione futura.

Nel caso in cui, invece, fossero i provvedimenti legislativi nazionali - nel definire una politica poco ambiziosa nella riduzione delle emissioni – a porsi in violazione degli atti legislativi europei in materia, vi sarebbe, come noto, la tutela dinanzi ai giudici dello Stato che può giungere alla disapplicazione dell'atto legislativo interno e all'eventuale risarcimento del danno.

Vi è però una contraddizione rivelatrice, come osservato in dottrina, nel movimento che promuove la giustizia climatica: esso «*da un lato critica il potere politico per*



la sua inazione e vi contrappone la gente, ma dall'altro non intende sostituirsi ai politici: denuncia piuttosto la mancata rappresentanza dei giovani e delle loro istanze»; il Governo, d'altro canto, «rappresenta anche gli anziani, i lavoratori delle industrie tradizionali, i consumatori pigri e cerca di bilanciare i loro interessi con quelli dei giovani, delle generazioni future e dell'ambiente. Può darsi che questi ultimi siano una maggioranza trascurata. Ma gli interessi di anziani e settori tradizionali dell'economia non sono certo trascurabili» (G. Pellegrino, *Greta, Mao e il Leviatano*, su *Il Mulino*, 21 ottobre 2021).

In sostanza, «la causa è promossa per il clima: ma a vantaggio di chi, realmente?»; gli attori cercano di porsi – con il riconoscimento del Giudice – «come contropotere politico, quasi a voler rimpiazzare il “sovrano” con un portatore d'interesse scientificamente qualificato. Al quale, non si sa bene perché, donne e uomini delle presenti e future generazioni dovrebbero affidarsi, ed il quale, alla fin fine, assomiglia davvero molto, quanto ad ambizioni e legittimazione, al soggetto contro cui combatte» (M. Magri, “Esiste un diritto al clima?”, all'indirizzo <https://rienergia.staffettaonline.com/articolo/35250/Esiste+un+diritto+al+clima/Magri>).

C'è, quindi, un tema importante di carenza di diritto azionabile – giustamente colto dal Giudice di primo grado - e di legittimazione attiva.

Nella direzione qui sostenuta (e accolta dal Tribunale di Roma) vi è da rilevare che la Corte di giustizia dell'Unione Europea, Grande Sez., con la sentenza 22 dicembre 2022, n. 61 (Causa C-61/21), interrogata su rinvio pregiudiziale di un giudice amministrativo francese, per la prima volta si è pronunciata sulla risarcibilità del danno derivante dalla violazione del diritto europeo per la non piena attuazione delle Direttive sulla qualità dell'aria, affermando che lo Stato non è responsabile poiché le Direttive perseguono gli obiettivi della tutela della salute e dell'ambiente e, pertanto, non sono in grado di far sorgere diritti differenziati in capo ai cittadini europei.

La motivazione della sentenza va ricondotta, appunto, nel complesso dell'ordinamento europeo e all'equilibrio dei rapporti tra Stati e istituzioni.

La Corte UE ha concluso che le norme sulla qualità dell'aria non sono invocabili dai singoli in quanto gli obblighi previsti nelle Direttive «perseguono...un obiettivo generale di protezione della salute umana e dell'ambiente nel suo complesso».



L'approccio del giudice europeo appare evidentemente consapevole che il mezzo dell'azione giurisdizionale non è quello appropriato per combattere un fenomeno di rilevanza globale, come l'inquinamento ambientale, e finisce per comportare conflitti tra poteri.

Analogamente per il “contenzioso climatico” il ricorso alla via giurisdizionale, seppur talora ammesso, rappresenta uno strumento improprio.

Esso viene utilizzato non come una forma di tutela, ma piuttosto come un grimaldello per sostituirsi al Legislatore nell'adottare complesse decisioni politiche che, quando mirano a contenere il cambiamento climatico, sono chiamate a farsi carico di delicati bilanciamenti di interessi e dei costi, economici e sociali, che la transizione ecologica, energetica e ambientale impone.

Per effetto dell'Accordo di Parigi le parti contraenti hanno assunto l'impegno di adottare NDCs che tengano conto dei dati scientifici (art. 4, par. 1), e che riflettano «*the highest possible ambition*» (art. 4, par. 3), ma l'impegno ‘a tener conto’ delle indicazioni provenienti dalla “scienza climatica” non equivale ad un impegno a garantire la realizzazione delle raccomandazioni da questa provenienti.

Il Giudice non dovrebbe sostituirsi alle scelte delle istituzioni politiche circa le misure da adottare per realizzare precisi livelli di riduzione di gas ad effetto serra e così contrastare il riscaldamento globale antropogenico.

Il Giudice, infatti, non dispone delle informazioni, né è in grado di effettuare valutazioni prognostiche che gli consentano di valutare l'operato degli organi politici.

La Corte di Cassazione, sez. II civile, con ordinanza del 24 febbraio 2021, n. 5022, richiamando espressamente il caso Teitiota c. Nuova Zelanda, ha riconosciuto che il diritto alla protezione internazionale non spetta soltanto al cittadino straniero i cui diritti fondamentali risultino minacciati da una situazione di conflitto armato in corso nei Paesi di origine, ma anche in caso di “*rischio per il diritto alla vita e all'esistenza dignitosa derivante dal degrado ambientale, dal cambiamento climatico o dallo sviluppo insostenibile*”.

Ne è derivato il riconoscimento, anche in Italia, della figura del “rifugiati climatici”, che produce un sensibile avanzamento nella tutela dei diritti dei migranti.



È una pronuncia con la quale il Giudice ha manifestato una giusta sensibilità verso la questione climatica, ma l'approccio al caso rimane entro i binari tradizionali dell'interpretazione e dell'applicazione delle norme giuridiche.

L'Unione europea, almeno dal 2003, ha una propria legislazione in materia di scambio di quote di emissione (Emission Trading System, o ETS), ora parzialmente innovata dal “pacchetto clima” del 2018 (formato da una Direttiva e tre Regolamenti europei).

Facendo seguito agli obiettivi di “impatto climatico zero” stabiliti dagli Accordi di Parigi e al Green Deal della Commissione, il Regolamento europeo 2021/1119/UE, in vigore dal 29 luglio 2021, ha istituito un quadro per arrivare progressivamente alla neutralità climatica entro il 2050 (termine corredato da verifiche intermedie), prevedendo entro il 2030 una riduzione delle emissioni di gas a effetto serra del 55% rispetto ai livelli del 1990 (in linea con l'IPCC *Special Report – Climate Change and Land*).

L'Unione europea, che è parte, insieme ai suoi Stati membri, dell'Accordo di Parigi, ambisce a diventare il primo mercato a impatto zero sul clima entro il 2050 e, per raggiungere questo obiettivo, il Consiglio ha approvato un obiettivo vincolante dell'UE di una riduzione interna netta di almeno il 55% delle emissioni di gas serra entro il 2030 rispetto al 1990.

La citata sentenza della Corte di Giustizia 22 dicembre 2022, n. 61, conferma che l'ambiente è un bene pubblico, comune, unitario: la sua tutela è interesse di tutti, compete dunque alla legge e, in esecuzione della legge, alla pubblica amministrazione.

La modalità di tutela non è quella del diritto soggettivo all'adempimento di un'obbligazione climatica ma, piuttosto, quella sancita nella convenzione di Aarhus (1998): informazione, partecipazione alle decisioni, ampio accesso alla giustizia ambientale del “pubblico”, affinché leggi e atti amministrativi illegittimi, lesivi dell'ambiente, possano essere agevolmente conoscibili, pubblicamente discutibili e – ricorrendone i vizi previsti dalla legge – agevolmente impugnati.

La Convenzione di Aarhus è stata firmata e ratificata dall'UE con la decisione 2005/370/CE e costituisce, secondo una giurisprudenza consolidata (CGUE, 14 febbraio 2012, causa C-204/09, caso *Flachglas Torgau*, punto 30), parte dell'ordinamento giuridico dell'UE (la ratifica della Convenzione da parte dell'Italia è avvenuta con la L. 16 marzo 2001 n. 108).



Al fine di rispettare la Convenzione, l'UE ha adottato il Regolamento 2006/1367/UE per disciplinare l'accesso alla giustizia in materia ambientale in relazione alle istituzioni e agli organi dell'UE e ha emanato la Direttiva 2003/35/CE che prevede la partecipazione del pubblico all'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale, inserendo per esempio, disposizioni sull'accesso alla giustizia nelle Direttive che disciplinano la valutazione dell'impatto ambientale (VIA) ed i permessi industriali.

L'adattamento degli Stati membri al Regolamento europeo del luglio 2021 sarà certamente occasione di sviluppo per questo genere di pretese, fondata sulla trasparenza e la partecipazione alle decisioni politiche in materia ambientale e sul diritto ad una tutela giurisdizionale "piena" ed "effettiva" - secondo i principi della Costituzione e del diritto europeo - avverso i provvedimenti illegittimi, ma che contraddicono il teorema della "obbligazione climatica" come posizione correlata a un diritto soggettivo fondamentale.

In conclusione, non può trovare ingresso nel nostro ordinamento il tentativo di trasformare la scienza "non controversa" (ammesso che esista) e il Giudice in un "legislatore parallelo".

La "giustizia climatica" può muoversi e svilupparsi - anche in funzione critica e di sollecitazione alle politiche ambientali - solo all'interno del quadro ordinamentale composto dalle norme internazionali, europee, nazionali e nel contesto delle regole certe offerte dalle fonti di produzione giuridica e di partecipazione pubblica democratica alle deliberazioni legislative.

9. Quadro riepilogativo degli obiettivi di contrasto ai mutamenti climatici nel rispetto degli impegni internazionali dello Stato.

Le politiche su clima ed energia attraversano una fase di profonda revisione a seguito della sottoscrizione dell'Accordo di Parigi il cui obiettivo è il contenimento dell'aumento della temperatura media globale ben al di sotto dei 2°C e cercando di limitare l'aumento a 1.5°C rispetto ai livelli preindustriali.

L'Accordo prevede che tutte le "Parti" presentino un Contributo Determinato a livello Nazionale (*Nationally Determined Contribution*, NDC), il quale identifichi l'impegno di ciascuno per la riduzione delle emissioni e il raggiungimento degli obiettivi di contenimento



delle temperature, e comunichino, entro il 2020, Strategie di sviluppo a basse emissioni di gas serra con orizzonte temporale al 2050.

Nell'ambito dell'Accordo di Parigi l'Unione Europea ha inviato il suo primo NDC contenente l'impegno a ridurre le emissioni di gas serra di almeno il 40% rispetto all'anno 1990, entro il 2030.

Nel 2019 la Commissione europea ha quindi proposto di portare l'obiettivo della riduzione delle emissioni di gas serra nel 2030 almeno al 50% e verso il 55% rispetto alle emissioni del 1990, con l'obiettivo di raggiungere la neutralità emissiva entro il 2050 come stabilito nella recente *Long Term Strategy* della Commissione europea.

Nel dicembre 2020 con l'aggiornamento del proprio NDC l'Unione Europea ha assunto l'impegno nell'Ambito dell'Accordo di Parigi di ridurre le proprie emissioni nette di gas serra del 55%, rispetto al livello del 1990, entro il 2030 e di raggiungere la neutralità emissiva entro il 2050.

In tale contesto, ed anche al fine di dare seguito alla Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 25 settembre 2015, dal titolo "*Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*", a livello europeo, è stato adottato il *Green deal* (patto verde) che costituisce l'insieme di strategie e piani d'azione proposti e adottati dalla Commissione europea per ridurre le emissioni di gas serra in accordo con il proprio NDC.

Si tratta di una nuova strategia di crescita che include un adattamento ai cambiamenti climatici e alle necessità dell'ambiente.

Dal *Green Deal* europeo è emerso chiaramente che, per compiere la transizione verso un'economia climaticamente neutra (a zero emissioni nette) e realizzare gli obiettivi di sostenibilità ambientale dell'Unione, occorrono investimenti concreti in tutti i settori economici.

In questo quadro, la legge europea sul clima del 2021, adottata con il Reg. UE n. 2021/1119, il cosiddetto pacchetto "*Fit for 55*" e il più recente "*RepowerEU*" costituiscono i pilastri fondamentali che guideranno le scelte dei Paesi dell'Unione da qui al 2030 e al 2050.



In particolare, con il Regolamento europeo sul clima n. 2021/1119, è stata definita l'ambizione politica di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050, diventando per l'Unione Europea un obbligo giuridico.

Questa è l'unica "obbligazione climatica" di cui è possibile giuridicamente parlare, non quella che gli attori vorrebbero definire con la presente azione giudiziaria.

Attraverso la sua adozione, l'UE e i suoi Stati membri si sono impegnati a ridurre le emissioni nette di gas a effetto serra nell'UE di almeno il 55% entro il 2030, rispetto ai livelli del 1990.

L'obiettivo di riduzione delle emissioni è disciplinato da tre ambiti regolamentari.

Il primo è definito dal Regolamento (UE) 2018/842, recentemente aggiornato dal Regolamento (UE) 2023/857 (c.d. Regolamento *Effort Sharing - ESR*), il quale ha stabilito - per l'Italia - un aumento della riduzione delle emissioni dei settori trasporti, residenziale, terziario, industria non ricadente nel settore ETS, rifiuti e agricoltura, entro il 2030, dal 33% (precedentemente previsto) al 43,7% rispetto ai livelli del 2005.

Tale riduzione dovrà avvenire secondo una traiettoria ben precisa che stabilisce dei limiti annuali massimi di emissione per tutto il periodo 2021-2030, da conseguirsi prevalentemente nei settori trasporti e civile.

Il secondo ambito normativo è definito dalla Direttiva ETS e dalla legislazione ad essa correlata.

Il sistema ETS dell'UE funziona secondo il principio "*cap and trade*".

Il tetto massimo è un limite fissato alla quantità totale di gas serra che possono essere emessi dagli impianti e dagli operatori aerei che rientrano nel sistema.

Il limite massimo viene ridotto annualmente in linea con l'obiettivo climatico dell'UE, assicurando che le emissioni diminuiscano nel tempo.

Il limite massimo è espresso in quote di emissione, dove una quota dà il diritto di emettere una tonnellata di CO₂eq (anidride carbonica equivalente).

Per ogni anno, le aziende devono restituire un numero di quote sufficiente a compensare completamente le loro emissioni, altrimenti vengono imposte pesanti multe.

Entro il limite massimo, le aziende acquistano principalmente quote sul mercato del carbonio dell'UE, ma ricevono anche alcune quote gratuitamente.



Le aziende possono anche scambiarsi le quote tra loro, se necessario. Se un impianto o un operatore riduce le proprie emissioni possono conservare le quote in eccesso per utilizzarle in futuro o venderle.

Il tetto massimo decrescente offre alle aziende la certezza della scarsità di quote a lungo termine e garantisce che le quote abbiano un valore di mercato.

Il prezzo delle quote funge da incentivo per le aziende a ridurre le emissioni.

Con il pacchetto *Fit for 55*, il tetto alle emissioni viene inasprito per ridurre le emissioni coperte dal sistema ETS del 62% entro il 2030, rispetto ai livelli del 2005.

È fondamentale sottolineare che, mentre gli obiettivi di riduzione ETS ricadono direttamente sui soggetti che operano all'interno del sistema, gli obiettivi ESR sono di responsabilità degli Stati membri.

Al fine del raggiungimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni va considerato anche il Regolamento (UE) 2018/841, anch'esso aggiornato nel corso del 2023, che stabilisce norme per la riduzione delle emissioni e gli assorbimenti di carbonio nel settore dell'uso del suolo, del cambiamento di uso del suolo e della silvicoltura (LULUCF).

Per contribuire a raggiungere la neutralità climatica, il regolamento LULUCF rivisto prevede un obiettivo separato di rimozione netta di carbonio dal suolo di 310 milioni di tonnellate di CO₂ equivalente entro il 2030, obiettivo che, a livello europeo, deve essere attuato attraverso obiettivi nazionali di rimozione netta ambiziosi, equi e vincolanti per il settore LULUCF.

Dal 2021 al 2025 la disciplina non presenta rilevanti modifiche rispetto al Regolamento LULUCF (UE) 2018/841.

La revisione non influisce sulla regola del "*no debit*", in base alla quale ogni Stato membro deve garantire che le emissioni contabilizzate derivanti dall'uso del suolo siano compensate da una quantità almeno equivalente di assorbimenti contabilizzati.

Nella seconda fase, dal 2026 al 2030, viene introdotto l'obiettivo a livello europeo di -310 Mt di CO₂ equivalente di assorbimenti netti entro il 2030; ciò rappresenta un aumento di circa il 15% degli assorbimenti netti dell'UE rispetto ai livelli attuali e inverte la tendenza alla diminuzione degli assorbimenti netti registrata negli ultimi anni.



Per l'Italia l'obiettivo da raggiungere è pari a oltre 35 milioni di tonnellate di CO2 equivalente.

10. Sulla competenza esclusiva di ISPRA a certificare i dati e le informazioni statistiche ambientali ufficiali.

In relazione alle “evidenze scientifiche” riportate dagli appellanti a sostegno delle proprie tesi occorre precisare che ISPRA è l'unico soggetto pubblico deputato a validare i dati ambientali.

Nello specifico, si osserva come la definizione del nuovo quadro normativo europeo volto al raggiungimento della neutralità climatica sta generando una grande richiesta di accesso ai dati ambientali da parte di soggetti che, sinora, non sono stati interlocutori dell'Istituto, come anche di definizione di nuovi indicatori ambientali che riguardano le imprese e gli impatti dei settori economici.

Prima di entrare nel merito della questione, occorre precisare che ISPRA, in base alla Legge n. 132/2016, è il soggetto pubblico di riferimento titolare dei dati e delle informazioni statistiche ambientali ufficiali.

La capacità di lettura del dato ambientale assume, dunque, un'importanza strategica e in questo l'ISPRA rappresenta un punto di riferimento istituzionale sia per le autorità di vigilanza, che poi dovranno controllare il rispetto di questi criteri, sia per gli operatori economici.

In particolare, l'Istituto, con l'elaborazione dei propri documenti tecnici, rapporti e linee guida, può definire metodologie e dare indicazioni concrete su come trattare l'informazione ambientale che, in assenza di armonizzazione, anche metodologica, si può prestare a molteplici interpretazioni e risultare, quindi, fuorviante o, nel peggiore dei casi, essere manipolabile.

Per valutare le politiche messe in atto a livello nazionale per fronteggiare i cambiamenti climatici ed il rispetto degli impegni di riduzione delle emissioni previsti dagli accordi internazionali, è fondamentale monitorare l'andamento delle emissioni dei gas-serra.

ISPRA svolge un ruolo determinante in quanto è responsabile della predisposizione e comunicazione dell'inventario nazionale delle emissioni di gas serra, nell'ambito della



Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC) e del Meccanismo di Monitoraggio delle emissioni di gas serra dell'Unione Europea.

L'Istituto è responsabile, inoltre, del *reporting* delle emissioni nell'ambito della Convenzione sull'Inquinamento Transfrontaliero a Lungo Raggio (CRLTAP/UNECE) e delle Direttive europee sulla limitazione delle emissioni.

Infine, ISPRA è responsabile della trasmissione di proiezioni delle emissioni di gas serra all'Unione Europea e all'UNFCCC e della valutazione degli impatti emissivi di politiche e misure.

Tutti i dati che l'Istituto genera sono resi pubblici sia attraverso l'apposita sezione del sito web istituzionale (<https://emissioni.sina.isprambiente.it/>) e sia attraverso i siti degli organismi destinatari delle informazioni, quali UNFCCC (<https://unfccc.int/ghg-inventories-annex-i-parties/2023>, <https://unfccc.int/NC8>, <https://unfccc.int/BR5>), Commissione europea e Agenzia Europea per l'Ambiente (<https://reportnet.europa.eu/public/country/IT>).

In particolare, ogni anno ISPRA predispone ed invia all'Unione Europea e all'UNFCCC l'inventario nazionale delle emissioni di gas serra per tutti gli anni a partire dal 1990 (doc. 22), ogni due anni elabora e trasmette all'Unione europea le informazioni relative agli scenari di emissioni e all'effetto atteso delle politiche e misure, sempre ogni due anni ISPRA coordina la redazione ed elabora alcuni dei capitoli del *Biennial report* (BR) trasmesso alla UNFCCC ed ogni quattro anni coordina la redazione ed elabora alcuni dei capitoli della *National Communication* (NC) anch'essa trasmessa alla UNFCCC.

Sia i BR che le NC contengono informazioni sull'andamento storico delle emissioni di GHG, sugli scenari e sull'effetto atteso delle politiche e delle misure di settore.

Tutti questi dati sono sottoposti a specifici processi di revisione da parte di *team* di esperti internazionali che valutano la trasparenza, l'accuratezza e la completezza delle informazioni fornite.

L'ultimo di tali processi di revisione, avente ad oggetto il quinto BR e l'ottava NC, si è svolto nel mese di ottobre 2023 ed ha visto il coinvolgimento di un *team* di esperti UNFCCC trattenutisi presso la sede dell'Istituto per un'intera settimana.

Il *report* di tale revisione è reso disponibile dal Segretariato della UNFCCC sul sito <https://unfccc.int/review-reports-ncs-brs>.



Oltre a tali flussi di dati, l'Istituto contribuisce alla redazione della Relazione del Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra (L. n. 39/2011, art. 2, comma 2) allegata annualmente al Documento di economia e finanza (doc. 23).

Tale relazione, che include il contesto normativo internazionale ed europeo e il contributo dell'Italia, la situazione emissiva italiana rispetto agli obiettivi 2020 e la situazione emissiva italiana rispetto agli obiettivi per il periodo 2021-2030, è anch'essa disponibile sul sito del Ministero dell'Economia e delle Finanze alla pagina <https://www.mef.gov.it/documenti-pubblicazioni/doc-finanza-pubblica/index.html>.

La relazione chiarisce che, secondo il quadro normativo dell'Unione Europea, dal momento che i settori della generazione termoelettrica e della grande industria manifatturiera sono compresi nell'ambito di applicazione della Direttiva EU ETS e che, pertanto, gli obiettivi relativi a tali settori sono direttamente applicati agli operatori, in capo agli Stati membri restano gli obiettivi settoriali relativi agli altri settori economici, disciplinati dal Regolamento (UE) 2018/842, cosiddetto Regolamento *Effort Sharing*.

Per il periodo 2013-2020 gli obiettivi effettivi, in termini di massimali emissivi attribuiti a ciascuno Stato membro, sono determinati sulla base delle Decisioni 2013/162/EU e 2013/634/EU e mostrati nella successiva Tabella.

Tali decisioni sono state, da ultimo, riviste per quanto riguarda i *target* dal 2017 al 2020 con Decisione (UE) 2017/1471 del 10 agosto 2017.

Quest'ultimo adeguamento è stato necessario al fine di tenere conto degli effetti del ricorso ai fattori di emissione del 4° rapporto IPCC e del cambiamento delle metodologie UNFCCC adottate dagli Stati membri.

Gli obiettivi annuali vincolanti per l'Italia, derivanti dalle citate Decisioni, sono indicati nella seguente Tabella, che riporta anche il consuntivo delle emissioni nazionali di gas ad effetto serra per gli anni 2013-2020 comunicato alla Commissione europea il 15 marzo 2022, ai sensi del Regolamento 2018/1999 sulla Governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima (doc. 24).

Con tale comunicazione del 2022 si è chiuso il periodo 2013-2020 e la relativa verifica del rispetto dei *target* emissivi.



Emissioni di gas ad effetto serra (GHG)

	013	014	015	016	017	018	019	020
	(MtCO ₂ eq)							
Emissioni totali (escluso LULUCF)	50.4	29.3	41.7	39.2	33.5	29.6	18.3	81.2
Emissioni “ <i>Effort Sharing</i> ”	83.6	74.4	83.4	82.1	75.9	80.8	75.0	54.0
Obiettivi “ <i>Effort Sharing</i> ” (1)	08.2	06.2	04.2	02.3	98.3	95.8	93.4	91.0
<i>Distanza dagli obiettivi “Effort Sharing”</i>	24.6	31.8	20.8	20.2	22.4	15.0	18.4	37.0

I dati mostrati in tabella sono calcolati con i fattori di emissione del 4° rapporto IPCC secondo la metodologia aggiornata che i Paesi che hanno sottoscritto il Protocollo di Kyoto sono tenuti ad utilizzare a partire dal 2013.

I valori sono stati determinati con Decisioni della Commissione n. 162/2013/CE 634/2013/CE e 1471/2017/CE.

Come evidenziato nella tabella, la piena attuazione degli impegni assunti dall’Italia ha consentito di ottenere riduzioni di emissioni superiori a quelle necessarie per adempiere agli obiettivi della Decisione “*Effort Sharing*”.

Sebbene l’anno 2020 sia stato severamente influenzato dagli effetti delle chiusure dovute alla pandemia da Covid-19, già negli anni precedenti si osservavano delle riduzioni significative delle emissioni in tutti i principali settori.

A tali riduzioni hanno contribuito diversi fattori.

Il settore industriale ha registrato un calo emissivo che risente del progressivo efficientamento dei processi produttivi, dell’abbandono dei combustibili più inquinanti e a più



alto livello di emissioni di gas serra, ma anche della crisi strutturale innescata a partire dalla crisi finanziaria globale del 2008.

Nel settore civile la progressiva riduzione delle emissioni è riconducibile, in analogia con l'industria, all'abbandono dei combustibili più inquinanti ed a più alto livello di emissioni di gas serra, ma anche al progressivo, seppur lento, efficientamento del parco immobiliare.

Per quanto riguarda il settore dei trasporti, invece, le politiche sugli standard emissivi e di consumo dei nuovi veicoli sono state in buona parte compensate dalle dinamiche economiche e dalla crescente domanda di trasporto privato, anche come modifica dei comportamenti a seguito della pandemia.

In ogni caso, pur considerando la mancata riduzione delle emissioni dei settori trasporti e civile, che ha portato a un progressivo avvicinamento dei livelli emissivi italiani alle AEA, fino al superamento delle stesse registrato per l'anno 2021 (tale superamento risulta essere di 10,9 MtCO₂eq), le riduzioni richieste dal rispetto delle allocazioni annuali per il periodo 2013 – 2020 sono state non solo raggiunte, bensì ampiamente superate (si calcola un “*overachievement*” totale per il periodo in termini di riduzione delle emissioni di 190 MtCO₂eq).

Come già evidenziato, l'unico soggetto pubblico che detiene il dato ambientale è ISPRA, pertanto, qualsiasi altro dato ambientale italiano non certificato dal suddetto Istituto non può essere considerato attendibile e preso a riferimento per analizzare gli effetti delle politiche di riduzione delle emissioni.

11. La giurisprudenza CEDU e la sentenza 9 aprile 2024 *KlimaSeniorinnen* e al. c/ Svizzera (*Requête* n. 53600/20).

L'appello è imperniato in più punti su richiami alla sentenza della Corte EDU del 9 aprile 2024 *KlimaSeniorinnen* e altri c/Svizzera che avrebbe sancito l'esistenza di un obbligo positivo gravante sugli Stati, a norma della Convenzione, di proteggere gli individui dagli effetti del cambiamento climatico.

Questa obbligazione sarebbe riconosciuta, una prima volta, nel paragrafo 519 della sentenza, e poi ribadita nel paragrafo 544, dove la Corte afferma che l'art. 8 CEDU comprende «*il diritto degli individui di godere di una protezione effettiva da parte delle autorità statali*



contro i gravi effetti negativi sulla loro vita, salute, benessere e qualità di vita derivanti dagli effetti nocivi e dai rischi causati dal cambiamento climatico»

Per quanto concerne l'evoluzione degli orientamenti della Corte EDU, non si può non prendere atto che essa, nella sua giurisprudenza "ambientale", è divenuta progressivamente più incline a riconoscere che l'assenza di misure essenziali dello Stato, relativamente ad un rischio prevedibile, possa violare l'art. 8 della Convenzione concernente il rispetto della vita privata e familiare dell'individuo, turbata dalla minaccia trascurata dall'autorità.

In particolare, il carattere di irreversibilità delle violazioni del diritto alla vita, nonché il carattere di essenzialità della tutela di quest'ultimo rispetto al godimento di ogni altro diritto fanno sì che al concetto di "protezione" venga riconosciuta una portata particolarmente ampia, tale da far gravare sugli Stati obblighi non solo negativi di astensione da atti che possano intenzionalmente cagionare una violazione del diritto alla vita delle persone soggette alla giurisdizione statale, ma anche positivi di intervento con misure di protezione.

Allo stesso modo, le sfere dell'autonomia personale, protette e garantite dall'art. 8 della CEDU, implicano la coesistenza di obblighi negativi e positivi tali per cui, al divieto di ingerenze arbitrarie dei poteri pubblici che vadano a limitare l'esercizio dei diritti garantiti, si affiancano obblighi positivi "di fare", volti a rendere effettivo l'esercizio delle prerogative di cui alla Convenzione o a proteggerle da eventuali ingerenze di terzi.

Ciononostante, tali garanzie e tutele trovano, comunque, un dovuto bilanciamento nel margine di apprezzamento che deve sempre essere riconosciuto allo Stato.

Come logica conseguenza del «*ruolo fondamentale e sussidiario della Convenzione*», lo Stato gode di un margine di apprezzamento nel determinare le misure da adottare per garantire il rispetto della Convenzione, anche in relazione agli obblighi positivi di cui all'articolo 2 (*Öneryildiz c. Türkiye*, [GC], no. 48939/99, § 107; *Hatton e altri c. Regno Unito* [GC], no. 36022/97, §§ 100-101, CEDU 2003-VIII) e ai sensi dell'articolo 8, sia in relazione al dovere di cui all'articolo 8, paragrafo 1, che alla giustificazione di cui all'articolo 8, paragrafo 2 (*Greenpeace E.V. e altri c. Germania* dec. n. 18215/06; *Hatton*, sopra citata).

Questo perché le autorità nazionali sono, in linea di principio, in una posizione migliore rispetto a un Tribunale internazionale per valutare le esigenze e le condizioni locali; anche quando vi sono obblighi per i Governi convenuti di adottare misure "ragionevoli e



appropriate", si deve tenere conto del giusto equilibrio che deve essere raggiunto tra gli interessi concorrenti dell'individuo e di una comunità nel suo complesso.

Il margine di apprezzamento è ampio quando lo Stato deve trovare un equilibrio tra interessi pubblici e privati in competizione (*Greenpeace*, sopra citata), quando si tratta di questioni di politica sociale o economica (*Hatton*, sopra citata, §§ 100-101) e quando non esiste un approccio uniforme sulla questione specifica in questione (*Evans c. Regno Unito* [GC], n. 6339/05, §§ 77-82, CEDU 2007-I).

Di conseguenza, in vari casi riguardanti questioni ambientali, la Corte EDU ha esplicitamente affermato che allo Stato deve essere concesso un "ampio" margine di apprezzamento (ad esempio, *Fadeyeva c. Russia*, n. 55723/00, § 105, CEDU 2005-IV; *Powell e Rayner c. Regno Unito*, 21 febbraio 1990, § 44, Serie A n. 172).

L'argomentazione a favore di un ampio margine di apprezzamento è ancora più forte nella sentenza *Greenpeace* (sull'adeguatezza delle misure di controllo delle emissioni di gasolio), che non riguardava nulla di simile alla complessità, alla portata o alla gamma di questioni qui coinvolte.

L'unica questione per la Corte EDU è quindi se i Governi convenuti abbiano commesso un «manifesto errore di valutazione» (cfr. in generale *Greenpeace*; *Fadeyeva c. Russia*, sopra citata, § 105).

La logica della dottrina del margine di apprezzamento è che spetta agli Stati, e non ai singoli (compresi gli attori in giudizio), valutare dove si trovi l'equo bilanciamento tra interessi concorrenti.

Al fine di garantire che gli Stati contraenti abbiano la possibilità di occuparsi per primi di questioni politiche a loro riservate e tenendo conto del fatto che il cambiamento climatico è un fenomeno complesso che richiede l'opinione di esperti e un'adeguata consulenza tecnica in un'ampia gamma di settori, agli Stati dovrebbe essere concesso il più ampio margine di apprezzamento possibile sotto tutti gli aspetti in questo contesto.

Ciò include le questioni relative a (1) la scelta degli obiettivi di riduzione delle emissioni; (2) le misure per raggiungere tali obiettivi; e (3) le eventuali misure da adottare in relazione alle emissioni non territoriali.



La cd. dottrina del margine di apprezzamento (su cui, cfr. P. Tanzarella, “*Il margine di apprezzamento*”, in M. Cartabia, “*I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*”, Bologna, 2007) preserva, infatti, la discrezionalità dello Stato nell’applicare la Convenzione, consentendogli di soppesare gli obblighi pattizi con i propri interessi ed esigenze.

Questi assunti non sono smentiti dalla sentenza *KlimaSeniorinnen*, che anzi li ribadisce in diversi punti.

In particolare, in uno dei passaggi più significativi della sentenza (par. 543), la Corte distingue il margine di apprezzamento di cui gli Stati dispongono in relazione, da un lato, alla definizione degli obiettivi di contrasto del cambiamento climatico e, dall’altro, alla scelta dei mezzi destinati a raggiungere tali obiettivi.

La Corte osserva che, per quanto riguarda il primo aspetto, la natura e la gravità della minaccia e il consenso internazionale sulla necessità di raggiungere la neutralità climatica, comportano l’attribuzione in favore degli Stati di un margine di apprezzamento “ridotto” (*reduced*).

Per contro, agli Stati spetta un margine di apprezzamento “ampio” (*wide*) per quanto attiene alla scelta delle politiche da adottare per raggiungere gli obiettivi fissati, anche tenuto conto delle proprie priorità e delle risorse disponibili.

Nella cornice di discrezionalità sopra delineata la Corte - per la prima volta nella sentenza in commento - perviene a delineare con un maggior grado di dettaglio il contenuto di “obblighi positivi” gravanti sugli Stati nel contesto del cambiamento climatico.

Innanzitutto, in linea con la sua precedente giurisprudenza in materia ambientale, la Corte ha ribadito che «*il dovere primario dello Stato è di adottare, e di applicare effettivamente nella pratica, regolamenti e misure in grado di mitigare gli attuali e potenzialmente irreversibili effetti futuri del cambiamento climatico*» (par. 545).

La Corte, tuttavia, non si è limitata alla generica enunciazione di questi doveri ma, appoggiandosi sugli impegni internazionali assunti dagli Stati nell’ambito dell’UNFCCC e sulle evidenze scientifiche raccolte dall’IPCC, si è orientata nella direzione di una maggiore specificazione delle obbligazioni statali.



In primo luogo, rifacendosi all'Accordo di Parigi, essa ha affermato che *«gli Stati contraenti devono mettere in atto i regolamenti e le misure necessarie per prevenire un aumento delle concentrazioni di gas serra nell'atmosfera terrestre e un aumento della temperatura media globale oltre i livelli in grado di produrre effetti negativi gravi e irreversibili sui diritti umani, in particolare il diritto alla vita privata e familiare e al domicilio ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione»* (par. 546).

In secondo luogo, al fine di tradurre questo impegno di contenimento delle temperature globali in obiettivi nazionali di riduzione delle emissioni, la Corte ha aggiunto che *«l'effettivo rispetto dei diritti tutelati dall'articolo 8 della Convenzione richiede che ogni Stato contraente intraprenda misure per la riduzione sostanziale e progressiva dei rispettivi livelli di emissioni di gas serra, al fine di raggiungere la neutralità delle emissioni nette entro, in linea di principio, i prossimi tre decenni»* (par. 548).

Da ultimo, la Corte ha precisato che, affinché l'obiettivo di prevenire le conseguenze negative dei cambiamenti climatici sia effettivamente raggiungibile, gli Stati devono *«intraprendere azioni immediate e fissare adeguati obiettivi di riduzione intermedi per il periodo che porta alla neutralità»* e che tali misure devono essere *«inserite in un quadro normativo vincolante a livello nazionale, seguito da un'adeguata attuazione»* (par. 549).

Riguardo a quest'ultimo punto, inoltre, la Corte ha precisato che, in assenza di una quantificazione delle emissioni, attuata attraverso la predisposizione di un *«carbon budget o di altra metodologia equivalente»*, essa avrebbe *«difficoltà ad accettare che lo Stato possa essere considerato come effettivamente adempiente all'obbligo normativo derivante dall'articolo 8 della Convenzione»* (par. 572).

Si tratta, com'è agevole constatare, di un'operazione interpretativa alquanto ardita, che non ha mancato di suscitare critiche e perplessità, alcune delle quali hanno trovato espressione nell'opinione parzialmente dissenziente del giudice Eicke (*«Mi trovo in una posizione in cui il mio disaccordo va ben al di là di una semplice differenza nella valutazione delle prove o di una piccola differenza di diritto. Il disaccordo è di natura più fondamentale e, almeno in parte, va al cuore del ruolo della Corte all'interno del sistema della Convenzione e, più in generale, del ruolo di un tribunale nel contesto delle sfide uniche e senza precedenti*



poste all'umanità (incluso all'interno delle nostre società, ma anche oltre) dal cambiamento climatico antropogenico»).

Le critiche si appuntano, in particolare, sul fatto che, così facendo, la Corte ha trasformato gli impegni non vincolanti assunti dagli Stati nell'ambito dell'Accordo di Parigi nel contenuto, giuridicamente vincolante, di un obbligo positivo scaturente da un diritto fondamentale.

Allo stesso tempo, la Corte ha ristretto eccessivamente il margine di apprezzamento concesso agli Stati nelle scelte riservate alle autorità democratiche nazionali, specialmente in “ambiti sociali e tecnici difficili” come quelli ambientali.

In ogni caso, pur applicando i principi della sentenza *KlimaSeniorinnen* al presente contenzioso non discenderebbe l'automatico accoglimento della domanda degli appellanti, in quanto le azioni adottate dallo Stato italiano rientrano nel margine di discrezionalità ad esso riconosciuto (e non smentito dalla sentenza, che ha condannato la Svizzera) nell'adempimento degli obblighi di protezione derivanti dalla CEDU.

Infatti, nella sentenza *KlimaSeniorinnen* la Corte EDU non esclude che la scelta delle misure di contrasto ai cambiamenti climatici rientri in linea di principio nella discrezionalità, eminentemente politica, delle autorità democraticamente elette, pur riconoscendo che tale discrezionalità non sia illimitata e che le Corti possano esercitare un certo margine di sindacato sulle azioni (o le omissioni) degli Stati.

Gli odierni appellanti chiedono che lo Stato italiano venga condannato alla fissazione di obiettivi di riduzione delle emissioni (del 92% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990) ben lontani da quelli indicati dalla Corte EDU, e alla prova dei fatti le misure adottate dallo Stato italiano (sopra menzionate) sono coerenti rispetto agli obblighi convenzionali.

In conclusione, ai diritti garantiti dalla CEDU non può essere riconosciuta un'estensione incondizionata, in quanto soggetti pur sempre ai limiti dettati dalle particolari circostanze e condizioni degli Stati contraenti, nonché dalla sfera di sovranità non abdicata da questi ultimi.

Si ritiene, pertanto, che l'attività giurisdizionale debba arrestarsi dinanzi, da una parte, a *petita* che valichino il perimetro dei poteri decisori, sagomato dal principio di



separazione dei poteri e, dall'altra, a domande sprovviste di condizioni dell'azione, con particolare riguardo ai predicati di attualità e concretezza dell'interesse ad agire.

Il sistema CEDU non è una monade isolata, vivendo piuttosto di relazioni osmotiche con l'ordinamento internazionale tutto, con quello euro-unitario e con i singoli ordinamenti degli Stati.

Applicare gli artt. 2 e 8 CEDU, imponendo allo Stato di ridurre di un data misura – nel caso di specie viene richiesta dagli appellanti una riduzione del 92% rispetto ai livelli del 1990 – ed entro un ristretto *spatium temporis* – entro il 2030 – le emissioni di gas ad effetto serra, pur a fronte, non tanto di un ordinamento nazionale che fissa parametri flessibili nell'ottica di una progressiva e graduale decarbonizzazione, quanto di norme unionali che conferiscono margini di discrezionalità a fronte di obiettivi di lungo periodo ed a portata transfrontaliera, significa dare prevalenza al sistema sovranazionale della Convenzione Edu su quello eurounitario.

Privare lo Stato italiano della flessibilità che le norme europee e le stesse Carte internazionali gli attribuiscono con la generale previsione, in virtù del “Quadro per il clima e l'energia 2030”, di un target del 40%, elevato al 55%, entro il 2030, per dare un peso preponderante e assorbente ai canoni aperti della CEDU rischia di risolversi in una gerarchizzazione di ordini giuridici di pari livello.

Appare, dunque, discutibile che una Corte nazionale possa veicolare i contenuti della legislazione interna fissando *standards of care* individualizzati – in quanto indirizzati al solo Stato convenuto – e di breve periodo andando così a sovrapporsi agli obiettivi globali ed europei di lungo periodo; così come appare, parimenti, discutibile che ciò non avvenga all'esito dei circuiti dialogici di cui all'art. 267 TFUE e al Protocollo n. 16 alla CEDU, secondo cui “*le più alte giurisdizioni di un'Alta Parte contraente [...] possono presentare alla Corte delle richieste di pareri consultivi su questioni di principio relative all'interpretazione o all'applicazione dei diritti e delle libertà definiti dalla Convenzione o dai suoi protocolli*”, ma nell'ambito di una Corte nazionale.

Dalle considerazioni esposte si conferma quindi l'inammissibilità e, comunque, l'infondatezza dell'odierna azione.



12. Sull’asserita responsabilità climatica dello Stato per mancato calcolo della “quota equa” e del *Carbon Budget* residuo nazionale.

Infine, occorre replicare all’assunto degli appellanti secondo cui «...*la Corte di Strasburgo, in “KlimaSeniorinnen”*: ha fondato il riconoscimento dell’emergenza climatica come fatto permanente ingiusto e illecito, in quanto conseguenza di mitigazioni statali persistentemente elaborate senza calcolo di “quota equa” e *Carbon Budget* e, pertanto, persistentemente dannose nell’alimentare, invece che contrastare, l’emergenza stessa;» (pag. 60).

Al riguardo non si può non ribadire che, come ampiamente riferito in precedenza, la neutralità carbonica per la Unione Europea e i suoi Stati membri è stata prevista come obiettivo da raggiungere nel 2050 (emissioni di gas serra nette pari a 0).

Per rispettare tale obiettivo è stato definito un percorso di riduzione delle emissioni complessive europee con obiettivi attribuiti ai singoli Stati membri attualmente fino al 2030, in coerenza con quanto comunicato nell’ambito dell’Accordo di Parigi con il NDC (*National Determined Contribution*), con riduzione delle emissioni di gas serra di almeno il 55% al 2030 rispetto al 1990.

Tale obiettivo è stato articolato da un lato con un insieme di normative a livello settoriale per l’implementazione di politiche e misure di mitigazione (da adottare poi anche a livello nazionale) e, da un punto di vista di bilancio emissivo o *carbon budget*, attraverso l’attribuzione di obiettivi annuali di emissione per i singoli Stati membri per il periodo 2021-2030, come riportati nel Regolamento *Effort Sharing* (ESR).

Tale Regolamento riguarda solo una parte delle emissioni nazionali (prevalentemente le emissioni dal settore dei trasporti, dal settore del riscaldamento degli edifici, dalla piccola industria, dall’agricoltura e dalla gestione dei rifiuti), mentre il resto delle emissioni (produzione di energia e grandi industrie) è governato a livello centrale europeo attraverso il Regolamento ETS (*Emission Trading System*).

Quindi, da un lato un *carbon budget* residuo nazionale non è previsto da alcuna normativa nazionale/internazionale e, quindi, non è stato calcolato, dall’altro il Regolamento ESR prevede già un budget per l’Italia e per gli altri singoli Stati membri, per gli anni 2021-2030, da monitorare e rispettare.



Il monitoraggio avviene attraverso l'inventario nazionale annuale delle emissioni (docc. 22, 23, 24) e il mancato rispetto dei valori assegnati all'Italia comporterà la necessità di acquisire le quote mancate attraverso l'acquisto delle stesse, nonché l'applicazione di una sanzione.

La tesi degli appellanti sulla «*lacuna critica*» integrante una responsabilità climatica dello Stato si appalesa, quindi, infondata, atteso che la definizione dell'obiettivo dell'Unione Europea nell'ambito dell'Accordo di Parigi è di natura volontaria, come previsto per tutti i Paesi firmatari dell'Accordo, sia quelli sviluppati che in via di sviluppo, e non fa riferimento specifico ad eventuali metodologie che tengano conto delle presunte responsabilità storiche (quota equa o *fair share*), ma del principio delle *Common But Differentiated Responsibilities* (CBDR) che si tramuta in un maggior impegno di mitigazione dei Paesi sviluppati rispetto a quelli in via di sviluppo.

Tanto premesso si rassegnano le seguenti

CONCLUSIONI

Voglia l'ecc.ma Corte di Appello adita, *contrariis reiectis*, rigettare l'appello siccome infondato, con vittoria di diritti e onorari di giudizio.

Si depositano:

- fascicolo di parte depositato in primo grado;
- nonché i seguenti documenti:
 20. Relazione sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra allegata al Documento Economia e Finanza 2024;
 21. PNIEC aggiornamento 2024;
 22. Report Ispra 2024 Inventario Nazionale delle emissioni gas ad effetto serra;
 23. Relazione ISPRA 2024 sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra;
 24. Sintesi delle Serie storiche delle emissioni di gas ad effetto serra, pubblicata da Ispra il 20 maggio 2024;



25. Avviso di fissazione di udienza in camera di consiglio dinanzi alle Sezioni Unite della Corte di Cassazione nel proc. per regolamento preventivo di giurisdizione r.g.n. 13085/24.

Roma, 7 gennaio 2025.

Luca Ventrella – Fabrizio Fedeli

Avvocati dello Stato

