

DIRITTI COMPARATI

Comparare i diritti fondamentali in Europa

IL CAMBIAMENTO CLIMATICO NELLA GIURISPRUDENZA ITALIANA

Posted on 8 Marzo 2021 by [Michele Carducci](#)

A differenza di quanto riscontrabile in altri Stati europei (Olanda, Germania, Francia, Irlanda) ed extraeuropei (recentemente censiti dall'Unep nel *Global Climate Litigation Report: 2020 Status Review*, Nairobi, 2020), non esiste ancora, in Italia, una giurisprudenza esplicitamente ed esclusivamente dedicata al tema del cambiamento climatico antropogenico e alle connesse obbligazioni, pubbliche e private, di adempimento.

Pende il contenzioso amministrativo, promosso da ENI contro la sanzione dell'Antitrust per «*infondati vanti ambientali*» del prodotto fossile "diesel+", vertente sul c.d. "Greenwashing" nella comunicazione commerciale delle aziende climalteranti.

Una sessantina di cittadini ha avviato un ricorso straordinario al Presidente della Repubblica contro il Ministero dello sviluppo economico, in merito a un nuovo metanodotto, autorizzato e prorogato ignorando le dichiarazioni di emergenza climatica del Governo stesso e del Parlamento europeo e senza previa valutazione di compatibilità e utilità climatica dell'infrastruttura nel nuovo scenario di drastico abbattimento delle emissioni di gas serra, sancito dal "green deal" europeo (almeno - 55% entro il 2030), e di rispetto del bilancio di carbonio, da non sforare per mantenersi nei limiti di aumento della temperatura, concordati dall'Accordo di Parigi a salvaguardia della stabilità termodinamica del pianeta (tra 1,5°C e 2°C).

Infine, è imminente l'avvio della prima causa civile contro lo Stato per inadempimento climatico, intitolata "*Giudizio Universale*" (www.giudiziouniversale.eu).

A lato di queste pendenze, tuttavia, sono rinvenibili arresti giurisprudenziali con spunti comunque collegabili al fenomeno del cambiamento climatico antropogenico.

Essi possono essere classificati in cinque gruppi.

1. Il primo punto investe la qualificazione delle emissioni climalteranti e si rinviene nella risalente giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di gas. Con la sentenza interpretativa n. 127/1990, la Consulta scandisce quattro giudicati interpretativi, di lì in poi non più contestati:

- a) in materia di emissioni di gas, i limiti fissati da norme o autorizzazioni amministrative non sono di per sé risolutivi dei dubbi sulla loro tollerabilità per la salute umana e la salubrità ambientale;
- b) di conseguenza, quella delle emissioni di gas non è materia di mera osservanza dei suddetti limiti, bensì di tutela effettiva del diritto alla salute e

all'ambiente;

c) da inquadrare attraverso «*indagini scientifiche atte a stabilire la compatibilità del limite massimo di emissioni con la loro tollerabilità*»;

d) senza che alcuna norma ordinaria possa sottrarsi a questa conformità costituzionale.

In pratica, la decisione del 1990 anticipa alcuni elementi costitutivi, che due anni dopo saranno formalizzati dalla Convenzione quadro delle Nazioni unite sui cambiamenti climatici (la UNFCCC del 1992): la definizione legale del riscaldamento globale e del conseguente cambiamento climatico non come fissazione e rispetto di limiti quantitativi di emissioni dei gas serra, bensì come verifica della tollerabilità di quelle emissioni per la salute umana ed ecosistemica e per la stabilità climatica del pianeta, alla luce delle conoscenze scientifiche costantemente aggiornate (si v. gli artt. da 1 a 4 dell'UNFCCC).

L'orientamento della Corte costituzionale affiancherà la già avviata giurisprudenza della Corte di cassazione sull'art. 844 Cod. civ. (da Cass. sez. II n. 2062/1980 in poi), sempre in tema di tollerabilità delle emissioni gassose e di calore, secondo l'avanzamento delle conoscenze scientifiche e non per mero ossequio formale di leggi e autorizzazioni amministrative.

2. Il secondo spunto riguarda il riconoscimento, nell'ordinamento italiano, di un doppio principio di conformità costituzionale in materia energetica: quello del «*favor per le fonti energetiche rinnovabili al fine di eliminare la dipendenza dai carburanti fossili*» e della «*massima diffusione dell'energia rinnovabile*». Anch'esso è stato elaborato dalla Corte costituzionale in tre decisioni: le nn. 124/2010, 286/2019 e 237/2020. L'esistenza del doppio principio è stata dedotta da disposizioni normative di dettaglio, ma argomentata anche in forza dell'ingresso ufficiale dell'Italia nell'IRENA (l'Agenzia Internazionale per le Energie Rinnovabili), letta dalla Consulta come opzione sovrana di progressivo abbandono delle fonti fossili a favore appunto della rinnovabilità energetica che elimina «*la dipendenza dai carburanti fossili*».

3. Il terzo spunto è riferibile all'inquadramento delle fonti internazionali di diritto climatico nel sistema costituzionale italiano. Su di esso converge la giurisprudenza sia costituzionale che amministrativa. Nello specifico, le decisioni della Corte costituzionale nn. 124/2010 e 85/2012, e quelle del Consiglio di Stato sez. V n. 4768/2012, sez. VI n. 4567/2016, Ad. plen. n. 9/2019, e sez. V n. 677/2020, collocano le fonti internazionali di diritto climatico tra le "norme interposte" di cui all'art. 117 comma 1 della Costituzione, in quanto tali sovraordinate alle altre fonti primarie e integrative dei parametri di legittimità dell'agire pubblico e privato. In tale ottica, tra l'altro, il recente TAR Campania, Salerno, n. 259/2020, ha ritenuto illegittimo un provvedimento di compatibilità ambientale privo di valutazioni di contenuto climatico nel quadro appunto degli impegni internazionali (come, del resto, richiesto dall'art. 3-*bis* del d.lgs. n. 152/2006).

4. All'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 9/2019 si deve invece l'emersione del quarto spunto: il dovere di perseguire il «*preminente interesse della collettività alla graduale riduzione della componente di anidride carbonica presente nell'atmosfera*», cui corrisponde il «*superiore interesse*» a contrastare il cambiamento climatico da parte dello Stato, «*da intendersi sia*

come Stato-persona, in rapporto ai vincoli internazionali ..., sia come Stato-comunità in rappresentanza dell'interesse collettivo al miglioramento della qualità ambientale».

Con questa decisione, i contorni della giurisprudenza italiana sul fenomeno del cambiamento climatico appaiono tratteggiati nei loro elementi basilari.

Se la valutazione legale delle emissioni di gas non è ridicibile né al rispetto formale dei limiti di legge né alla mera conformità amministrativa, radicandosi invece nelle acquisizioni evolutive della scienza sulla loro tollerabilità per salute e ambiente (Corte cost. n. 127/1990), il principio del «favor» e della «massima diffusione dell'energia rinnovabile» orienta e condiziona la discrezionalità pubblica, nel perseguimento del «fine» di «eliminare la dipendenza dai carburanti fossili» (Corte cost. cit. *supra* al punto 2) per l'interesse «preminente» alla riduzione delle concentrazioni dei gas serra quale concretizzazione effettiva dell'interesse «superiore» dello Stato-persona/Stato-comunità a contrastare il cambiamento climatico (Cons. St. Ad. plen. cit.), così adempiendo a un sistema specifico di fonti di diritto internazionale "interposte" tra Costituzione e leggi interne (Corte cost. e Cons. St. cit *supra* al punto 3).

5.L'ordito risulta ulteriormente corroborato dalla giurisprudenza della Corte di cassazione, dalla quale deriva il quinto spunto in tema.

In Cass. civ. sez. III n. 25143/2020, adottata in tema di protezione internazionale, il cambiamento climatico è identificato come fatto noto di incisione dei diritti umani, resi vulnerabili dall'esposizione agli eventi meteorologici estremi ad esso conseguenti. Il legame tra cambiamento climatico e diritti, e non solo interessi, trova così ingresso nella cognizione del giudice (come auspicato dal "*Joint Statement on Human Rights and Climate Change*", adottato nel 2019 dai cinque organismi ONU per i diritti umani).

Agli inizi del 2021, poi, precisamente in diciannove decisioni emesse dalla sez. VI della Corte di cassazione in materia tributaria (si v., per tutte, la n. 2572/2021), due ulteriori acquisizioni sono aggiunte:

- quella di attribuire alle fonti internazionali sul cambiamento climatico l'identità del diritto europeo, per via dell'adesione della UE alle stesse, dotate quindi del requisito della *primauté* e dell'effetto utile (come, del resto, già sancito dalla Corte di giustizia della UE, in Grande Sezione Causa C-366/10, in particolare ai §§ 10, 24, 73, 101-109, 129, sulla scorta della costante giurisprudenza inaugurata dal "*caso Haegeman*" in Causa C-181/73);
- quello di definire l'Accordo di Parigi del 2015 sul clima, contenente specifiche obbligazioni di risultato temporale e quantitativo (ridurre le emissioni entro il tempo utile a conseguire la neutralità climatica e mantenere la temperatura tra 1,5°C/2°C, sulla base appunto delle conoscenze scientifiche) «*primo accordo universale e giuridicamente vincolante sui cambiamenti climatici*».

Da questi cinque spunti sembra possibile dedurre la conclusione che il tema del cambiamento climatico sia sottratto all'ordinario discorso sul diritto ambientale (le cui disposizioni in effetti tacciono del tutto in materia), in quanto radicato in un sistema di fonti speciali "interposte", vincolanti e contestualmente dotate di effetto utile per la loro inclusione nel diritto europeo,

basate sulla conoscenza scientifica aggiornata del fenomeno e orientate al «*favor*» di abbandono delle risorse fossili, in nome della «*massima diffusione dell'energia rinnovabile*» e del «*preminente*» e «*superiore*» interesse pubblico alla riduzione dell'anidride carbonica in atmosfera, per la tutela della salute, dell'ambiente e dei diritti umani.

Il che fa emergere proprio quegli elementi indefettibili, che il citato *Report* 2020 dell'Unep rinviene nel contenzioso climatico praticato in tutto il resto del mondo e su cui i casi giudiziari italiani, pendenti e a venire, dovranno misurarsi.