

Cambiamento climatico e inquinamento, alla luce di sei recenti decisioni giudiziali: l’analogia come analisi dei “co-benefici” della mitigazione climatica e attuazione del principio europeo di “integrazione”

di Giorgio Trivi

1. Inquinamento atmosferico e cambiamenti climatici sono due facce della stessa medaglia, nel senso di rappresentare fenomeni antropogenici strettamente interconnessi e interagenti. Dal punto di vista fattuale, questa interconnessione opera su quattro campi di interazione:

- sorgenti di sostanze inquinanti sono allo stesso tempo sorgenti di sostanze climalteranti;
- molti inquinanti sono in grado di influenzare il bilancio radiativo del pianeta, con implicazioni climalteranti di riscaldamento della temperatura del pianeta;
- i cambiamenti climatici influenzano la qualità dell’aria, incidendo sulle condizioni meteorologiche che influenzano dispersione e accumulo di inquinanti;
- entrambi dipendono direttamente e principalmente dall’utilizzo dei combustibili fossili¹.

Questa verità fattuale implica conseguenze giuridiche significative, rese ora evidenti da sei recenti decisioni giudiziali: due internazionali (ITLOS e Corte CEDU) e quattro nazionali (Corte di cassazione, Consiglio di Stato e Corte costituzionale). Le prime cinque sono analizzate a seguire, mentre l’ultima sarà citata in conclusione.

2. La prima decisione è data dall’Opinione consultiva del Tribunale Internazionale del Mare (ITLOS), n. 31 del 24 maggio 2024². Secondo questo giudice, gli Stati sono soggetti a un rigoroso obbligo di “*Due Diligence*” nel prevenire, ridurre e controllare l’inquinamento (nello specifico, marino), attraverso l’intervento sulle emissioni antropogeniche di gas serra, al fine di evitare

¹ Per una sintesi divulgativa, cfr. C. Mangia *et al.*, *Crisi climatica e inquinamento atmosferico*, in *Ithaca: Viaggio nella Scienza*, 15, 2020, 57-68.

² A. Macchia, *Diving into climate change: ITLOS’ Advisory Opinion in Case No. 31*, in *www.diritticomparati.it*, 17 giugno 2024.

conseguenziali effetti dannosi irreversibili. Questo significa che la mitigazione climatica è da considerarsi funzionale al controllo non solo dell'aumento della temperatura media globale, da cui derivano catene causali di specifici eventi e processi dannosi (dagli eventi meteorologici estremi alla siccità ecc...), ma anche dell'inquinamento, che altri tipi di danni, sia all'ambiente che alla salute umana, attiva.

La seconda decisione giudiziale significativa è offerta dalle Sezioni Unite dalla Corte di cassazione civile, con l'ordinanza 23 febbraio 2023 n. 5668, in tema sempre di inquinamento (nello specifico, atmosferico). In questo provvedimento, si riconosce che il diritto alla salute non tollera mai compressioni neppure da parte dei pubblici poteri, sicché la giurisdizione a sua tutela spetta al giudice ordinario. Nel contempo, però, attraverso il ricorso all'analogia con le "immissioni intollerabili", regolate dall'art. 844 Cod. civ. (in particolare, in tema di odori e polveri, con Cass. civ. sentenza 23436/2022, e di disturbi acustici provenienti da aree pubbliche, con Cass. civ. , ordinanza 21993/ 2020), si puntualizza che l'attività inquinante resta sempre nociva, anche se svolta in conformità a provvedimenti autorizzativi della pubblica amministrazione, allorquando denoti un comportamento materiale dei poteri pubblici, negligente nel considerare tutti i fattori incidenti sull'inquinamento medesimo e, dunque, ometta le cautele necessarie per evitare danni alla salute umana. Tra queste "cautele", per le quattro interazioni fattuali prima riscontrate e come confermato ora dall'ITLOS, non può non esservi la mitigazione climatica. Di conseguenza, anche le emissioni climalteranti sono "nocive" perché comunque "inquinanti". Da tale angolatura, il ragionamento italiano evoca un passaggio dell'ordinanza del Tribunale costituzionale federale tedesco nel caso c.d. "Neubauer" (24 marzo 2021), precisamente al paragrafo 9, dove si spiega che la tutela della vita e dell'integrità fisica comprende la protezione dall'inquinamento ambientale, indipendentemente dalle circostanze che lo determinino, per concludere appunto che il cambiamento climatico è una di queste circostanze.

La terza decisione è di poco successiva e proviene dal Consiglio di Stato (Cons. Stato, Sez. IV 31 maggio 2023 n. 5377). Essa è importante dal punto di vista metodologico, perché descrive in che cosa debba consistere il comportamento non negligente del potere pubblico. Il responso fornito è il seguente: anche se dovessero sussistere incertezze sulla nocività dell'inquinamento e sulle sue cause, l'intervento preventivo dell'autorità pubblica è sempre doveroso, in quanto non può attendere l'inconfutabile prova scientifica degli effetti dannosi, ma «deve essere predisposto sulla base di attendibili valutazioni di semplice possibilità/probabilità del rischio, "attualmente" e "progressivamente" disponibili», sicché «al concetto di precauzione è connaturata un'intrinseca

funzione di anticipazione della soglia di intervento dell'azione preventiva». Com'è noto, la mitigazione climatica consiste di per sé in un'intrinseca funzione di anticipazione della soglia di intervento dell'azione preventiva, sicché il ricorso a essa risulta necessario anche ove si dubitasse delle quattro interazioni fattuali, prima scansionate.

La quarta decisione proviene dalla Corte europea dei diritti umani, con il noto caso *Verein KlimaSeniorinnen*, del 9 aprile 2024 (ricorso n. 53600/20). Questa sentenza, tra le tante novità contenute, traccia un parallelo tra inquinamento ambientale, oggetto di consolidata giurisprudenza di tutela ai sensi degli artt. 2 e 8 CEDU, e cambiamento climatico, per affermare che la mitigazione climatica deve essere impostata dagli Stati ai fini della riduzione tanto delle emissioni climalteranti quanto degli effetti della climalterazione, tra cui rientra appunto l'inquinamento.

Tuttavia, è con la quinta decisione da citare, la sentenza della Corte costituzionale del 13 giugno 2024 n.105/2024, che il cerchio si chiude. La Consulta, inquadrando per la prima volta in modo completo tutte le implicazioni dei riformati artt. 9 e 41 della Costituzione, ricorda che esiste un principio di integrazione della prevenzione ambientale con la riduzione delle emissioni nell'aria, puntualizzando che tale principio deve operare nell'interesse anche delle generazioni future. Il che significa, alla luce sempre delle quattro interazioni fattuali evidenziate, che la lotta all'inquinamento è azione di tutela intergenerazionale al pari della lotta al cambiamento climatico.

3. Per concludere, questa giurisprudenza ci consegna due acquisizioni di giudizio, non più eludibili: una di carattere fattuale e l'altra di carattere giuridico.

Quella di carattere fattuale dipende direttamente dalle quattro interazioni, indicate nel primo paragrafo. Come detto, cambiamento climatico e inquinamento sono le due facce della stessa medaglia: l'agire sull'una non può prescindere dall'agire sull'altra; la separazione – fattuale e giuridica – tra emissioni inquinanti ed emissioni climalteranti non ha alcun senso. Al contrario, procedere contemporaneamente su entrambe, attraverso prioritariamente la mitigazione climatica, abilita a benefici su tutti e due i fronti di produzione di danni (da cambiamento climatico e da inquinamento). A ben vedere, siffatta prospettiva appare coerente con quanto la scienza, non da oggi, suggeriva con la c.d. analisi dei “co-benefici” della mitigazione climatica. Il concetto di “co-benefici” implica una strategia “*win-win*” per raggiungere più obiettivi di eliminazione dei danni con

una singola misura politica³. Alla luce delle cinque sentenze richiamate, siffatta misura “win-win” risiede nella mitigazione climatica e non nel solo adempimento del rispetto delle soglie di inquinamento. Il che comporta un’ulteriore considerazione: l’analisi dei “co-benefici” non corrisponde al bilanciamento costituzionale, come tradizionalmente inteso e praticato (ovvero come contemperamento di interessi e diritti sul presente). Al contrario, i “co-benefici” devono includere, come richiesto dalla sentenza della Corte costituzionale 105/2024, la considerazione intergenerazionale degli interessi.

Dal punto di vista giuridico, l’interfaccia inquinamento-cambiamento climatico, abilitando all’integrazione delle politiche e delle azioni dei pubblici poteri, in coerenza, tra l’altro, con il principio europeo di “integrazione” ex artt. 11 TFUE e 37 Carta di Nizza-Strasburgo⁴, promuove processi ermeneutici di analogia tra tutela della salute umana nei confronti dell’inquinamento e tutela nella lotta al cambiamento climatico, come suggerito dalla sentenza della Corte europea nel caso *Verein KlimaSeniorinnen*.

D’ora in poi, ostinarsi nel credere che quello climatico non sia anche un problema di diritti umani, mentre lo possa essere quello dell’inquinamento, consumerebbe un errore giuridico, prima ancora che fattuale.

Pertanto, questo tipo di analogia non potrà più essere trascurato neppure dai giudici comuni italiani, se è vero, come hanno ribadito sempre di recente le Sezioni Unite Civili della Corte di Cassazione in tema di art. 12 *Preleggi* (sentenza del 6 dicembre 2021 n. 38596) – è, questa, la sesta decisione evocata –, «ragioni di coerenza dell’ordinamento e del sistema, nonché di certezza del diritto e di rispetto dei criteri d’interpretazione della legge» richiedono di escludere disparità di inquadramento giuridico a fronte di situazioni fattuali simili o interagenti, come appunto inconfutabilmente sono inquinamento e cambiamento climatico, immissioni “intollerabili” ed emissioni “inquinanti” e “climalteranti”.

L’attuazione concreta del principio di “integrazione” passa attraverso le cinque decisioni sintetizzate e le analogie *ivi* tracciate, in coerenza con quanto indicato dalla Corte di cassazione italiana sull’art. 12 delle *Preleggi*.

³ J.P. Mayrhofer, J. Gupta, *The science and politics of co-benefits in climate policy*, in *Environmental Science & Policy*, 57, 2016, 22-30.

⁴ F. Rolando, *L’attuazione del principio di integrazione ambientale nel diritto dell’Unione europea*, in *DPCE online*, sp-2, 2023, 561-574.