



ALESSANDRO ROSSI*

LA PRONUNCIA “GIUDIZIO UNIVERSALE” E PROFILI CRITICI DI ACCESSO ALLA GIUSTIZIA**

SOMMARIO: 1. Il caso. – 2. Riflessioni di ordine generale sulla “*climate change litigation*”. – 3. La decisione del Tribunale di Roma nel caso in esame ed il difetto assoluto di giurisdizione. – 4. I profili critici sottesi alla decisione adottata dal Tribunale di Roma.

1. *Il caso*

Con sentenza del 26 febbraio 2024¹, resa all’interno del processo introdotto dinnanzi al giudice capitolino e noto all’opinione pubblica come “Giudizio Universale”², si è decisa la prima controversa radicata in Italia avente ad oggetto la c.d. *climate change litigation*³.

* Dottore di ricerca in Diritto Processuale Civile presso l’Università “Sapienza” di Roma e borsista di ricerca presso l’Università degli Studi di Macerata.

** Il presente articolo afferisce alle attività rientranti nel programma di ricerca “Cultura della legalità, educazione alla cittadinanza e promozione dei diritti fondamentali” finanziato dall’Università degli Studi di Macerata e che si inserisce nell’ambito del progetto “Percorsi di cittadinanza e legalità: storie di diritti raccontati (d)agli studenti” – CUP D83C22001200001 - finanziato sul bando per la selezione dei progetti formativi finanziati attraverso le risorse del Fondo per la diffusione della cultura della legalità (Decreto Direttoriale n. 828 del 18-5-2022) del Ministero della Università e della Ricerca, di cui è coordinatore per l’Università di Macerata il Prof. Andrea Caligiuri.

¹ Il provvedimento è reperibile in <https://giudiziouniversale.eu/la-causa-legale/>. In tale dominio, aggiornato dagli attivisti che hanno proposto la domanda di tutela cui ci si riferisce nel corpo testo, è possibile reperire anche altri documenti utili, e che si avrà modo di citare in seguito, per la comprensione del problema alla base della vicenda processuale nonché lo svolgimento della medesima.

² Per un commento alla complessiva vicenda processuale pubblicato prima della decisione del Tribunale di Roma, si rinvia a R. LUPORINI, *The ‘Last Judgment’: Early Reflections on Upcoming Climate Litigation in Italy*, in *Questions of international law* (online), *passim*.

³ Per ripercorre le tappe fondamentali dello sviluppo delle controversie sul cambiamento climatico, si rinvia a M. DELSIGNORE, *Il contenzioso climatico dal 2015 ad oggi*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2022, II, p. 265 ss. e G. GHINELLI, *Standing, Justiciability, and Burden of Proof in Climate Litigation: Challenges and Proposals*, in *YSEC Yearbook of Socio-Economic Constitutions 2022.*, Springer, 2023, p. 153 ss.

La citata esperienza processuale trae origine dal lavoro di un gruppo di attivisti, i quali, di fronte ad una politica governativa non ritenuta idonea a limitare l'aumento della temperatura terrestre, hanno agito contro la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri, al fine di: a) far dichiarare lo Stato italiano responsabile della situazione di pericolo derivante dalla propria inerzia nel contrasto all'emergenza climatica e b) far condannare lo Stato italiano ad abbattere le emissioni di gas serra del 92% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990⁴.

Il presente elaborato si propone di analizzare i profili critici sottesi alla domanda principale proposta dagli attori. Più nello specifico, con la stessa è stato chiesto al Tribunale di Roma di «accertare e dichiarare, per le ragioni di cui ai punti da VI.1 a VI.12 della narrativa, la responsabilità *ex art.* 2043 c.c. dello Stato italiano e per esso della Presidenza del Consiglio in persona del Presidente del Consiglio p.t;

- per l'effetto, 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 accertanda⁵.

A tale richiesta è conseguita una pronuncia di rigetto in rito verso la quale, come si vedrà, si possono sollevare diverse critiche. La stessa si fonda sulla dichiarazione del difetto assoluto di giurisdizione del giudice italiano che, nel caso di specie, si manifesterebbe in quanto il giudizio sarebbe stato instaurato al fine di proporre la censura di atti, quali quelli politici e di governo, che, per la loro natura, non possono essere sottoposti al sindacato degli organi giurisdizionali.

Premesse queste brevi considerazioni iniziali, utili per provare a percepire le criticità sottese al caso di specie e ad immaginare i possibili rimedi esperibili, si pone come necessaria l'analisi della soluzione contenuta nella decisione del Tribunale di Roma.

Ai fini della piena comprensione della medesima, si forniranno brevi cenni sul:

- a) c.d. fenomeno del *climate change litigation*;
- b) fondamento dell'obbligazione climatica dedotta in giudizio dagli attori;
- c) difetto assoluto di giurisdizione.

2. Riflessioni di ordine generale sulla “climate change litigation”

Definire cosa vada inteso per *climate change litigation* risulta abbastanza complesso.

La difficoltà definitoria deriva dai molteplici elementi che si riconducono a tale fattispecie.

Chi ha studiato con puntualità il fenomeno⁶, infatti, non ha potuto che riconoscere come il medesimo coinvolga tanto le controversie insorte tra privati⁷, quanto quelle instaurate

⁴ Questa forma sintetica delle richieste formulate nei confronti dello Stato italiano è contenuta nel documento *Abstract dell'atto di citazione*, in <https://giudiziouniversale.eu/la-causa-legale/>, p. 4. Le medesime, nella loro estensione integrale, sono reperibili visionando il file *Atto di citazione*, in <https://giudiziouniversale.eu/la-causa-legale/>, p. 86 s.

⁵ *Atto di citazione*, cit., p. 86.

⁶ Così C.V. GIABARDO, *Climate Change Litigation and Tort Law, Regulation through Litigation?*, in *Diritto e processo*, 2019, p. 362.

⁷ Un esempio di controversia tra privati inerente al tema del *climate change litigation* è rinvenibile anche nell'ordinamento italiano. Ci si riferisce alla controversia *Greenpeace, Recommen e privati vs Eni S.p.A.* instaurata

avverso i governi⁸, a prescindere che le stesse abbiano ad oggetto l'accertamento della responsabilità civile⁹ o penale dei medesimi, si radichino all'interno di giudizi amministrativi¹⁰, coinvolgano più da vicino tematiche proprie del diritto costituzionale o sollevino problematiche più marcatamente ancorate alla tutela dei diritti umani¹¹.

La pluralità di sfaccettature in cui si articola il fenomeno della *climate change litigation* si spiega per gli scopi cui mira l'istaurazione delle controversie ad esso ascrivibili. L'esigenza di una gestione giurisdizionale del cambiamento climatico¹², infatti, si impone in ragione dell'incapacità degli Stati di gestire e controllare in maniera efficace il fenomeno dell'aumento della temperatura terrestre¹³.

In assenza di rigide politiche di contenimento della produzione di *green house gas* (noto nel lessico italiano come gas ad effetto serra e considerato nella comunità scientifica tra le cause idonee a comportare l'aumento della temperatura¹⁴), parrebbe ragionevole demandare allo Stato di emanare disposizioni per obbligare i privati a tenere comportamenti virtuosi e

nel 2023 di fronte al Tribunale di Roma. Tale giudizio risulta ancora pendente e gli atti ed i provvedimenti depositati nel medesimo sono visionabili in <https://www.eni.com/it-IT/media/causa-eni-greenpeace-recommon.html>. Per approfondimenti si rinvia a E. GUARNA ASSANTI, *Il contenzioso climatico europeo. Profili evolutivi dell'accesso alla giustizia in materia ambientale*, Milano, 2024, p. 136 ss.

⁸ Tra i quali vi rientra proprio il caso Giudizio Universale come rilevato da C.V. GIABARDO, *Qualche annotazione comparata sulla pronuncia di inammissibilità per difetto assoluto di giurisdizione nel primo caso di Climate Change Litigation in Italia*, in *Giustizia insieme* (online), par. 2. L'esperienza più famosa e di maggior successo (quantomeno mediatico) in tale ambito è sicuramente *Urgenda vs State of the Netherlands*. Per approfondimenti in materia, si rinvia a V. JACOMETTI, *La sentenza Urgenda del 2018: prospettive di sviluppo del contenzioso climatico*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente* (online), 2019, I, p. 121 ss. Un recente caso di positiva instaurazione di controversia da cambiamento climatico si può rinvenire anche nell'ordinamento hawaiano. La Corte Suprema, infatti, ha dichiarato la stabilità climatica quale unico bene da tutelare senza compromessi e che non ammette comparazione. Per approfondimenti, si rinvia a M. CARDUCCI, *Diritto umano al clima e innaturalità del bilanciamento in situazione di "minaccia esistenziale"*, in *Diritti comparati* (online), 18 aprile 2023. Meno fortunato, ma comunque di enorme rilevanza, è il caso *Sacchi vs Argentina*. Per l'approfondimento di tale esperienza processuale si rinvia a C. BAKKER, *Baptism of fire? The first climate case before the UN Committee on the Rights of the Child*, in *Questions of international law*, 31 gennaio 2021.

⁹ Un esempio di *climate change litigation* mirata a far dichiarare la responsabilità civile di un grande inquinatore si rinviene nella controversia *Luciano Linya vs RWE AG*. Si può apprezzare lo svolgimento della controversia, assieme ad alcuni degli atti salienti del procedimento, in <https://climatecasechart.com/non-us-case/llinya-v-rwe-ag/>.

¹⁰ Un esempio di tali giudizi si rinviene nel procedimento *Affaire du Siècle* che ha portato a due decisioni emesse dal Tribunale Amministrativo di Parigi il 3 febbraio 2021 e il 14 ottobre 2022. Con la prima veniva riconosciuta la sussistenza di una obbligazione climatica della Francia e si condannava lo Stato a risarcire (nella misura simbolica di un euro per associazione) il pregiudizio morale sofferto dagli attori, ma non altrettanto statuiva in materia di riparazione del danno ecologico in quanto non si considerava dimostrata l'impossibilità di riparazione in natura del pregiudizio. Con la seconda sentenza, invece, il giudice provvedeva a condannare il governo ad adottare le misure necessarie per riparare il danno ecologico. Per approfondimenti sul tema, si rinvia a E. GUARNA ASSANTI, *op. cit.*, p. 105 ss.; E. MASCHIETTO, *Le associazioni ambientaliste vincono in Francia sul cambiamento climatico riconosciuto il danno morale ma non il préjudice écologique*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente* (online), febbraio 2021; G. G. NUCERA, *Le misure di adattamento al cambiamento climatico tra obblighi internazionali e diritti umani*, Napoli, 2023, p. 271 ss.

¹¹ Emblematico in questa prospettiva è il caso *Teitiota vs New Zealand* ove il richiedente asilo aveva cercato di valorizzare il cambiamento climatico nel Kiribati, paese d'origine del Sig. *Teitiota*, ed i relativi rischi derivanti dall'innalzamento della temperatura come condizione ostativa al suo rimpatrio. Per ulteriori approfondimenti, si rinvia a G. G. NUCERA, *op. cit.*, p. 285 ss. e E. SOMMARIO, *When Climate Change and Human Rights Meet: A Brief Comment on the UN Human Rights Committee's Teitiota Decision*, in *Questions of International Law*, 2021.

¹² Così, C. V. GIABARDO, *Climate change litigation and tort law*, cit., p. 367 che identifica questo processo come «*judicial governance of climate change*».

¹³ C. V. GIABARDO, *op. ult. cit.*, *passim*, spec. parr. 1 e 2.

¹⁴ IPCC *Special Report*, in <https://ipccitalia.cmcc.it/ipcc-special-report-global-warming-of-1-5-c/>, p. 20 ss., spec. D.1.3.

rispettosi dell’ambiente. Questa soluzione, che si pone astrattamente in contrasto con l’assetto proprio degli Stati moderni che si basa sulla tripartizione dei poteri¹⁵, si giustifica per l’inerzia dei governi a fronte delle irreversibili conseguenze che potrebbero discendere dall’innalzamento della temperatura¹⁶.

A prescindere dall’azione concretamente proposta o dal tipo di procedimento avviato, il *climate change litigation* risulta omogeneo se si guarda alla posizione giuridica dedotta in giudizio e per la quale si chiede tutela.

Come è ormai assodato nell’esperienza di settore, gli attori in questo tipo di controversie perseguono il loro interesse ad un clima stabile¹⁷ al fine di non vedere frustrato il proprio diritto alla vita¹⁸.

In tale sede va anche puntualizzato un ulteriore aspetto che coinvolge l’esperienza della *climate change litigation*. A livello di suddivisione delle controversie è possibile distinguere le stesse in *routine cases* e *strategic cases*.

Si intendono come *routine cases* quelli in cui la tutela del clima assume una rilevanza minore posto che tali giudizi vengono normalmente instaurati da privati per il fine precipuo di ottenere un risarcimento monetario a seguito della lesione di un proprio diritto che è stato sofferto quale conseguenza del cambiamento climatico¹⁹.

Esempio emblematico di procedimento incasellabile in tale sotto categoria è *Native Village of Kivalina vs ExxonMobil*²⁰.

La controversia in esame era stata introdotta da quattrocento residenti eschimesi contro varie società “grandi inquinatrici” con l’obiettivo di ottenere il risarcimento del danno patito, per la necessità di spostare il proprio villaggio dalla costa verso l’interno, a causa dell’innalzamento dei mari. Tale attività, secondo la ricostruzione degli istanti, si sarebbe resa necessaria in ragione dello scioglimento del ghiacciaio del marino artico, con conseguente innalzamento del livello del mare, che sarebbe stato da imputare alle emissioni di CO2 prodotte dalle compagnie convenute.

In tale ipotesi, come si spera di aver messo in rilievo, non è stato fatto valere un diritto ad un clima stabile ma si è dedotta in giudizio una lesione del diritto di proprietà degli attori ed il mutamento del clima assume mero ruolo secondario di “danno evento” nella ricostruzione della fattispecie dell’asserita responsabilità extracontrattuale delle citate compagnie²¹.

¹⁵ Tale tesi, formulata dal Barone *Montesquieu*, impone la netta separazione tra il potere legislativo, esecutivo e giudiziario e detta un rigido sistema di limiti per impedire l’ingerenza di uno di essi sugli altri. Per approfondimenti sul tema, si rinvia a C. DE MONTESQUIEU, *Lo spirito delle leggi*, a cura di S. COTTA, Torino, 2015, *passim* e A. SEGNI, voce *Giurisdizione (in generale)*, in *Noviss. Dig. it.*, VII, Torino, 1961, p. 987.

¹⁶ Per comprendere la gravità e l’urgenza che crea l’innalzamento della temperatura globale per la vita dell’uomo, si rinvia a IPCC *Special Report*, cit., p. 7 e p. 9 ss.

¹⁷ Nel processo Giudizio Universale lo si definisce come «diritto umano al clima stabile e sicuro» (v. *Atto di citazione*, cit., p. 48).

¹⁸ Il problema è ancor più percepito mettendosi nella prospettiva dei minori, posto che sussisterebbe in capo agli stati un dovere di solidarietà nei confronti delle generazioni future. Così, C. BAKKER, *op. cit.*, par. 2.1. che richiama il processo *Minors Oposa vs Secretary of the Department of Environmental and Natural Resources* svoltosi di fronte alla Corte Suprema filippina.

¹⁹ C. V. GIABARDO, *op. ult. cit.*, p. 363.

²⁰ Gli atti della controversia sono reperibili in <https://climatecasechart.com/case/native-village-of-kivalina-v-exxonmobil-corp/>.

²¹ Per un approfondimento, su tale decisione e sulle difficoltà di ricondurre le controversie da cambiamento climatico nell’ambito del nostro sistema di responsabilità civile, si può citare in G. PULEIO, *Rimedi civilistici e cambiamento climatico antropogenico*, in *Persona e mercato*, 2021, 3, p. 470 ss., spec. p. 480 ss.

Gli *strategic* (o detti anche *tactical*) *cases*, invece, sono quelli che vengono promossi soprattutto avverso gli organi pubblici e che mirano, prima ancora che a raggiungere una decisione di accoglimento della domanda di tutela, ad ampliare l'attenzione sull'enorme problema del cambiamento climatico, a stimolare le coscienze dei cittadini e, soprattutto, a promuovere il dibattito su tale tema di fronte alle sedi istituzionali²².

Sono procedimenti sicuramente rientranti in tale categoria i casi *Urgenda* e *Juliana vs United States*²³.

Pur avendo sortito esiti diversi – solo il primo ha generato ad una pronuncia di accoglimento – le citate esperienze hanno avuto modo, anche in ragione dell'enorme risonanza mediatica acquisita grazie al lavoro degli attivisti, di rendere cittadini e istituzioni di tutto il mondo maggiormente consapevoli dei gravi problemi causati dall'aumento della temperatura terrestre.

Detto questo, bisogna proseguire cercando di addivenire alla comprensione della base giuridica della c.d. obbligazione climatica su cui gli attori fondano la domanda principale dedotta in giudizio nel caso Giudizio Universale.

Tra i vari atti su cui tale costruito si fonderebbe, è da riconoscere una rilevanza fondamentale all'Accordo di Parigi del 2015.

Tale intesa, attualmente sottoscritta da oltre 190 firmatari, è stata adottata nell'ambito della Conferenza tenutasi tra le Parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico (UNFCCC) del 1992. Essa succede al Protocollo di Kyoto del 1997 e, come il medesimo, mira alla disciplina delle riduzioni delle emissioni di gas ad effetto serra.

In tale fonte di diritto internazionale si rinvencono tre differenti tipi di misure, ovvero: a) quelle di mitigazione; b) quelle di adattamento e c) quelle di cooperazione.

Le misure di adattamento, disciplinate ai sensi degli artt. 7 e 8, sono quelle che prendono in considerazione le modalità di gestione delle ripercussioni derivanti dal cambiamento climatico²⁴. Le misure di cooperazione, invece, sono invece quelle che hanno ad oggetto l'attività collaborativa degli stati nella mitigazione dell'innalzamento delle temperature globali²⁵.

Maggiore rilevanza ai fini del presente lavoro assumono le misure di mitigazione delle emissioni di gas ad effetto serra.

Ai sensi dell'art. 2, co. 1, lett. a), dell'Accordo di Parigi, infatti, è disposto che le parti del medesimo si impegnano a mantenere «l'aumento della temperatura media mondiale ben al di sotto di 2 °C rispetto ai livelli preindustriali e proseguendo l'azione volta a limitare tale aumento a 1,5 °C rispetto ai livelli preindustriali, riconoscendo che ciò potrebbe ridurre in modo significativo i rischi e gli effetti dei cambiamenti climatici».

²² C. V. GIABARDO, *op. ult. cit.*, p. 363 ss.

²³ Gli atti di tale controversia, che risulta ancora in corso, sono visionabili in <https://climatecasechart.com/case/juliana-v-united-states/>.

²⁴ Seppur previste dai citati articoli, sembra che le prescrizioni contenute negli stessi non possano essere intense come vincolanti per gli stati firmatari o aderenti all'Accordo di Parigi e vada riconosciuto alle stesse un mero carattere esortativo. Così, M. GERVASI, *Rilievi critici sull'accordo di Parigi: le sue potenzialità e il suo ruolo nell'evoluzione dell'azione internazionale di contrasto al cambiamento climatico*, in *La comunità internazionale*, 2016, 1, p. 31 ss. Più possibilista appare invece G. G. NUCERA, *op. cit.*, p. 172. Tale A. rileva come queste critiche siano condivisibili solo in parte e che le misure cui trattasi non possano essere vagliate a priori e sulla base dei negoziati tenutisi prima dell'Accordo di Parigi ma dovrebbero essere analizzate attendendo il primo ciclo di valutazioni globali che inizierà solo a fine 2023.

²⁵ Anche tali misure, però, sembrerebbero non avere valore vincolante ma assurgere al rango di semplici raccomandazioni. Così, M. GERVASI, *op. cit.*, p. 35 ss.

Tale lodevole aspirazione non è, però, sorretta da un adeguato sistema che ne garantisca l'effettivo raggiungimento. Tale l'obbligo di contenimento dell'aumento della temperatura terrestre sembrerebbe essere infatti frustrato in ragione della formulazione flessibile dell'obbligo internazionale e per l'estesa discrezionalità in capo alle parti circa la scelta dei mezzi utilizzabili per conseguire il risultato.

Questa vaghezza della disciplina di dettaglio si spiega in ragione del riconoscimento agli Stati contraenti, secondo quanto disposto *ex art.* 4, co. 2, del potere di fissare in via unilaterale la misura della diminuzione delle proprie emissioni di CO₂. Inoltre, la verifica della correttezza delle politiche climatiche adottate da ogni singolo stato si rende di per sé ardua poiché, ai sensi dell'art. 4, co. 1, dell'Accordo di Parigi, le parti si impegnano direttamente a limitare l'aumento della temperatura e non già solamente a mantenere l'emissione di gas serra entro un certo quantitativo individuato tramite le comunicazioni dei c.d. NDC (“*Nationally determined contributions*”).

Proprio in ragione di tutto questo, secondo gli interpreti, le parti contraenti dell'Accordo di Parigi non si potrebbero considerare vincolate al raggiungimento del contenimento della temperatura sotto i 2° C, o nell'obiettivo migliorato del 1.5° C, ma sarebbero solamente obbligate ad adottare delle misure a livello nazionale che siano idonee a raggiungere gli obiettivi a cui le stesse si sono auto vincolate ai sensi dell'art. 4, co. 2²⁶.

La valutazione di adeguatezza di tali azioni, peraltro, andrebbe esercitata tenendo in conto che tale obbligo di mitigazione andrebbe perseguito sulla base delle «migliori conoscenze specifiche»²⁷ - tra cui, come si vedrà, rientrano i rapporti dell'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) - per permettere al giudicante la possibilità, partendo dal *Carbon budget* (ovvero «la quantità di carbonio che, ad oggi, rimane da emettere in atmosfera per non superare i limiti definiti dagli accordi internazionali»²⁸) di identificare la misura dell'obbligo spettante al singolo Stato.

3. La decisione del Tribunale di Roma nel caso in esame ed il difetto assoluto di giurisdizione

Posti questi cenni iniziali, che si rendevano necessari per il corretto inquadramento del tema, è ora opportuno proporre talune considerazioni relativamente alla figura del difetto di giurisdizione nella sua fattispecie assoluta, atteso che la pronuncia cui trattasi si arresta ai profili di rito proprio per aver riscontrato tale vizio che ne avrebbe impedito la trattazione nel merito della controversia.

²⁶ G. D'ANDREA, *La lotta ai cambiamenti climatici*, in R. GIUFFRIDA, F. AMABILI (a cura di), *La tutela dell'ambiente nel diritto internazionale ed europeo*, Torino, 2018, p. 242 s. e A. PISANÒ, *Il diritto al clima. Il ruolo dei diritti nei contenziosi climatici europei*, Napoli, 2022, p. 141 s.

Per il riconoscimento dell'eccessiva genericità di tale obbligazione prevista in capo agli Stati si può richiamare anche M. GERVAZI, *op. cit.*, p. 24 ss.

²⁷ Così come previsto durante la 28° Conferenza delle parti dell'UNFCCC.

²⁸ Questo è affermato dall'IPCC Focal Point Italia e che riconosce che «Il concetto di carbon budget è chiaramente definito dall'IPCC, che fa una distinzione tra *carbon budget* totale – ovvero la quantità di carbonio a disposizione dell'umanità, a partire dal periodo preindustriale – e il *budget* di carbonio rimanente – ovvero la quantità di carbonio che, ad oggi, rimane da emettere in atmosfera per non superare i limiti definiti dagli accordi internazionali». Per approfondimenti, si rinvia al relativo articolo consultabile in <https://ipccitalia.cmcc.it/budget-di-carbonio/>.

La giurisdizione rientra tra i presupposti di procedibilità del processo, definiti anche come condizioni di decidibilità della causa nel merito²⁹, ovvero quegli elementi che devono essere presenti al fine di far sorgere in capo al giudice il dovere di decidere la controversia nel merito senza fermarsi all'accertamento dei soli profili inerenti al rito³⁰.

Più nello specifico, e per la prospettiva che ora ci interessa, la giurisdizione si concretizza nel potere dei giudici di decidere le singole controversie o cause³¹ ed è regolata dagli articoli 102 e 103 Cost., nonché dal codice di rito.

Si integra il difetto assoluto di giurisdizione, in via generale, nei casi in cui non si possa riconoscere il potere giudicante della magistratura poiché si è dedotta in giudizio una situazione priva di tutela giurisdizionale.

Tale vizio si articola, oltre che nel caso in cui si instauri la controversia per censurare il merito amministrativo³², ove venga dedotto in giudizio un interesse di mero fatto non tutelato dalla legge³³ o quando la causa sia introdotta per procedere alla critica di atti insindacabili quali quelli politici o di governo³⁴.

Esclusa l'analisi della censura del merito amministrativo e prima di prendere in considerazione il difetto assoluto di giurisdizione derivante dalla critica di atti politici o di governo, va spiegato perché, come nel caso di specie sotteso alla pronuncia Giudizio Universale, non sembra potersi profilare la possibilità di rinvenire un vizio causato dalla mancata deduzione in giudizio di una situazione giuridica concretamente tutelata dall'ordinamento.

Questo profilo merita particolare attenzione in quanto, seppur incidentalmente, è preso in considerazione dal Tribunale di Roma nella parte in cui rileva che «Riguardo all'eccepito difetto di giurisdizione, secondo la giurisprudenza di legittimità “il difetto assoluto di giurisdizione è configurabile quando manca nell'ordinamento una norma di diritto astrattamente idonea a tutelare l'interesse dedotto in giudizio e se la domanda non risulta conoscibile, né in astratto, né in concreto, da alcun giudice”»³⁵.

²⁹ S. A. VILLATA, *La giurisdizione interna dell'ago e i giudici speciali*, in L. DITTRICH (a cura di), *Diritto processuale civile*, I, Torino, 2019, p. 95.

³⁰ C. MANDRIOLI, A. CARRATTA, *Diritto processuale civile*, I, Torino, 2024, p. 33 s.

³¹ C. MANDRIOLI, A. CARRATTA, *op. cit.*, p. 156; S. SATTA, C. PUNZI, *Diritto processuale civile*, Padova, 1996, p. 13; C. CONSOLO, S. M. VANZETTI, *Commento all'art. 1 c.p.c.*, in C. CONSOLO (a cura di), *Codice di procedura civile. Commentario*, I, Milano, 2018, p. 133 s.; C. MANDRIOLI, voce *Giurisdizione (in generale)*, in *Dig. disc. priv.*, IX, Torino, 1993, p. 128 ss.; A. SEGNI, voce *Giurisdizione (in generale)*, *cit.*, p. 987 ss.

³² Si integra tale vizio nel caso in cui vengano criticate di fronte al giudice statale le scelte che la pubblica amministrazione compie all'interno della conformità dell'attività amministrativa e alle regole non giuridiche di buona amministrazione, ovvero nel perseguimento della scelta più opportuna volta a soddisfare l'interesse pubblico nel caso concreto. Così, I. ZINGALES, *Pubblica amministrazione e limiti della giurisdizione tra strumenti costituzionali e strumenti processuali*, Milano, 2007, p. 199 e F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, 2017, p. 1176 ss.

³³ Così, S. A. VILLATA, *op. cit.*, p. 110.

Per non rientrare in tale ipotesi deve sussistere la proponibilità in astratto della domanda, intesa quale valutazione inerente all'esistenza in astratto di un'azione con la quale tutelare un diritto o un altro interesse, ma rimangono comunque inerenti alla valutazione di merito i profili relativi all'effettiva sussistenza del diritto.

³⁴ Per un approfondimento su questo concetto d'insindacabilità, nonché dei suoi eventuali limiti, si rinvia a P. BARILE, voce *Atto di governo*, in *Enc. dir.*, IV, Milano, 1959, p. 220 ss. e O. RANELLETTI, A. AMORTH, voce *Atti politici (o di governo)*, in *Noviss. Dig. it.*, I.2, Torino, 1957, p. 1511 ss.

³⁵ Giudizio Universale, in <https://giudizionuniversale.eu/la-causa-legale/>, p. 13.

Tale ipotesi si configura ove si deducano in giudizio situazioni non qualificabili né come diritto soggettivo né come interesse legittimo³⁶, ovvero posizioni che non sono soggette a poter essere tutelate in via giurisdizionale.

Nel caso in esame, non sembra possibile negare la sussistenza di un obbligo nei confronti dei cittadini gravante sullo Stato italiano.

Il combinato disposto della CEDU e degli accordi di Parigi, infatti, permette di poter riconoscere, nei modi e nella misura che si vedrà più avanti, il sorgere di una prestazione a favore dei cittadini volta ad imporre al legislatore l'adozione di azioni volte al contenimento dell'aumento della temperatura globale.

Proprio quest'ultimo è il profilo critico individuato dal Tribunale di Roma per arrivare alla decisione del merito della controversia. Tale giudice, infatti, rileva proprio che «La domanda, così prospettata, non è diretta a richiedere l'accertamento del diritto degli attori al risarcimento del danno per l'illegittimo esercizio da parte dello Stato della potestà legislativa afferente al cambiamento climatico in violazione degli obblighi vincolanti e a tutela dei diritti umani fondamentali. La domanda risarcitoria ricollegata alla titolarità di un diritto soggettivo (e come tale considerata scrutinabile dal giudice ordinario), per come formulata, è diretta in concreto a chiedere, quale *petitum* sostanziale, al giudice un sindacato sulle modalità di esercizio delle potestà statali previste dalla Costituzione»³⁷.

Bisogna, quindi, riportare la propria attenzione sulla fattispecie generale e astratta del difetto di giurisdizione derivante dall'insindacabilità degli atti politici o di governo.

Prima di procedere, però, è utile riportare la definizione che di tali atti fornisce la giurisprudenza.

Un atto politico sarebbe quello che, dal punto di vista soggettivo, è promanato da «un organo preposto all'indirizzo e alla direzione della cosa pubblica al massimo livello» e che, dal punto di vista oggettivo, è «libero nei fini perché riconducibile alle supreme scelte in materia di costituzione, salvaguardia e funzionamento»³⁸. L'atto di governo, invece, sarebbe quello che costituisce «manifestazione di una funzione politica, della quale è nella Costituzione la previsione della sua attribuzione ad un organo costituzionale: funzione che per sua natura è tale da non potersi configurare, in rapporto ad essa, una situazione di interesse protetto a che gli atti in cui si manifesta assumano o non assumano un determinato contenuto»³⁹.

Varie sono le ipotesi che rientrano nella sottospecie di vizio cui trattasi.

È stato dichiarato il difetto assoluto di giurisdizione nel caso in cui si sia instaurata una controversia al fine di contestare gli atti di belligeranza assunti dal Governo italiano.

Con riferimento a queste ipotesi si può prendere ad esempio la pronuncia Cass. civ., Sez. un., 5 giugno 2002, n. 8157⁴⁰.

Con tale provvedimento si è deciso il giudizio intentato al fine di ottenere il risarcimento dei danni subiti dagli istanti in ragione dell'attacco perpetrato dalla Nato, e le cui conseguenze sarebbero state addebitabili all'Italia in quanto l'operazione sarebbe partita

³⁶ S. A. VILLATA, *op. cit.*, p. 110.

³⁷ Giudizio Universale, in <https://giudiziouniversale.eu/la-cause-legale/>, p. 11.

³⁸ Conformemente, Cons. st., Sez. IV, 29 febbraio 2016, n. 808, in *ForoPlus*.

³⁹ Conformemente, Cass. civ., Sez. un., 5 giugno 2002, n. 8157, in *Corriere giuridico*, 2003, V, p. 635 ss., con nota critica di R. CONTI, *La guerra "umanitaria" in Kosovo: nessuna tutela per le vittime civili dei bombardamenti N.A.T.O. Cassazione civile*.

⁴⁰ Cass. civ., n. 8157/2002, cit.

dal suo territorio, nei confronti degli studi della Radio Televisione Serba nella notte del 23 aprile 1999.

Secondo quanto affermato dai ricorrenti, tale condotta sarebbe stata compiuta in violazione del I° protocollo aggiuntivo delle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 e dell'art. 174 del codice militare di guerra.

Pur a fronte di quanto affermato dagli attori, il giudice delle leggi ha proceduto a dichiarare il difetto assoluto di giurisdizione in quanto si è riconosciuto alle misure belliche natura di atti di governo per i quali «nessun giudice ha potere di sindacato circa il modo in cui la funzione è esercitata»⁴¹.

Nessun rilievo, quindi, nel caso di specie ha avuto la circostanza che lo Stato italiano avesse sottoscritto un accordo internazionale atteso che, pur vero questo, tale disciplina regolerebbe solo i rapporti tra Stati e potrebbe essere censurata unicamente dinnanzi ad un giudice internazionale⁴².

Parimenti, il difetto assoluto di giurisdizione è stato riconosciuto anche ove si siano adite le vie giudiziali al fine di criticare le misure d'embargo adottate dall'Italia.

In materia si può citare la pronuncia del Tribunale di Roma del 10 ottobre 1991⁴³.

La controversia che ha portato a tale statuizione traeva origine in ragione della conclusione tra le società attrici in giudizio e la marina militare irachena di più contratti aventi ad oggetto la costruzione e la consegna di undici navi da guerra, nonché le prestazioni relative alla loro logistica e al loro munizionamento. Nello svolgimento delle trattative relative alla conclusione di tali negozi, lo Stato italiano si era impegnato per fornire le garanzie idonee a favorire il buon esito delle stesse.

Pur vero tutto questo, lo Stato non rispettava i propri propositi e, a seguito del mancato rinnovo della licenza di pubblica sicurezza, per ben cinque imbarcazioni ne diveniva impossibile la consegna.

Le richieste di risarcimento formulate in base ai fatti appena riportati venivano fatte oggetto di una pronuncia di rigetto da parte del Tribunale di Roma. Nel caso di specie, infatti, si riconosceva alla mancata proroga accordata dai Ministeri il tenore di atto politico⁴⁴.

La decisione in esame, peraltro, ha avuto modo di tratteggiare ulteriormente le caratteristiche proprie dell'atto politico. Oltre a dover rispettare il dato formale, cioè essere emanato da parte del Capo dello Stato o da organi appartenenti al Governo dello Stato, deve rispettare anche il requisito sostanziale, ovvero essere «emanazione dell'esercizio del c.d. "potere politico", cioè della manifestazione più intensa del potere discrezionale in base a motivi ispirati da principi non determinati né apprezzabili giuridicamente»⁴⁵.

La discrezionalità dell'atto politico è ulteriormente oggetto di considerazione nel proseguo della motivazione del provvedimento cui trattasi essendosi anche sottolineato che «l'attività di governo, per il compito che le è proprio, è essenzialmente discrezionale, cosicché essa può venire determinata dalla esclusiva considerazione dell'interesse generale dello Stato, secondo l'apprezzamento che l'organo competente ne faccia nei singoli casi»⁴⁶.

⁴¹ *Contra*, R. CONTI, *op. cit.*, p. 647. Tale A. rileva come non si possa sostenere l'assoluta insindacabilità degli atti politici e di governo ove gli stessi siano frontalmente contrari al rispetto dei diritti dell'uomo.

⁴² Cass. civ., n. 8157/2002, *cit.*, par. 2.

⁴³ Trib. Roma, 10 ottobre 1991, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 1992, II, p. 577 ss., con nota di G. SANTORO, *Nozione di "atto politico" e limiti del sindacato dell'autorità giudiziaria sugli atti della p.a.*

⁴⁴ Trib. Roma, 10 ottobre 1991, *cit.*, p. 582.

⁴⁵ Trib. Roma, 10 ottobre 1991, *cit.*, p. 580.

⁴⁶ Trib. Roma, 10 ottobre 1991, *cit.*, p. 581. Gli altri corollari individuati oltre a quello citato nel corpo testo sono: a) individuato l'atto politico per la sua causa, non assumono rilievo i motivi che eventualmente l'organo

Parimenti alle due ipotesi citate precedentemente, costituiscono casi di difetto assoluto di giurisdizione quelli riguardanti le iniziative volte a far valere l'inadempimento dello Stato italiano nell'adottare specifiche politiche legislative posto che l'esercizio di tale facoltà verrebbe compiuto a mezzo di un atto certamente definibile come politico e, proprio per questo, non censurabile⁴⁷.

Per completezza, bisogna segnalare anche la sussistenza in materia di un'ulteriore corrente giurisprudenziale che aderisce a conclusioni parzialmente diverse.

Pur condividendo le considerazioni in tema di insindacabilità degli atti politici e di governo, l'orientamento meno recente del giudice di legittimità riconosce la possibilità di procedere alla critica degli stessi quando le scelte operate comportino una lesione di diritti soggettivi della persona non solo pieni ed assoluti ma anche fondamentali e insopprimibili⁴⁸.

governativo abbia tenuto presenti nell'emanare un determinato provvedimento; b) la non indispensabilità che l'atto da qualificarsi politico sia più o meno disciplinato dal diritto; c) il carattere straordinario od occasionale o di urgenza non è di per sé elemento qualificante della natura politica dell'atto.

⁴⁷ Conformemente, Cass. civ., Sez. un., 8 gennaio 1993, n. 124, in *ForoPlus*, la quale ha disposto che «Con riguardo agli impegni per iniziative legislative od amministrative rivolte ad attuare programmi di riforma nel settore scolastico, che siano stati assunti dalla delegazione del Governo, in sede di accordi sottoscritti con le organizzazioni sindacali secondo la disciplina della L. 29 marzo 1983, n. 93 ("legge-quadro" sul pubblico impiego), deve escludersi la configurabilità, in capo a dette organizzazioni, di posizioni, di diritto soggettivo o di interesse legittimo, tutelabili in via giudiziale, con conseguente difetto assoluto di giurisdizione sulla domanda volta a farle valere, vertendosi in tema di atti di natura politica, non ricollegabili ad un vincolo di tipo negoziale». In via ulteriormente conforme, si può citare Cass. civ., Sez. III, 22 novembre 2016, n. 23730, in *ForoPlus*.

Con tale pronuncia la Corte di cassazione ha riconosciuto l'assenza di responsabilità della Regione che, a seguito della violazione della potestà legislativa statale, era stata citata in giudizio al fine di essere condannata al risarcimento del danno cagionato in ragione delle misure illegittime e stringenti adottate che avrebbero comportato pregiudizio economico all'attrice. Non risulterebbe, anche dopo la declaratoria di incostituzionalità, censurabile l'esercizio dell'attività legislativa dell'ente comportando un caso di difetto assoluto di giurisdizione. Molto chiara sul punto è la massima estratta dal caso di specie che è formulata secondo i seguenti termini «In virtù dell'insindacabilità dell'attività esplicativa di funzioni legislative, in caso di declaratoria di illegittimità costituzionale di legge regionale, per violazione della potestà legislativa statale, non è ipotizzabile alcun danno risarcibile, a differenza di quanto previsto per la responsabilità dello Stato italiano nell'ipotesi di violazione del diritto dell'Unione europea, non essendo ravvisabile, nella specie, quella distinzione tra ordinamenti - con prevalenza di uno sull'altro - che costituisce il fondamento di tale ipotesi di responsabilità».

⁴⁸ Cass. civ., Sez. I, 26 marzo 2002, n. 4297, in *Il Foro italiano*, 2002, 1, c. 1626 ss., con nota di G. SCARSELLI, *La ricasazione tra terzietà del giudice e indipendenza della magistratura*.

Tale decisione, benché si sia risolta in una pronuncia di inammissibilità del ricorso in quanto il ricorrente non avrebbe dovuto adire la Corte di cassazione ma la Corte d'appello, ha avuto modo di sottolineare come la garanzia dell'imparzialità del giudice non derivi da un'esigenza di tipo amministrativo ma sia ricollegata al rispetto della garanzia dei principi del giusto processo e che, proprio per questo, sia insopprimibile e non possa essere lesa dall'eventuale scelta di non permettere la proposizione della censura della pronuncia di rigetto dell'istanza di ricasazione.

Nella citata pronuncia, infatti, si è specificamente rilevato che «... in seguito al nuovo contesto normativo (n.d.r.: la modifica dell'art. 111 Cost. con legge costituzionale n. 2/1999) non è più sostenibile che l'esigenza di far decidere la controversia da un giudice imparziale costituisca soltanto una questione amministrativa relativa all'organizzazione degli uffici giudiziari che dà luogo ad un procedimento incidentale, perciò definito da un provvedimento ordinatorio; in quanto la menzionata convenzione internazionale (n.d.r.: ci si riferisce qui alla Cedu, nello specifico al suo art. 6) l'ha espressamente definita un diritto soggettivo della parte (*Toute personne a droit a ce que...*), sicché, dato il rango della fonte da cui l'attribuzione proviene, non può dubitarsi che detta aspirazione rappresenti ormai un diritto soggettivo della persona non solo pieno ed assoluto, ma anche fondamentale ed insopprimibile (neppure dal legislatore ordinario) avente ad oggetto l'imparzialità del giudice nell'amministrazione della giustizia, perché riconosciuto dalla Costituzione e dalla ricordata Convenzione internazionale (art. 10 Cost.)».

Concludendo sul punto, quindi, si può dire che il difetto di assoluto di giurisdizione derivi da una carenza nel caso concreto di una posizione considerata meritevole di tutela da parte dell'ordinamento giuridico.

Tale vizio si integra, oltre che censurando decisioni che appartengono alla sfera del merito amministrativo, deducendo interessi di mero fatto o, come chiarito sopra, a seguito della critica di atti insindacabili come quelli politici o di governo.

Ad un atto va riconosciuta la natura politica o di governo quando presenti l'elemento soggettivo – discendente dall'essere adottato da un organo di vertice che eserciti attività di indirizzo e di direzione della cosa pubblica - unitamente al dato oggettivo di risultare libero nei fini (avendo, quindi, pieno carattere discrezionale), in quanto inerente a scelte aventi ad oggetto la salvaguardia ed il funzionamento della cosa pubblica. Oltre a ciò, come già anticipato prima, la presenza di un atto avente natura politica o di governo impone l'assenza, nel caso di specie, della possibilità di poter riconoscere la sussistenza di un interesse protetto che si rapporti con esso.

Benché la giurisprudenza maggioritaria di legittimità non sembri ammettere limiti alla regola dell'insindacabilità degli atti politici e di governo, va comunque sottolineato come, in aderenza ad una tesi più risalente formatosi sempre in seno alla Corte di cassazione, talvolta si permetta il loro sindacato ove gli stessi siano idonei a ledere diritti soggettivi della persona non solo pieni ed assoluti ma anche fondamentali e insopprimibili.

4. I profili critici sottesi alla decisione adottata dal Tribunale di Roma

Come già accennato nel paragrafo iniziale, il giudice capitolino, istruito il ricorso, procedeva a rigettare in rito la domanda principale formulata dagli attori dichiarando il difetto assoluto di giurisdizione del giudice italiano⁴⁹.

Il Tribunale di Roma ha motivato il proprio diniego in quanto, nella gestione dell'emergenza climatica, gli atti adottati dallo Stato costituirebbero espressione della funzione di indirizzo politico e, proprio per questo, non sarebbero censurabili di fronte ad alcun giudice dell'ordinamento italiano.

Verso tale conclusione raggiunta nel caso di specie, però, è possibile muovere alcune riflessioni critiche. Come si vedrà, sembra che non si possa riconoscere il carattere della piena libertà dell'esercizio del potere politico e tale circostanza aprirebbe, a fronte dell'esistenza di un parametro a cui l'azione statale debba conformarsi, alla possibilità di censura degli atti adottati dallo Stato italiano nella lotta al cambiamento climatico.

⁴⁹ Per ulteriori approfondimenti sulla decisione citata nel testo, si rinvia a L. CARDELLI, *La sentenza “Giudizio Universale”: una decisione retriva*, in *lacostituzione.info* (online), 11 marzo 2024; C. V. GIABARDO, *Qualche annotazione comparata sulla pronuncia di inammissibilità per difetto assoluto di giurisdizione nel primo caso di Climate Change Litigation in Italia*, cit.; C.M. MASIERI, *La causa “Giudizio Universale” e il destino della climate change litigation*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 2024, 1, p. 313 ss.; G. PALOMBINO, *Il “Giudizio universale” è inammissibile: quali prospettive per la giustizia climatica in Italia?*, in *lacostituzione.info* (online), 25 marzo 2024; G. TRIVI, *La mitigazione climatica dopo le decisioni CEDU e ITLOS*, *ivi*, 2024; F. VANETTI, *I cambiamenti climatici tra cause civili, scelte politiche e giurisdizione amministrativa*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente* (online), aprile 2024. In materia si può citare anche G. CONTALDI, *Quale azione per il contenzioso climatico strategico?*, in *Giurisprudenza italiana*, in corso di pubblicazione.

Innanzitutto, va segnalato come la pronuncia in esame non segua, anche perché precedente, quella emessa nel caso *Klimaseniorinnen Schweiz vs. Switzerland* del 9 aprile 2024⁵⁰. Con la stessa, la Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo ha rilevato come gli Stati membri, pur godendo di un certo margine di apprezzamento in ordine alla scelta delle specifiche modalità, sono tenuti, nel rispetto dell'art. 8 CEDU, a dover adottare delle politiche che garantiscano il rispetto della salute e della vita umana⁵¹.

In ragione di tutto questo, è rimessa alla valutazione giurisdizionale l'adeguatezza del processo di scelta delle misure adottate dagli Stati in tale prospettiva⁵².

Gli Stati, sempre secondo la prospettazione della Corte EDU, pur restando liberi di decidere i mezzi da utilizzare nel concreto, sono tenuti ad applicare delle politiche volte a mitigare l'innalzamento della temperatura e tale attività deve essere compiuta tenendo in considerazione le evidenze scientifiche di settore (nello specifico, quelle fornite dall'IPCC)⁵³.

Tale obiettivo va perseguito, per i paesi sottoscrittori del medesimo, secondo quanto disposto dall'Accordo di Parigi, ovvero nella misura del contenimento dell'aumento della temperatura non maggiore a 2° C o in quella migliorata che lo limita ad una maggiorazione contenuta in 1.5° C.

In aderenza alla pronuncia appena riportata, allora, non sembra da condividere la statuizione del Tribunale di Roma che ha portato a pronunciare il difetto assoluto di giurisdizione. Non convince, infatti, il riconoscimento dell'assenza di una posizione giuridica rilevante nel caso di specie e neppure l'affermazione dell'insindacabilità in via giurisdizionale delle scelte politiche adottate per il governo dell'innalzamento delle temperature.

Come riconosciuto dalla dottrina⁵⁴ e come rilevato anche dalla citata pronuncia *Klimaseniorinnen Schweiz vs. Switzerland*, a fronte della libertà nella scelta dei mezzi, lo Stato deve garantire ai cittadini l'adozione di una politica effettiva di contenimento dell'aumento della temperatura ed il rispetto di tale obbligo è suscettibile di tutela in via giurisdizionale a mezzo del vaglio dell'adeguatezza o meno delle misure adottate nel caso concreto.

La valutazione dell'adeguatezza o meno delle scelte politiche discrezionali adottate, peraltro, avrebbe già un parametro secondo cui essere esercitata. Secondo quanto statuito durante la COP 28 (28° Conferenza delle parti dell'UNFCCC)⁵⁵, infatti, le stesse dovrebbero essere pensate tenendo in conto le «migliori conoscenze scientifiche», e, quindi, soprattutto

⁵⁰ Per un'analisi della pronuncia si rinvia a L. CARDELLI, *Se Strasburgo smentisce Roma su Carbon Budget e fattore tempo nell'emergenza climatica*, in *lacostituzione.info* (online), 12 aprile 2024; A. T. COHEN, *Carbon Budget e “lacuna critica” nella decisione CEDU “Klima.Seniorinnen”*, *ivi*, 12 aprile 2024; G. PALOMBINO, *Lo afferma anche la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo: la sfida climatica è una questione di diritti*, *ivi*, 12 aprile 2024.

⁵¹ *Klimaseniorinnen Schweiz vs. Switzerland*, in <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-233206%22%5D%7D>, p. 200. Svolge alcuni rilievi critici verso la pronuncia in esame G. CONTALDI, *op. cit.*, par. 4.

Questa è la soluzione condivisa anche con la pronuncia resa il 14 ottobre 2022 nell'ambito dell'esperienza processuale francese denominata *Affaire du Siècle* in cui il Tribunale amministrativo di Parigi ha riconosciuto la propria incompetenza a decidere le misure legislative da adottare nel caso concreto ma, al contempo, ha riaffermato il proprio potere di verificare la conformità dell'azione amministrativa al quadro normativo e regolativo vigente in ambito climatico senza che tale controllo risulti in una violazione del principio di separazioni dei poteri. Per approfondimenti su tale pronuncia si rinvia a E. GUARNA ASSANTI, *op. cit.*, p. 107.

⁵² *Klimaseniorinnen Schweiz vs. Switzerland*, *cit.*, p. 201 s. e, per la materia specifica del *climate change*, p. 205 indica anche come si debba compiere tale giudizio di adeguatezza ed in base a quali parametri debba svolgersi.

⁵³ *Klimaseniorinnen Schweiz vs. Switzerland*, *cit.*, p. 204.

⁵⁴ G. D'ANDREA *op. cit.*, p. 242 s. e A. PISANÒ, *op. cit.*, p. 141 s.

⁵⁵ Così in <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/climate-change/paris-agreement/cop28/>.

quelle espresse dall'IPCC⁵⁶, organo che, peraltro, è stato invitato direttamente dall'UNFCCC al momento dell'adozione dell'Accordo di Parigi a stilare lo *Special Report* sull'aumento della temperatura climatica di 1.5° C⁵⁷.

Per essere ancora più precisi, in questa prospettiva si è soliti parlare di “riserva di scienza”. Spetterebbe, infatti, agli studiosi di settore stabilire come e quanto l'atmosfera sia alterata dall'azione umana, quali siano i rischi potenziali di tali attività e le misure precauzionali da adottare⁵⁸.

In aderenza a tali valutazioni, allora, sarebbe possibile ricavare la quota di riduzione delle emissioni individuabile in capo a ciascuno Stato e verificare se le politiche climatiche adottate siano adeguate al raggiungimento di tale traguardo.

Se si condivide quanto appena affermato, non si può riconoscere, nella prospettazione degli attori nell'ambito del processo Giudizio Universale, né l'assenza di una posizione giuridica rilevante dedotta in giudizio né, tantomeno, il ricorrere di un'ipotesi di non sindacabilità dell'atto politico.

Come visto in precedenza trattando degli atti politici e di governo⁵⁹, gli stessi, pur con le differenze che li contraddistinguono, si caratterizzano per essere emessi da un organo di vertice che eserciti l'indirizzo e la direzione della cosa pubblica (elemento soggettivo) e per essere libero nei fini (elemento oggettivo). Alle attività politiche e di governo, peraltro, sarebbe da riconoscere natura pienamente discrezionale⁶⁰.

Tali caratteristiche non si potrebbero riconoscere all'attività statale svolta nella lotta al cambiamento climatico. In aderenza a quanto previsto dall'art. 4, par. 2 dell'Accordo di Parigi, gli Stati, seppur con margine di discrezionalità nella scelta dei mezzi e nella misura della diminuzione delle emissioni da perseguire in ragione della vaghezza della formulazione dell'appena citata disposizione⁶¹, sono tenuti ad adottare una politica di contenimento dell'innalzamento della temperatura la cui efficacia potrà poi essere oggetto di valutazione in via giurisdizionale, posto che i medesimi sono almeno tenuti a garantire la congruenza delle loro scelte rispetto all'obiettivo della mitigazione dell'aumento della temperatura⁶².

⁵⁶ Per la rilevanza dell'IPCC per la definizione delle politiche ambientaliste si possono citare A. T. COHEN, *op. cit.* Sulla rilevanza riconosciuta all'IPCC, si può citare nuovamente *Klimaseniorinnen Schweiz vs. Switzerland*, cit. Frequentissimi, infatti, sono i riferimenti alle conclusioni scientifiche ivi raggiunti ai paragrafi 107 e ss.

⁵⁷ Così, *Klimaseniorinnen Schweiz vs. Switzerland*, cit., par. 107, in cui la Corte di Strasburgo rileva che «Indeed, in this connection, the Conference of Parties to the UNFCCC, in its decision adopting the Paris Agreement, invited the IPCC to provide a special report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global GHG emission pathways (1/CP.21, paragraph 21). The IPCC report in question – IPCC 2018 Special report “1.5°C global warming” (cited above) – found that human-induced warming had reached approximately 1°C above pre-industrial (the period 1850-1900) levels in 2017, increasing at 0.2°C per decade (high confidence). Ambitious mitigation actions were therefore considered indispensable to limit warming to 1.5°C. The report further found that any increase in global temperature (such as +0.5°C) was projected to affect human health, with primarily negative consequences (high confidence). Lower risks were projected at 1.5°C than at 2°C for heat-related morbidity and mortality (very high confidence), and for ozone-related mortality if emissions needed for ozone formation remained high (high confidence)».

⁵⁸ M. CARDUCCI, voce *Cambiamento climatico (diritto costituzionale)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Aggiornamento, Torino, 2021, p. 69.

⁵⁹ Par. 3.

⁶⁰ Trib. Roma, 10 ottobre 1991, cit., p. 581.

⁶¹ M. GERVASI, *op. cit.*, p. 24 ss.

⁶² G. D'ANDREA *op. cit.*, p. 242 s. e A. PISANÒ, *op. cit.*, p. 141 s.

In materia va anche citato il contributo di E. GUARNA ASSANTI, *Il ruolo innovativo del contenzioso climatico tra legittimazione ad agire e separazione dei poteri dello Stato. Riflessioni a partire dal caso Urgenda*, in *Federalismi*, 2021, 17, p. 88 ss. Tale A., peraltro, sottolinea come forse l'attività degli Stati non si possa più considerare nemmeno un

Secondo quanto affermato, allora, non sembra corretta la dichiarazione di difetto assoluto di giurisdizione pronunciata nel caso di specie. Considerando pure la sussistenza di una posizione giuridica rilevante in tale ipotesi, non si può condividere la fondatezza di tale statuizione poiché, rimanendo il controllo giurisdizionale fuori dalla scelta del mezzo ritenuto idoneo dalla politica per combattere il cambiamento climatico, non si ha un’ingerenza del potere giurisdizionale nell’esercizio del potere politico. La valutazione esercitata nei tribunali è solo diretta a pronunciarsi sull’efficacia di tali decisioni e, proprio per questo, non può dirsi che venga lesa la riserva d’insindacabilità degli atti politici o di governo. Tutto questo è ancor più condivisibile ove si valutati il principio della separazione dei poteri non nella sua prospettiva negativa ma secondo quella dinamica che impone la cooperazione dei medesimi poteri nello stimolarsi a vicenda nell’operare meglio⁶³.

Riassumendo, allora, per arrivare alla formulata conclusione bisogna partire dall’assunto che gli atti politici e di governo, per essere tali, sono emessi dagli organi apicali di Stato, sono liberi nei fini e l’esercizio dei poteri ad essi sottesi è caratterizzato da una piena discrezionalità.

L’Accordo di Parigi, nei termini sopra ricordati, vincola gli Stati sottoscrittori ad adottare delle politiche efficaci, calibrate tenendo in conto le migliori evidenze scientifiche (tra cui i *Report* dell’IPCC), nella lotta all’aumento della temperatura climatica pur lasciandoli liberi nella concreta scelta dei mezzi con i quali perseguire tale finalità.

In questa prospettiva, allora, la “politicità” delle misure prescelte si arresta alla scelta dei mezzi con cui conseguire tale obiettivo posto che solo in tale ambito si rinviene quella piena libertà da cui deriva l’insindacabilità degli atti politici e di governo.

La loro effettiva funzionalità alla lotta al cambiamento climatico, attraverso un giudizio *ex post*, può però essere sottoposta al vaglio giurisdizionale atteso che, come affermato, le norme internazionali non solo individuano l’obbligo astratto gravante in capo agli Stati (da cui deriva un’autolimitazione della discrezionalità delle scelte medesimi) ma impongono anche che le misure prescelte siano adottate tenendo in conto la migliore scienza di settore e conferendo così anche il parametro attraverso il quale valutare l’adeguatezza delle stesse.

La sussistenza dell’obbligo di dover attuare una politica di mitigazione dell’aumento della temperatura e di un parametro che consenta di valutare la bontà di tali attività *ex post* permettono, nel loro combinato, di poter individuare la misura della prestazione climatica gravante sugli Stati.

Così stando le cose, allora, si possono considerare sindacabili - in quanto non libere e, quindi, non qualificabili come atti politici – le decisioni con cui si predispongono i mezzi per il contenimento dell’aumento della temperatura climatica, seppur solo per valutarne la loro

fatto politico in senso proprio. Con la sottoscrizione di accordi internazionali, nonché con la produzione della normativa di livello statale e extranazionale, non potrebbe più considerarsi non vincolata l’azione degli Stati con conseguente possibilità di considerare tali situazioni come di competenza giurisdizionale.

⁶³ Tale principio, difatti, non potrebbe più operare secondo una logica negativa (nessun potere deve entrare nella sfera d’ingerenza dell’altro) ma dovrebbero perseguire una dinamica positiva (ogni potere deve stimolare l’altro ad operare meglio).

In questa prospettiva, E. GUARNA ASSANTI, *op. ult. cit.*, p. 85 ss., nello spec. p. 87 s., rileva che «Se il compito della magistratura è quello di risolvere conflitti di interesse, non si vede per quale ragione, oggi, a essa debba essere precluso provvedere in tal senso allorché parte del processo sia il governo dello Stato; soprattutto se, a maggior ragione, la magistratura è capace (e non può far altro che) limitarsi a una condanna generica, e non specifica, circa le misure concrete da adottare in relazione al cambiamento climatico.

Il ruolo del giudice, dunque, non muta: esso decide sempre sulla risoluzione un conflitto di interesse e rimette al decisore politico nazionale la scelta sostanziale e alla pubblica amministrazione la sua attuazione concreta».

efficacia al perseguimento di tal fine secondo le migliori conoscenze scientifiche disponibili in materia.

Seppur vada prestata un'adesione tendenziale a quanto affermato, va comunque segnalata la diversità d'impostazione che in materia di accesso alla giustizia delle associazioni in materia di tutela dell'ambiente è riconosciuta dalla Corte di giustizia dell'Unione europea a seconda che la domanda venga proposta per criticare un atto nazionale o uno comunitario.

La Corte si mostra, infatti, ben più rigida nell'ammettere la legittimazione ad agire delle associazioni nel caso in cui si proceda a censurare un atto dell'Unione Europea⁶⁴. Esempio di tale orientamento si rinviene nella pronuncia *Carvalho*⁶⁵ in cui si nega la legittimazione ad agire dei ricorrenti considerando non soddisfatto il requisito della prova che gli atti da censurare siano stati «adottati nei suoi confronti» o che le riguardino «direttamente e individualmente» secondo quanto previsto ai sensi dell'art. 263, par. 4, TFUE (per il ricorso in carenza, invece, rimane da dimostrare che le istituzioni europee abbiano omesso di emanare un atto che non sia una raccomandazione o un parere «nei suoi confronti» secondo quanto stabilito ai sensi dell'art. 265, par. 3, TFUE).

Per quanto riguarda il primo atto si afferma che la disciplina di riferimento, maggiormente permissiva in materia ambientale rispetto a quella europea, non possa essere applicata in via diretta e che proprio per questo permangano i limiti più stringenti dettati dal TFUE⁶⁶.

Non rimarrebbe neppure la possibilità, come avvenuto nell'appena sopra citata pronuncia *Carvalho*, di valorizzare il diritto ad un ricorso effettivo (previsto ai sensi dell'art. 47 CEDU) per la tutela del diritto ad un ambiente salubre (disciplinato ai sensi dell'art. 37 CEDU) posto che, non venendo considerato il primo un diritto assoluto, l'accesso alla giustizia per le associazioni rimarrebbe comunque subordinato alle condizioni disciplinate ex art. 263, par. 4, TFUE (o previste ai sensi dell'art. 265, par. 3, TFUE per il ricorso in carenza)⁶⁷.

Per la critica degli atti nazionali, per i quali non si applicherebbero gli artt. 263, par. 4 e 165, par. 3, TFUE, la Corte di giustizia dell'Unione europea si mostra invece più flessibile ove gli atti censurati siano idonei a riconoscere dei veri e propri diritti soggettivi facendo assurgere la possibilità per privati e associazioni di proporre il ricorso a vero e proprio parametro strutturale della tutela ambientale⁶⁸.

⁶⁴ I. HADJIYIANNI, *Judicial protection and the environment in the EU legal order: missing pieces for a complete puzzle of legal remedies*, in *Common Market Law Review*, 2021, 58, 801.

⁶⁵ Sentenza della Corte (Sesta Sezione) del 25 marzo 2021, *Carvalho e a. c. Parlamento e Consiglio*, causa C-565/19 P, con note di F. GALLARATI, *Caso Carvalho: la Corte di giustizia rimanda l'appuntamento con la giustizia climatica*, in DPCE online, 2021, 2, p. 2603 ss. e M. MONTINI, *La giustizia climatica nell'Unione Europea: il caso Carvalho e le prospettive future*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2023, 3, p. 654 ss.

⁶⁶ G. CONTALDI, *L'accesso alla tutela ambientale nel diritto dell'Unione Europea*, in A. TANZI, L. CHIUSI, G. FARNELLI, A. MENSÌ (a cura di), *Sostenibilità ambientale e sociale nel commercio internazionale*, Bologna, 2022, p. 74 ss., spec. p. 75 s.

⁶⁷ G. CONTALDI, *op. ult. cit.*, p. 76 s. Così anche F. GALLARATI, *op. cit.*, p. 2605 ss. e M. MONTINI, *op. cit.*, p. 658 s. che rilevano come le censure dei ricorrenti non siano state idonee a rimettere in discussione i criteri dettati dalla c.d. formula *Plaumann*.

⁶⁸ Per l'espressione di tale orientamento della Corte di giustizia dell'Unione europea si può rinviare a Sentenza della Corte (Seconda Sezione) del 25 luglio 2008, *Janeček c. Freistaat Bayern*, causa C- 237/07, in <https://eur-lex.europa.eu>; Sentenza della Corte (Prima Sezione) del 26 maggio 2011, *Stichting Natuur en Milieu e a. c. College van Gedeputeerde Staten van Groningen*, cause riunite da C-165/09 a C-167/09, in <https://eur-lex.europa.eu>; Sentenza della Corte (Prima Sezione) del 26 giugno 2019, *Lies Craeynest e a. c. Brussels Hoofdstedelijke Gewest, e a.*, causa C-723/17, <https://eur-lex.europa.eu>.

Pur vere le criticità appena osservate, in ragione dell’assenza delle condizioni che garantiscono l’insindacabilità dell’attività statale in ambito nazionale, allora, il Tribunale di Roma non si sarebbe dovuto limitare al rigettare nel rito la controversia per difetto assoluto di giurisdizione e avrebbe dovuto procedere nella trattazione degli ulteriori profili di rito⁶⁹ e, eventualmente, a decidere la causa nel merito.

⁶⁹ L’approdo della decisione nel merito della controversia non va, infatti, dato per scontata. La decisione resa nel processo Giudizio Universale, infatti, non sembra prendere in considerazione gli ulteriori profili critici relativi all’accesso alla giustizia delle controversie relative al *climate change litigation*. Esclusi i problemi relativi al rispetto dell’interesse ad agire, quantomeno ove si acceda alla tutela di condanna (conformemente A. ATTARDI, *L’interesse ad agire*, Padova, 1958, ristampa anastatica dell’edizione del 1955, p. 36 ss., spec. p. 41 s. e M. MARINELLI, *La clausola generale dell’art. 100 c.p.c. Origini, metamorfosi e nuovi ruoli*, Trento, 2005, p. 6 s.), se ne potrebbero astrattamente presentare altri che riguardino la possibilità giuridica e la legittimazione ad agire. La dottrina processualcivilista più recente sembra considerare queste criticità superate per la possibilità giuridica ma ancora da risolvere per quanto relativo alla legittimazione ad agire se presa in considerazione non dalla prospettiva di comitati ed associazioni ma da quella di gruppi di persone. In dottrina v. S. VINCRE, A. HENKE, *Il contenzioso “climatico”: problemi e prospettive*, in *Rivista di BioDiritto*, 2023, 2, p. 142 ss.; G. GHINELLI, *Le condizioni dell’azione nel contenzioso climatico: c’è un giudice per il clima?*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 2021, 4, p. 1273 ss.