



CT 22769/21

**AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO**

**TRIBUNALE DI ROMA**

**SEZIONE II CIVILE**

**R.G. 39415/21 – G.U. Canonaco**

**COMPARSА CONCLUSIONALE**

per la **PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI**, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri 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](mailto:ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it))

-convenuta-

**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) Mario Acquaviva, 37) Massimiliano Amantini, 38) Tiziana Benedetta Bandini, 39) Giulia Barison, 40) Alessandra Basso, 41) Loredana Bellone, 42) Yesid Fernando Bellucci Escandon Martinez, 43) Barbara Bernucci, 44) Giorgia Bocca, 45) Milena Bondanza, 46) Ilaria Boniburini, 47) Peter Bonu, 48) Nadia Borgetti, 49) Cosimo Briganti, 50) Ugo Brunoni, 51) Laura Brusasco, 52) Maria Erika Bucca, 53) Manlio Bugliarelli, 54) Silvia Cama, 55) Valerio Camposeo, 56) Valentina Cancelli, 57) Lorenza Cangini, 58) Paolo Capriati, 59) Elena Caragliano, 60) Damian Castro, 61) Tiziano Cattaneo, 62) Eleonora Cavallari, 63) Raffaele Cesari, 64) Luciano Ciartano, 65) Ausilia Cinato, 66) Valerio Colombaroli, 67) Alessandro Coltrè, 68) Cellerina Rosa Cometto, 69) Giulio Cometto, 70) Martina Comparelli, 71) Livia Coraggio, 72) Marco Cullino, 73) Claudio Culotta, 74) Francesca Dagnino, 75) Anna Daneri, 76) Rosa D'Angella, 77) Francesco De Domenico, 78) Valeria De Michele, 79) Alessandra De Santis, 80) Sonia De Savorgnani, 81) Laura Delloste, 82) Andrea John Dejanaz, 83) Virginia Dessy, 84) Nicola Di Mauro, 85) Aniello Di Palma, 86) Marica Di Pierri, 87) Francesco Di Stasio, 88) Emanuela Di Vita, 89) Giuseppe Andrea Di Vita, 90) Alessandro Dini, 91) Giorgio Davide Elter, 92) Francesca Romana Fabi, 93) Laura Fano, 94) Laura Fantini, 95) Pasqualino Faraco, 96) Matteo Fermeglia, 97) Madi Ferrucci, 98) Guido Fissore, 99) Albino Foglia Parrucin, 100) Vincenzo Forino, 101) Annalisa Frascari, 102) Diego Francesco Fulcheri,



103) Angelo Gagliani, 104) Luigi Gallino, 105) Elena Garberi, 106) Andrea Garibaldi, 107) Ivanka Gasbarrini, 108) Anna Maria Geninatti Prin, 109) Domenico Gennaro, 110) Patrizia Gentilini, 111) Flavia Ghiglino, 112) Francesca Ghio, 113) Salvatore Graci, 114) Lorena Grattoni, 115) Ester Poldina Graziano, 116) Lucie Sophie Charlotte Greyl, 117) Rosolino Ingraffia, 118) Stefano Kenji Iannillo, 119) Samadhi Lipari, 120) Antonella Franca Lodi, 121) Deborah Lucchetti, 122) Raniero Madonna, 123) Maria Malandrino, 124) Giuseppe Antonio Mancino, 125) Gianmario Marabotto, 126) Davide Marcheselli, 127) Sarah Helen Marder, 128) Chiara Marini, quale membro della RETE ARIA PESA, 129) Silvia Marsili, 130) Michela Mazzoccoli, 131) Elena Mazzoni, 132) Marisa Meyer, 133) Gildo Meyer, 134) Luca Mercalli, 135) Stefano Micheletti, 136) Alice Milanesio, 137) Maria Mirizio, 138) Martina Monastero, 139) Gabriele Mordini, 140) Violetta Moscaritolo, 141) Simone Nanni, 142) Paola Natalicchio, 143) Mariapia Oliviero, 144) Francesco Paniè, 145) Claudio Papalia, 146) Maura Peca, 147) Francesco Pellas, 148) Giulia Perez Almodovar, 149) Maria Teresa Perfetti, 150) Alberto Perino, 151) Francesco Perri, 152) Giulia Persico, 153) Arianna Petrosino, 154) Giulia Petruzzello, 155) Gennaro Piccirillo, 156) Bruno Piotti, 157) Maria Grazia Pizzurro, 158) Luigi Politano, 159) Carolina Pozzo, 160) Benedetto Prestifilippo, 161) Emilio Puzzo, 162) Teresa Racanati, 163) Rosaria Maria Radicella, 164) Giovanni Raimondi, 165) Maurizio Reggiardo, 166) Roberta Rendina, 167) Pierluigi Richetto, 168) Bianca Carmen Riva, 169) Alessandra Rollo, 170) Virginia Rondinelli, 171) Bartolomeo Sailer, 172) Naida Samonà, 173) Emanuela Sarzotti, 174) Federica Oriana Savarino, 175) Rosj Savino, 176) Roberta Sernicola, 177) Maria Serra, 178) Rebecca Silvagni, 179) Mauro Solari, 180) Filippo Sotgiu, 181) Antonio Michele Solazzo, 182) Luca Tassinari, 183) Carmelo Teresi, 184) Mariagrazia Tesse, 185) Marco Tomasicchio, 186) Roberto Tomesani, 187) Vincenzo Tosti, 188) Debora Trigolo, 189) Erica Tuscano, 190) Daniele Urbani, 191) Annamaria Vallario, 192) Enrico Maria Vetri, 193) Elisa Vignieri, 194) Roberto Zambon, 195) Samantha Zanarin, 196) Sara Zappulla, 197) Laura Zorzini, rappresentati e difesi dall'avv. Raffaele Cesari, dal prof. avv. Michele Carducci e dall'avv. Luca Saltalamacchia, ed elettivamente domiciliati presso lo studio di quest'ultimo in Napoli, alla Via dei Greci n° 36

-attori-

\*\*\*\*\*



Nel richiamare le difese articolate nella comparsa di costituzione e risposta e nelle memorie 183, comma 6, c.p.c., si deducono le seguenti conclusive argomentazioni.

Con atto di citazione l'associazione A Sud Ecologia e Cooperazione, insieme a diverse associazioni, a diciassette minori rappresentati in giudizio dai genitori e a centosessantadue adulti, chiede che lo Stato italiano venga condannato — ex art. 2043 c.c. in via principale o ex art. 2051 c.c. in via subordinata — *“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”*.

Orbene, una questione preliminare della controversia riguarda la possibilità stessa di adire la giurisdizione ordinaria, evocando in giudizio lo Stato italiano, al fine di ottenere l'osservanza di “obbligazioni positive” di contrasto al cambiamento climatico, incombenti sul medesimo Stato.

L'azione si propone di veder sancita la condanna dello Stato per l'inadempimento di quelle che gli attori, richiamando gli accordi di Parigi e con la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici ed alcuni Regolamenti europei emanati fra il 2018 e il 2021, definiscono “obbligazioni climatiche”, **facendo leva sulla clausola generale dell'illecito civile e gli articoli 1173, 1218, 2051 e 2058 del cod. civ.**

Si chiede all'adito Tribunale civile di Roma una pronuncia che condanni lo Stato italiano ad adottare le iniziative di abbattimento delle emissioni di gas serra, necessarie a realizzare, sulla base della migliore scienza disponibile a livello mondiale, la stabilizzazione climatica e, contestualmente, garantire la tutela effettiva dei diritti umani per le presenti e future generazioni, in conformità al dovere costituzionale di solidarietà e con quello internazionale di equità tra gli Stati.

Con l'atto di citazione, dunque, parte attrice lamenta il mancato rispetto dell'obbligazione “climatica” scaturente da asserite insufficienti politiche dello Stato, in tema di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, che si ritiene contribuiscano al riscaldamento globale.

Come noto, nel corso degli ultimi decenni la comunità internazionale ha acquisito una sempre maggiore consapevolezza della minaccia globale rappresentata dal cambiamento



climatico definito, dall'art. 1, par. 2 dell'UNFCCC (Convenzione Quadro sul Cambiamento Climatico delle Nazioni Unite), 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 sempre più incisiva.

In particolare, l'emergenza climatica che attualmente interessa il pianeta è provocata anche dal riscaldamento globale.

Infatti, determinate attività umane, tra le quali la combustione di combustibili fossili, la deforestazione e l'agricoltura, 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, così provocando il riscaldamento globale (cfr. M. A. SANDULLI, Cambiamenti climatici, tutela del suolo e uso responsabile delle risorse idriche, in Riv. Giur. dell'edilizia, n. 4/2019, 291).

Quest'ultimo, 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.

Pertanto, il carattere globale, transfrontaliero e cumulativo del contributo degli Stati al cambiamento climatico si frappone all'accertamento della c.d. "responsabilità da cambiamento climatico" facendo sì che nessuno Stato possa mai essere considerato quale unico responsabile, né del riscaldamento globale e né, tantomeno, delle conseguenze disastrose che ne possono derivare.

Ciò perché sarebbe del tutto impossibile ricostruire il nesso di causalità tra l'azione o l'omissione attribuibile al singolo Stato e la violazione dei diritti umani che si è verificata a causa del riscaldamento globale.

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*.



È bene evidenziare che si riscontrano delle difficoltà già nell'identificazione del pregiudizio individuabile nell'innalzamento delle temperature in quanto tale, ovvero in una delle sue ulteriori ripercussioni.

In particolare, l'individuazione del danno nel surriscaldamento globale *ex se* susciterebbe delle perplessità rispetto a ciascuna delle declinazioni della riparazione.

In primo luogo, la *restitutio in integrum* sarebbe difficilmente applicabile in quanto esigerebbe che lo Stato responsabile realizzasse un abbassamento delle temperature globali.

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

In secondo luogo, il surriscaldamento globale, in quanto tale, non rappresenta un danno concretamente quantificabile in termini economici; inoltre, come si è anticipato, l'identificazione del pregiudizio nell'innalzamento delle temperature comporterebbe un arduo accertamento del nesso di causalità.

In particolare, anche tralasciando 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, appare difficilmente accertabile 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.

Tanto premesso, nel caso *de quo*, appaiono insussistenti le indefettibili condizioni dell'agire in giudizio richieste dalla normativa vigente, nonché i requisiti, altrettanto essenziali, per ottenere il risarcimento del danno nei termini prospettati dalla parte attrice (anche in considerazione del fatto che gli attori non allegano prove circa la sussistenza del danno paventato).

Fermo quanto esposto, non si ignora che la giurisprudenza della Corte EDU e di alcune Corti nazionali hanno affermato che l'emergenza climatica sembra non ammettere l'inerzia degli Stati.



Occorre tenere presente, tuttavia, che non si tratta di una giurisprudenza unitaria né, soprattutto, importabile semplicemente nell'ordinamento italiano, in quanto ogni ordinamento ha una sua Costituzione, una propria organizzazione dei pubblici poteri, un proprio sistema di giustizia amministrativa e costituzionale: spesso si tratta di Stati ubicati in diversi continenti, i cui obblighi internazionali sono soltanto in parte, o per nulla, gli stessi.

Ciononostante, è bene altresì evidenziare che le garanzie e tutele dei cittadini devono necessariamente trovare il necessario bilanciamento nel margine di apprezzamento che va sempre riconosciuto allo Stato nell'applicare la Convenzione EDU e gli altri Accordi internazionali, consentendo così allo Stato stesso di bilanciare gli obblighi pattizi assunti a livello internazionale con gli interessi e le esigenze proprie dell'ordinamento interno.

Ne consegue che l'attività giurisdizionale non può che arrestarsi dinanzi a *petita* che valichino il perimetro dei poteri decisorii, presidiato dal principio della separazione dei poteri, come avviene nel caso di specie nel quale gli attori assumono di poter sindacare scelte rimesse alla più ampia discrezionalità del Legislatore.

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, 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 (cfr. pagg. 14 - 20 della comparsa di costituzione e risposta).

Né si può dire che – aderendo alle eccezioni dell'Amministrazione convenuta – 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 legittimazione ad agire, come exceptio nella comparsa di costituzione e risposta (pagg. 20-23).

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 nell'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 europea 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 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, spetta 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/CE38 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.

\*\*\*\*\*

Alla stregua di tutte le deduzioni svolte, si insiste per l’accoglimento delle conclusioni rassegnate nella comparsa di costituzione e risposta.

**Roma, 13 novembre 2023.**

**Luca Ventrella – Fabrizio Fedeli**  
**Avvocati dello Stato**

