



**unIMC**  
UNIVERSITÀ DI MACERATA

**l'umanesimo che innova**

Collana del Dipartimento di Giurisprudenza  
dell'Università degli Studi di Macerata

---

# Studi in tema di cambiamento climatico e giustizia climatica

---

a cura di

**GIANLUCA CONTALDI - ANGELA COSSIRI  
CHIARA FELIZIANI - FRANCESCO GAMBINO  
FABRIZIO MARONGIU BUONAIUTI**

**Editoriale Scientifica**



COLLANA DEL DIPARTIMENTO  
DI GIURISPRUDENZA DELL'UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI DI MACERATA

*Direttore*

**Prof.ssa Claudia Cesari**

*Comitato scientifico*

**Prof. Ermanno Calzolaio**  
**Prof. Gianluca Contaldi**  
**Prof. Giovanni Di Cosimo**  
**Prof. Carlo Piergallini**  
**Prof. Enrico Elio Del Prato**  
**Prof.ssa Paola Frati**

*Segretaria di redazione:* **Prof.ssa Laura Vagni**



**STUDI IN TEMA DI CAMBIAMENTO  
CLIMATICO E GIUSTIZIA CLIMATICA**

*a cura di*

Gianluca Contaldi - Angela Cossiri - Chiara Feliziani  
Francesco Gambino - Fabrizio Marongiu Buonaiuti

EDITORIALE SCIENTIFICA

Volume stampato con il contributo del Dipartimento di Giurisprudenza e della Commissione di certificazione dei contratti di lavoro dell'Università degli Studi di Macerata.

Coordinamento editoriale: dottor Riccardo D'Ercole Università degli Studi di Macerata.

Il presente volume è stato sottoposto al referaggio da parte di due esperti anonimi, esterni al Dipartimento di Giurisprudenza, appartenenti al settore scientifico-disciplinare relativo alla materia, oggetto del lavoro monografico, o a settore scientifico-disciplinare affine, designati dal Direttore del Dipartimento secondo la procedura stabilita dal regolamento della Collana del Dipartimento di Giurisprudenza (*double blind peer review*). I revisori hanno formulato un giudizio positivo sulla pubblicazione.

Il volume si inserisce nell'ambito del progetto "Innovazione e vulnerabilità: problemi giuridici e tutele" del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Macerata (finanziamento MUR, programma Dipartimenti di eccellenza 2023-2027) - sottoprogetto AVAS – Ambiente Vulnerabile e Aiuti di Stato.

*Proprietà letteraria riservata*

© Copyright 2025 Editoriale Scientifica s.r.l.  
via San Biagio dei Librai, 39 - 80138 Napoli  
[www.editorialescientifica.com](http://www.editorialescientifica.com) [info@editorialescientifica.com](mailto:info@editorialescientifica.com)  
ISBN 979-12-235-0270-9

## INDICE

<i>Presentazione dell'opera</i>	7
---------------------------------	---

### PARTE PRIMA

<i>Cambiamento climatico e generazioni future, alla luce del nuovo articolo 9 Cost.</i>	13
---	----

GIACOMO MENEGUS

<i>Le migrazioni climatiche</i>	41
---------------------------------	----

SUSANA BORRÀS PENTINAT

<i>Protezione dell'ambiente, cambiamento climatico e diritto internazionale umanitario</i>	83
--	----

CLAUDIA CANDELMO

<i>Il ruolo della città nella lotta al cambiamento climatico. Profili di diritto urbanistico</i>	99
--	----

CRISTIANA LAURI

<i>Città e cittadini di fronte alla sfida del cambiamento climatico</i>	123
---	-----

PAOLA APOLLARO

### PARTE SECONDA

<i>La disciplina della giurisdizione e della legge applicabile nelle azioni relative a danni all'ambiente e la sua incidenza sull'accesso alla giustizia ambientale</i>	145
---	-----

FABRIZIO MARONGIU BUONAIUTI

<i>È ipotizzabile una responsabilità civile dello Stato nella salvaguardia del clima?</i>	179
---	-----

GIANLUCA CONTALDI

<i>Cambiamento climatico e arbitrati internazionali</i>	209
ELISA SCOTTI	
<i>Aspetti costituzionali del Climate change litigation: qualche riflessione sull'impiego strumentale dei tribunali e sul diritto al clima</i>	237
YLENIA GUERRA	
<i>Notizie sugli autori</i>	261

GIANLUCA CONTALDI\*

## È IPOTIZZABILE UNA RESPONSABILITÀ CIVILE DELLO STATO NELLA SALVAGUARDIA DEL CLIMA?

SOMMARIO: 1. L'istituto della responsabilità civile è idoneo a conseguire una decisione che obblighi lo Stato a porre in essere gli strumenti necessari per fronteggiare la crisi climatica? – 2. La sentenza del Tribunale di Roma nel caso “*Giudizio universale*” ed il problema dell'*enforcement*, sul piano interno, delle obbligazioni climatiche assunte dallo Stato a livello internazionale. – 3. La scarsa incidenza del diritto dell'Unione europea sulla configurabilità di un'obbligazione risarcitoria in capo agli Stati membri per mancata adozione delle misure di contrasto al cambiamento climatico. – 4. La sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso *Klima-Seniorinnen Schweiz*. – 5. Rilievi critici sull'interpretazione della Corte europea ed analisi delle conseguenze che la stessa produce sul piano interno. – 6. Conclusioni: il margine ristretto, nel nostro ordinamento, per il contenzioso climatico strategico.

1. *L'istituto della responsabilità civile è idoneo a conseguire una decisione che obblighi lo Stato a porre in essere gli strumenti necessari per fronteggiare la crisi climatica?*

Negli ultimi anni, la lotta per il clima si è caratterizzata per un maggiore attivismo giudiziario. Al riguardo, è stata infatti coniata la definizione di “contenzioso climatico strategico”, proprio per indicare quelle azioni che si propongono di stimolare il legislatore a porre in essere le misure necessarie a fronteggiare il problema o, perlomeno, a favorire una maggiore consapevolezza riguardo alla necessità di affrontare la questione del cambiamento climatico<sup>1</sup>.

\* Professore ordinario di diritto dell'Unione europea nell'Università degli studi di Macerata.

<sup>1</sup> V. J. SETZER, R. BYRNES, *Global trends in Climate Change Litigation: 2020 Snapshot*, Policy Report 2020, 4, consultabile al sito <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2020/07/Global->

Rispetto alla drammaticità della situazione, le fonti normative internazionali non appaiono invero del tutto adeguate a fronteggiare l'emergenza. Nel contenzioso climatico si invocano, infatti, gli obblighi posti dalla Convenzione quadro sui cambiamenti climatici, dall'Accordo di Kyoto e, infine, dall'Accordo di Parigi del 2015<sup>2</sup>. In particolare, l'ultimo di detti atti normativi pone, a carico degli Stati contraenti, il dovere di contenere l'aumento della temperatura terrestre «ben al di sotto dei 2 gradi centigradi» e di proseguire l'azione «volta a limitare l'aumento di temperatura a 1,5° C rispetto ai livelli pre-industriali». Detta obbligazione, che risulta piuttosto vaga sulla base della formulazione del testo normativo<sup>3</sup>, è stata specificata, a seguito di alcuni studi

trends-in-climate-change-litigation\_2020-snapshot.pdf; S. VALAGUZZA, *Liti strategiche: il contenzioso climatico salverà il pianeta?*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2021, 293 ss.; M. DELSIGNORE, *Il contenzioso climatico dal 2015 ad oggi*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2022, 265 ss., spec. 267; S. LAZZARI, *Il contenzioso climatico e le generazioni future*, in [www.treccani.it](http://www.treccani.it), 12 maggio 2023. Per un'efficace sintesi dei vari casi portati all'attenzione delle Corti, v. inoltre il rapporto predisposto dall'UNEP, *Global Climate Litigation Report 2023 Status Review*, consultabile sul sito dell'organizzazione (<https://www.unep.org/>).

<sup>2</sup> La Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (*United Nations Framework Convention on Climate Change* - UNFCCC) è una delle tre convenzioni ambientali multilaterali adottate durante la Conferenza di Rio de Janeiro del 1992. Detto strumento mira a creare una struttura vincolante per obbligare gli Stati contraenti, attraverso impegni successivi, a stabilizzare le concentrazioni di gas-serra in atmosfera per evitare «dannose interferenze con il sistema climatico». Essa è entrata in vigore, sul piano internazionale, il 21 marzo del 1994 e ha ricevuto un esteso numero di ratifiche (per l'elenco degli Stati che ne sono parte v. il sito <https://unfccc.int/process/parties-non-party-stakeholders/parties-convention-and-observer-states>). Il Protocollo di Kyoto, è stato adottato l'11 dicembre 1997 ed è entrato in vigore, sul piano internazionale, il 16 febbraio 2005 (per l'Italia v. la legge n. 120/2002). Tale accordo vincolava soprattutto gli Stati industrializzati (c.d. principio delle responsabilità comuni, ma differenziate) a ridurre, in maniera significativa, le emissioni dei gas ad effetto serra rispetto all'epoca preindustriale limitatamente al periodo 2008-2012. L'Accordo di Parigi, infine, è stato firmato a Parigi il 12 dicembre 2015 nel corso della ventunesima riunione degli Stati parti alla Convenzione quadro (COP 21) ed è entrato in vigore, sul piano internazionale, il 4 novembre 2016 (è stato ratificato sia dall'Unione, sia dagli Stati membri: v. la Decisione (UE) 2016/1841 del Consiglio, del 5 ottobre 2016, in GUUE L 282 del 19.10.2016; per l'Italia v. la l. n. 204 del 4 novembre 2016, pubblicata sulla G.U. n. 263, del 10 novembre 2016).

<sup>3</sup> V., in questo senso, M. GERVASI, *Rilievi critici sull'Accordo di Parigi: le sue po-*

scientifici pubblicati dall'*International Panel on Climate Change*, nella necessità, per i paesi maggiormente industrializzati, di ridurre le emissioni antropiche in una determinata percentuale<sup>4</sup>.

Il problema è, tuttavia, rappresentato dal fatto che sia la Convenzione sui cambiamenti climatici, sia l'Accordo di Parigi, in ipotesi di controversia tra gli Stati parte, prevedono il ricorso a strumenti di *non-compliance*, ma sono sostanzialmente carenti sul piano dei mezzi coercitivi<sup>5</sup>.

Da questo assetto, determinato da una certa vaghezza delle fonti internazionali di riferimento e dall'assenza di strumenti di *enforcement* efficaci, discende la ricerca, soprattutto da parte delle associazioni ambientaliste, di un giudice interno che possa imporre agli Stati determinati obblighi che siano passibili di sanzione.

A fondamento di tali azioni si invocano abitualmente le norme interne sulla responsabilità civile, essenzialmente sul presupposto che lo Stato, in quanto ente responsabile della gestione del territorio, sia anche responsabile della conservazione del clima, in applicazione dell'art. 2051 cod. civ.<sup>6</sup>

*tenzialità e il suo ruolo nell'evoluzione dell'azione internazionale di contrasto al cambiamento climatico*, in *La comunità internazionale*, 2016, 21 ss., spec. 24: «Due sono i caratteri che contraddistinguono il descritto obbligo di riduzione: l'ampia discrezionalità di cui godono le Parti e la vaghezza».

<sup>4</sup> L'IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*) è un foro scientifico, creato da due istituti specializzati delle Nazioni Unite, l'Organizzazione meteorologica mondiale e l'UNEP, per assistere i decisori politici nel loro ruolo. Vi è un sostanziale consenso della comunità scientifica sul punto che, per limitare l'aumento della temperatura entro il livello di 1,5 gradi entro la fine del secolo, gli Stati più industrializzati debbano ridurre le emissioni di gas climalteranti del 43%, rispetto ai livelli del 1990, entro il 2030 (v., in particolare, il rapporto del 2018: *Global Warning of 1,5°C*, consultabile al sito <https://www.ipcc.ch/sr15/>).

<sup>5</sup> In effetti, sia la Convenzione quadro sui cambiamenti climatici, sia l'Accordo di Parigi, prevedono dei meccanismi di *non-compliance* (v., rispettivamente, art. 14 e 24), ma non stabiliscono specifici rimedi sanzionatori in caso di inadempimento. Si ritiene, in genere, che detti meccanismi non escludano la possibilità, per le Parti contraenti, di ricorso agli strumenti di risoluzione delle controversie e di reazione all'illecito previsti dal diritto internazionale generale (C. FOCARELLI, *Diritto internazionale*, 4 a ed., Milano, 2017, 469).

<sup>6</sup> Viene spesso invocata, in senso favorevole rispetto alla ricostruzione indicata nel testo, Cassazione, VI Sez. civ., ordinanza 23 settembre 2021, n. 25843, nella quale la

L'istituto della responsabilità aquiliana, seppure teoricamente utilizzabile<sup>7</sup>, ad un riscontro concreto, risulta, tuttavia, non perfettamente idoneo a determinare l'insorgenza di un "obbligo di fare" in capo al legislatore. Innanzitutto perché è evidentemente difficile ricostruire l'esistenza di nesso di causalità tra cambiamento climatico e omissione del singolo Stato. Anche se il singolo paese pone in essere tutte le misure ravvisate dal citato IPCC, queste potrebbero risultare inefficaci se gli altri Stati non fanno, a propria volta, la loro parte. D'altro canto, le conseguenze del riscaldamento dell'atmosfera risultano in genere localizzabili in talune località, dove si verificano fenomeni climatici estremi (ondate di calore, incendi, esondazioni), ma le misure dirette a prevenire detti eventi devono, in genere, essere poste in essere in luoghi posti anche a notevole distanza<sup>8</sup>. In questo contesto, il ricorso all'art.

Corte ha condannato l'Amministrazione ad un *facere*, secondo cui: «L'inosservanza da parte della P.A., nella gestione e manutenzione dei beni *che ad essa appartengono* può essere denunciata dal privato dinanzi al giudice ordinario non solo ove la domanda sia volta a conseguire la condanna della P.A. al risarcimento del danno patrimoniale, ma anche ove sia volta a conseguire la condanna della stessa ad un "facere"». V., in generale, M. MELIS, *Inquinamento atmosferico. Inadempimento agli obblighi imposti dalle direttive europee e strumenti di tutela*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2023, 294 ss., spec. 303.

<sup>7</sup> V. in questo senso A. GIACCARDI, *La sentenza del caso climatico "Giudizio Universale" è nulla, in lacostituzione.info*, 25 maggio 2024, secondo il quale: «Il secondo aspetto riguarda le due storiche sentenze della Corte costituzionale nn. 184/1986 e 641/1987, ampiamente analizzate negli atti di "Giudizio Universale". Quelle due decisioni, rafforzatesi nel tempo nella giurisprudenza sia costituzionale che di Cassazione, non solo riconoscono «*la nuova valenza*» dell'art. 2043 cod. civ. (in materia di responsabilità extracontrattuale anche dello Stato), «*a seguito e per effetto dell'entrata in vigore della Costituzione, come strumento per la protezione dei valori che essa prevede ed assicura ...*» (per cui il *neminem laedere* è regola a copertura costituzionale non disapplicabile dal giudice), ma affermano altresì, in nome del principio di solidarietà di cui all'art. 2 Cost., che «*la responsabilità civile ben può assumere compiti preventivi e sanzionatori*» (per cui il *neminem laedere* è azionabile anche in via preventiva)».

<sup>8</sup> Si pensi, in via esemplificativa, al piccolo Stato insulare nel mezzo dell'oceano, abitato da una popolazione indigena che vive dei proventi della terra, le cui terre coltivabili sono progressivamente erose a causa dell'innalzamento del livello dei mari. In questo caso è evidente che le cause (le emissioni antropiche) hanno avuto luogo eminentemente nei paesi più industrializzati, mentre le conseguenze nefaste delle stesse vengono avvertite nei territori maggiormente vulnerabili.

2051 cod. civ. risulta problematico: molto difficilmente, infatti, si può affermare che lo Stato abbia la custodia del clima che insiste sul territorio italiano, perché, per le caratteristiche del sistema che abbiamo ora descritto, nessun paese è effettivamente in condizione di esercitare un potere di governo esclusivo sullo stesso<sup>9</sup>.

In secondo luogo, perché è lo stesso bene primario tutelato che non appare suscettibile di un'efficace tutela ripristinatoria. Il risarcimento in forma specifica è, infatti, idoneo a raggiungere un risultato utile in relazione al pregiudizio ambientale arrecato ad un'area specifica<sup>10</sup>; mentre esso non risulta altrettanto funzionale rispetto ad un bene non riconducibile ad un preciso ambito territoriale quale è, appunto, il clima<sup>11</sup>. Il risarcimento dei danni in forma specifica risulta, infatti, ope-

<sup>9</sup> V. M. FRANZONI, *Dei fatti illeciti, 2043-2059*, in Commentario del codice civile e codici collegati Scialoja, Branca, Galgano, 2 a ed., Bologna, 2020, 411 s.; A. FAROLFI, *Il danno cagionato da cose in custodia*, in *Responsabilità civile*, diretto da P. Cendon, vol. III, 2 a ed., UTET, Torino, 2020, 3781 ss., spec. 3791 (che, per l'applicazione della disposizione codicistica, richiede «un potere di governo esclusivo»).

<sup>10</sup> Sul piano dell'ordinamento italiano, è necessario distinguere il danno alla proprietà pubblica o privata, che trova tutela nelle ordinarie regole della responsabilità civile, dal danno ambientale inteso quale bene autonomo. La tutela del secondo spetta infatti solo allo Stato ed è in concreto esercitabile da parte del Ministro dell'ambiente, il quale può emettere un'apposita ordinanza di riduzione in pristino, senza necessità del previo accertamento giudiziale (v. art. 305, secondo comma, d.lgs. 152/2006, *Norme in materia ambientale*). In letteratura v. G. ALPA, *Responsabilità civile e danno. Lineamenti e gestioni*, Il Mulino, Bologna, 1991, 343 ss.; ID., *La responsabilità civile*, Giuffrè, Milano, 2018, 276 ss.; G. VISINTINI, *Responsabilità civile e danni ambientali*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, IV, Giuffrè, Milano, 2011, 1012 ss.; E. LECCESE, *Danno all'ambiente e danno alla persona*, Franco Angeli, Milano, 2011, spec. 111 ss.; A. D'ADDA, *Danno ambientale e tecniche rimediali*, in *Nuova giurisprudenza civile commentata*, 2013, II, 407 ss.; A. GNANI, *Il risarcimento del danno in forma specifica*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, a cura di L. Mengoni, P. Schlesinger, V. Roppo, F. Anelli, Giuffrè, Milano, 2018, 36 ss.

<sup>11</sup> V., in questo senso, il tredicesimo considerando della direttiva 2004/35/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, in GU L 143 del 30.4.2004, 56-75: «A non tutte le forme di danno ambientale può essere posto rimedio attraverso la responsabilità civile. Affinché quest'ultima sia efficace è necessario che vi siano uno o più inquinanti individuabili, il danno dovrebbe essere concreto e quantificabile e si dovrebbero accertare nessi causali tra il danno e gli inquinanti individuati. La responsabilità civile non è quindi uno strumento adatto per trattare l'inquinamento a

rativo essenzialmente in situazioni nelle quali il pregiudizio si è verificato<sup>12</sup>; mentre, nel contenzioso climatico strategico le parti mirano ad ottenere un risarcimento rispetto ad eventi futuri e incerti (almeno nella loro consistenza complessiva), dal momento che chiedono che il Giudice condanni lo Stato ad adottare i provvedimenti normativi necessari per ridurre, negli anni a venire, le emissioni climalteranti<sup>13</sup>.

D'altro canto, la difficoltà di realizzare una forma di risarcimento in forma specifica rispetto alle misure di contenimento della temperatura terrestre emerge, a ben vedere, dalle stesse fonti internazionali. Le azioni che sono ivi previste mirano, infatti, a ridurre le emissioni inquinanti nel futuro e, in prospettiva, a contenere l'aumento della temperatura terrestre negli anni a venire. In altri termini, l'intervento umano può diminuire, in una sorta di visione prospettica, le conseguenze prossime dell'inquinamento antropico, più che sanare i danni realizzati nel passato<sup>14</sup>.

*carattere diffuso e generale nei casi in cui sia impossibile collegare gli effetti ambientali negativi a atti o omissioni di taluni singoli soggetti».*

<sup>12</sup> In tale differenza risiederebbe, d'altro canto, la distinzione intercorrente tra il rimedio risarcitorio di cui all'art. 2058 cod. civ., che interviene sempre *ex post*, e l'azione inibitoria che, al contrario, mira a prevenire il verificarsi del danno (C. SALVI, *La responsabilità civile*, 3 a ed., Giuffrè, Milano, 2019, 281 s.; G. CRICENTI, *I principi della responsabilità civile*, 2a ed., Cacucci, Bari, 2021, 259).

<sup>13</sup> Contro il ricorso al rimedio 2058 c.c., quale strumento di carattere generale in assenza di rimedi specifici previsti dall'ordinamento, v. nuovamente C. SALVI, *op. cit.*, 278 s.: «Si tratta, quasi sempre, di un espediente, come tale criticabile; che trova poi le sue radici nella persistenza, nelle decisioni dei giudici, di residui dell'antica concezione, che, identificando la responsabilità per danni con l'illecito civile, tende a rinvenire nella disciplina della prima le regole e i principi da applicare ogni volta che sia esperito un rimedio civile che non trovi puntuale e dettagliata disciplina in una qualche norma espressa».

<sup>14</sup> In astratto, il clima può anche essere ricostituito, ma per fare ciò sarebbe necessario che le fonti internazionali ponessero agli Stati degli obblighi ulteriori (ad es., piantare un certo numero di alberi); ma esse sono ben lungi dal prevedere obblighi così specifici e dettagliati. Uno strumento che potrebbe, viceversa, assumere rilievo a tal fine è la c.d. *Nature restoration Law* (Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul ripristino della natura e che modifica il regolamento (UE) 2022/869). Detto regolamento, che è stato approvato dal Consiglio in data 17 giugno 2024, al considerando n. 17, prevede espressamente che: «Il ripristino degli ecosistemi potrebbe contribuire in ampia misura a mantenere, gestire e migliorare i pozzi naturali e a

In sintesi, l'istituto della responsabilità civile, per la necessaria sussistenza di un nesso di causalità e per l'assenza di rimedi risarcitori idonei a prevenire la verificazione di danni futuri e, in parte, incerti, risulta non perfettamente adattabile alla tutela del clima<sup>15</sup>.

Occorre, tuttavia, chiedersi se, rispetto a tale assetto consolidato, qualche mutamento sia intervenuto per effetto dell'incidenza, sul nostro ordinamento, delle fonti internazionali ed europee.

## *2. La sentenza del Tribunale di Roma nel caso "Giudizio Universale" ed il problema dell'enforcement, sul piano interno, delle obbligazioni climatiche assunte dallo Stato a livello internazionale*

Il problema, come è noto, è stato recentemente affrontato dal Tribunale di Roma in un caso giudiziario dal forte clamore mediatico. In detta occasione, il Giudice adito ha dichiarato il difetto assoluto di giurisdizione<sup>16</sup>.

incrementare la biodiversità, *contrastando i cambiamenti climatici*» (corsivo aggiunto; l'ultimo testo diffuso del regolamento, in attesa della pubblicazione sulla GUUE, è quello contraddistinto con la sigla PE-CONS 74/23, Bruxelles, 15 marzo 2024). Detto regolamento non sembra tuttavia idoneo a giustificare autonome azioni giudiziali: esso presuppone infatti un'attività positiva da parte dello Stato, consistente nel sottoporre all'esecutivo europeo i piani di ripristino delle aree naturali, secondo determinate percentuali.

<sup>15</sup> Tale assetto risulta ovviamente fortemente connaturato alla funzione storicamente assolta da questa branca del diritto, ovvero in un settore nato essenzialmente per dirimere le controversie tra privati. Rispetto a tale origine, le concezioni originarie, fondate essenzialmente sulla colpa, si sono evidentemente evolute, a fronte della diffusione dei danni di massa, con il progressivo affievolimento delle condizioni attinenti allo stato psicologico dell'agente. In tale ambito, la responsabilità civile ha, in parte, anche contribuito a funzioni pubblicistiche (su tale evoluzione, v. C.M. BIANCA, *Diritto civile*, vol. V, *La responsabilità*, Giuffrè, Milano, 1994, 535 ss.).

<sup>16</sup> Per il commento v. L. CARDELLI, *La sentenza "Giudizio Universale": una decisione retriva*, in *lacostituzione.info*, 11 marzo 2024; G. PALOMBINO, *Il "Giudizio universale" è inammissibile: quali prospettive per la giustizia climatica in Italia?*, ivi, 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 *RGA online*, aprile 2024; C.M. MASIERI, *La causa "Giudizio Universale" e il destino della climate change litigation*, in *Nuova giurisprudenza civile commentata*, I, 2024, 313 ss.

Più dettagliatamente, un'associazione ambientalista adiva il Tribunale di Roma, chiedendo di dichiarare lo Stato italiano responsabile per la mancata adozione dei provvedimenti normativi idonei a garantire, negli anni a venire, un'adeguata riduzione delle emissioni climalteranti.

Secondo la ricostruzione attorea, lo Stato aveva infatti assunto, sul piano internazionale ed europeo, l'obbligo di contribuire a ridurre le emissioni climalteranti. Tale obbligo discenderebbe, oltre che dalle fonti internazionali citate, da una serie di regolamenti europei, che, nel loro insieme, stabiliscono il dovere per gli Stati membri di ridurre le emissioni inquinanti del 55% entro il 2030, per poi raggiungere la neutralità climatica entro il 2050<sup>17</sup>.

La violazione di dette obbligazioni, assunte sul piano internazionale ed europeo, farebbe insorgere, secondo la prospettazione attorea, una responsabilità extracontrattuale dello Stato, che gli istanti invocavano ai sensi degli articoli 2043 ovvero 2051 del codice civile. Conseguentemente, gli attori hanno chiesto al Tribunale di condannare lo Stato, ai sensi dell'art. 2058 cod. civ., al risarcimento dei danni in forma specifica, che nella specie consisterebbe nell'adozione dei provvedimenti normativi necessari per contrastare l'aumento della temperatura terrestre oltre i livelli previsti dalla normativa internazionale di riferimento.

Il problema di fondo di questa ricostruzione risiede, tuttavia, nel fatto che le fonti normative invocate, autonomamente considerate, difficilmente riescono a determinare l'insorgenza di un obbligo risarcitorio sul piano interno. Dette fonti, infatti, lasciano agli Stati un'estesa libertà di stabilire il proprio livello di riduzione delle emissioni climalteranti e di prevedere i mezzi per raggiungere tale obiettivo. Esse stabiliscono, pertanto, essenzialmente un dovere di comportarsi secondo un principio di correttezza, in uno sforzo che rispecchi «la più alta ambizione possibile» (art. 4, par. 3, dell'Accordo di Parigi), evitando,

<sup>17</sup> Si tratta eminentemente dei regolamenti contraddistinti con i nn. 2018/842, 2018/1999 e 2021/1119. Per l'analisi dell'incidenza delle fonti europee su una supposta responsabilità dello Stato, v. *infra*, par. 3.

al contempo, di stabilire un obbligo incondizionato di riduzione di una determinata quota delle emissioni antropiche<sup>18</sup>.

Nella ricostruzione del Tribunale capitolino, infatti, è proprio l'ampia sfera di discrezionalità riconosciuta allo Stato sul piano internazionale che determina un'estesa area di non giustiziabilità sul piano interno. Il Giudice adito ha, difatti, affermato che l'azione proposta non mirava tanto a far valere la responsabilità dello Stato, quanto piuttosto ad ottenere che il convenuto fosse indotto a porre in essere i necessari provvedimenti per garantire il livello di riduzione delle emissioni climalteranti. Ne discenderebbe la conseguenza secondo la quale la domanda attorea sarebbe priva di tutela giudiziale. Il Giudice nazionale non potrebbe statuire sulle stesse, dal momento che, ove lo facesse, violerebbe il principio della separazione dei poteri, assumendo decisioni che spettano all'organo legislativo<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Lo stesso Tribunale internazionale del diritto del mare, in un parere consultivo, ha affermato che gli obblighi in materia climatica costituiscono obblighi di *due diligence*, di contenuto variabile a seconda delle capacità del singolo Stato (International Tribunal of the Sea, *Request for an Advisory Opinion Submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law*, caso n. 31, 21 maggio 2024, par. 241: «There is also broad agreement within the scientific community that if global temperature increases exceed 1.5°C, severe consequences for the marine environment would ensue. In light of such information, the Tribunal considers that the standard of *due diligence* States must exercise in relation to marine pollution from anthropogenic GHG emissions needs to be stringent. However, its implementation may vary according to States' capabilities and available resources. Such implementation requires a State with greater capabilities and sufficient resources to do more than a State not so well placed»).

<sup>19</sup> Si tratterebbe, nella sostanza, di un atto puramente politico. Si tratta di un'eccezione ricorrente nella prassi del contenzioso climatico. Essa è stata tuttavia respinta in altri giudizi, come ad esempio nel noto caso *Urgenda* (deciso, da ultimo, dall'Hoge Raad, con sentenza del 20 dicembre 2019, causa 19/00135, *Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands*, consultabile online, in olandese e in una traduzione non ufficiale in inglese, al sito: <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-case/urgenda-foundation-v-kingdom-of-the-netherlands/>). In dottrina v. M.F. CAVALCANTI, M.J. TERSTEGGE, *The Urgenda Case: the Dutch Path Toward a New Climate Constitutionalism*, in *DPCE online*, 2/2020, 1371 ss.; L. MAGI, *Giustizia climatica e teoria dell'atto politico: tanto rumore per nulla*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2021, 1029 ss.; E. GUARNA ASSANTI, *Il ruolo innovativo del contenzioso climatico tra legittimazione ad agire e separazione dei poteri dello Stato. Riflessioni a partire dal caso*

3. *La scarsa incidenza del diritto dell'Unione europea sulla configurazione di un'obbligazione risarcitoria in capo agli Stati membri per la mancata adozione delle misure di contrasto al cambiamento climatico*

Benché gli istanti avessero invocato, a sostegno della richiesta risarcitoria, talune fonti normative dell'Unione europea, è opportuno chiarire che queste appaiono inidonee rispetto al conseguimento dell'obiettivo del contenzioso climatico strategico, che è quello di costringere lo Stato ad emanare le disposizioni necessarie per ridurre le emissioni climalteranti.

Al riguardo, le fonti maggiormente rilevanti sono rappresentate da tre atti normativi. Si tratta, nella specie, dei seguenti regolamenti: 2018/842, relativo alle riduzioni annuali vincolanti delle emissioni di gas serra a carico degli Stati membri nel periodo 2021-2030<sup>20</sup>; 2018/1999, sulla *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima<sup>21</sup>; 2021/1119 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica<sup>22</sup>.

*Urgenda*, in *Federalismi*, 2021, n. 17/2021, 66 ss.; A. GIORDANO, *La giustizia climatica ai tempi della transizione ecologica*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2023, 586 ss., 594.

<sup>20</sup> Regolamento (UE) 2018/842 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, relativo alle riduzioni annuali vincolanti delle emissioni di gas serra a carico degli Stati membri nel periodo 2021-2030 come contributo all'azione per il clima per onorare gli impegni assunti a norma dell'accordo di Parigi e recante modifica del regolamento (UE) n. 525/2013, in GU L 156, 19.6.2018, 26-42.

<sup>21</sup> Regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima che modifica le direttive (CE) n. 663/2009 e (CE) n. 715/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE e 2013/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive del Consiglio 2009/119/CE e (UE) 2015/652 e che abroga il regolamento (UE) n. 525/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, in GUUE L 328, 21.12.2018, 1-77. Il regolamento è stato oggetto di svariate modifiche, da ultimo con i regolamenti 2023/857 e con la direttiva (UE) 2023/2413, i quali hanno stabilito soprattutto una maggiore percentuale di riduzione delle emissioni antropiche, passando dal livello del 40% a quello del 55% entro il 2030 (il testo consolidato è consultabile al sito: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:02018R1999-20231120>).

<sup>22</sup> Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del

Detti atti normativi costituiscono il pacchetto con il quale è stata data attuazione all'Accordo di Parigi nell'ordinamento dell'Unione europea. Il primo di questi atti stabilisce un obbligo di riduzione di una determinata percentuale (variabile in relazione ai singoli paesi) delle emissioni di gas ad effetto serra entro il 2030, in modo da consentire all'Unione europea, nel suo insieme, di raggiungere l'obiettivo di riduzione delle emissioni climalteranti di almeno il 55% (rispetto ai livelli del 1990) entro il medesimo arco temporale. Il regolamento sulla *governance* ambientale, a propria volta, prevede che gli Stati membri predispongano dei piani integrati per l'energia ed il clima, in modo da rendere manifeste e oggettivamente verificabili le modalità con le quali gli stessi paesi progrediscono nel raggiungimento degli obiettivi<sup>23</sup>. Infine, il regolamento sul clima fissa taluni obiettivi di mitigazione, vincolanti per gli Stati membri, per permettere il raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050.

Il problema è che i regolamenti menzionati stabiliscono determinati obblighi a carico degli Stati, che presuppongono di essere ulteriormente dettagliati da parte della Commissione europea. Le misure specifiche di riduzione delle emissioni antropogeniche vengono, infatti, individuate dalla Commissione in un'apposita strategia<sup>24</sup>. L'attuazione delle misure previste dall'organo esecutivo da parte degli Stati membri viene poi monitorata, attraverso un procedimento di riesame periodico condotto dalla stessa Commissione europea in contraddittorio con gli Stati membri<sup>25</sup>. Si tratta, quindi, di un meccanismo che esplica i propri effetti prevalentemente a livello intergovernativo.

30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»), in GUUE L 243, 9.7.2021, 1–17. Tale regolamento stabilisce un obiettivo anche più ambizioso, perché stabilisce che, una volta raggiunta la neutralità climatica, l'Unione miri ad un livello di emissioni negative, nel quale le sostanze climalteranti positive prevalgono rispetto a quelle negative.

<sup>23</sup> V. E. CHITI, *Managing the Ecological Transition of the EU: The European Green Deal as a Regulatory Process*, in *Common Market Law Review*, 2022, 19 ss.

<sup>24</sup> V. l'art. 5, del regolamento 2021/1119 e la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Plasmare un'Europa resiliente ai cambiamenti climatici – La nuova strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici*, COM/2021/82 final.

<sup>25</sup> Peraltro, secondo uno studio di recente pubblicazione, dodici Stati membri non raggiungeranno gli obiettivi previsti per il 2030, se non con una brusca inversione delle

Gli obblighi introdotti da detti regolamenti e le misure specificate dalla Commissione europea sono evidentemente coercibili sul piano sovranazionale. La loro violazione determina infatti innanzitutto l'obbligo di acquistare crediti di carbonio dai paesi virtuosi<sup>26</sup> e può, eventualmente, giustificare un ricorso per infrazione davanti alla Corte di giustizia; ma essi non risultano parimenti invocabili sul piano interno, per giustificare una richiesta di modifica della normativa interna<sup>27</sup>.

A conferma di questo assunto è, d'altro canto, opportuno ricordare come la stessa Corte di giustizia, in passato, ha espressamente escluso la possibilità per i singoli di accedere al risarcimento dei danni in ipotesi di violazione, da parte di uno Stato, di una specifica direttiva, strettamente connessa con il controllo delle emissioni climalteranti. Si trattava, nella specie, della direttiva sulla qualità dell'aria<sup>28</sup>. Secondo la

proprie politiche climatiche (tra i quali rientra anche l'Italia: v. Transport and Environment, Briefing - June 2024, *National climate targets off track: Six years left to course correct and avoid penalties*, consultabile al sito [https://www.transportenvironment.org/uploads/files/2024\\_06\\_ESR-trading-briefing.pdf](https://www.transportenvironment.org/uploads/files/2024_06_ESR-trading-briefing.pdf)).

<sup>26</sup> Il sistema di scambio di quote di emissione è stato istituito con la direttiva 2003/87/CE (Direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio, in GUUE L 275 del 25.10.2003, 32-46). In applicazione di detto meccanismo i grandi emettitori sono obbligati a ridurre il proprio contributo o ad acquistare quote di emissione attraverso aste pubbliche (v. F. GASPARI, *Tutela dell'ambiente, regolazione e controlli pubblici: recenti sviluppi in materia di EU Emission Trading Scheme (ETS)*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2011, 1149 ss.; A. FESTA, *Verso l'obiettivo climatico del 2030: su alcuni sviluppi attuativi del Green Deal europeo attraverso norme vincolanti. Il pacchetto "Fit for 55%"*, in *eurojus.it*, 2024, 117 ss., spec. 124 ss.).

<sup>27</sup> In senso contrario, v. tuttavia P. PATRITO, *Cambiamento climatico e responsabilità dei pubblici poteri: aspetti (più o meno) problematici di un recente fenomeno*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2023, 1934 ss., spec. 1941, il quale sembra focalizzarsi eminentemente sul carattere di obbligatorietà della fonte (rispetto al quale non sussiste, ovviamente, dubbio alcuno).

<sup>28</sup> Sentenza della Corte del 22 dicembre 2022, in causa C-61/21, *JP c. Ministre de la Transition écologique*, ECLI:EU:C:2022:1015, punti 55-56: «Tuttavia, tali obblighi perseguono (...) un obiettivo generale di protezione della salute umana e dell'ambiente nel suo complesso. Pertanto, oltre al fatto che le disposizioni di cui trattasi della direttiva 2008/50 e delle direttive che l'hanno preceduta non contengono

Corte, infatti, le norme di detta direttiva sono preordinate a porre obblighi in capo allo Stato, senza tuttavia costituire diritti passibili di risarcimento sul piano interno<sup>29</sup>.

In definitiva, tale assetto (obblighi in capo agli Stati; assenza di diritti risarcibili per i singoli) sembra caratterizzare l'intera regolamentazione europea per il contrasto al cambiamento climatico. Da ciò deriva la conseguenza secondo cui, dalla violazione degli obblighi ambientali europei, non discende automaticamente un diritto al risarcimento a favore degli individui.

Ma soprattutto, i regolamenti citati in questo paragrafo, molto difficilmente possono essere invocati per sollecitare un mutamento di politica legislativa. Nella giurisprudenza interna, è infatti notoria la posizione della Corte di cassazione, secondo la quale il singolo che agisce nei confronti dello Stato per inadempimento del diritto dell'Unione europea, può – per l'appunto – conseguire il risarcimento, ma non dispone del potere di costringere lo Stato ad adottare determinate misure legislative<sup>30</sup>. Si tratta, in definitiva, di un assetto consolidato, che discende dal sistema di distribuzione delle competenze nell'ordinamento sovranazionale e dalla necessità di garantire una certa autonomia al potere legislativo. In questo contesto, le fonti normative europee, pur rivestendo un carattere vincolante per gli Stati, risultano evidentemente inadeguate a costituire una base giuridica adeguata a giustificare delle azioni che abbiano la precipua finalità di costringere lo Stato ad introdurre specifiche disposizioni normative.

alcuna attribuzione esplicita di diritti ai singoli a tale titolo, gli obblighi previsti da tali disposizioni, nell'obiettivo generale summenzionato, non consentono di ritenere che, nel caso di specie, a singoli o a categorie di singoli siano stati implicitamente conferiti, in forza di tali obblighi, diritti individuali la cui violazione possa far sorgere la responsabilità di uno Stato membro per danni causati ai singoli».

<sup>29</sup> Non ricorrerebbe, pertanto, il primo presupposto richiesto dalla c.d. giurisprudenza *Franovich*, in materia di risarcimento dei danni per violazione del diritto dell'Unione europea, secondo la quale i diritti spettanti ai singoli dovrebbero potersi enucleare sulla base della stessa normativa sovranazionale (sentenza della Corte di giustizia del 19 novembre 1991, *Franovich e altri contro Repubblica italiana*, cause riunite C-6/90 e C-9/90, ECLI:EU:C:1991:428, punto 40).

<sup>30</sup> In questi termini v. Cass., sez. un., 15 luglio 2009, n. 9147; Cass., Sez. 6-3, 9 gennaio 2014, n. 307; Cass., sez. terza civile, 22 novembre 2016, n. 23730.

#### 4. Il confronto della sentenza del Tribunale di Roma con quella della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso KlimaSeniorinnen Schweiz

La possibilità di accedere ad una tutela risarcitoria non si esaurisce, ovviamente, con la disamina dell'ordinamento dell'Unione europea. Nel contenzioso climatico strategico, gli istanti sono soliti invocare la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo<sup>31</sup>: gli attori affermano abitualmente di avere ricevuto una lesione di taluni diritti fondamentali, tra i quali, *in primis*, il diritto alla salute, proprio con lo scopo di reperire un diritto concretamente azionabile davanti al giudice nazionale<sup>32</sup>.

La questione deve essere oggi affrontata alla luce della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo che, diversamente dal caso deciso dal Tribunale di Roma sopra ricordato, ha riconosciuto lo Stato convenuto responsabile per non avere adottato i provvedimenti normativi atti a garantire una riduzione in maniera adeguata delle emissioni climalteranti<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> Per l'analisi dei vari casi giurisprudenziali V. A. PISANÒ, *Il diritto al clima. Il ruolo dei diritti nei contenziosi climatici europei*, Napoli, 2022, 209 ss.; E. GUARNA ASSANTI, *Il contenzioso climatico europeo. Profili evolutivi dell'accesso alla giustizia in materia ambientale*, Franco Angeli, Milano, 2024, 92 ss.; A. GIORDANO, *Introduzione alla tutela del clima come bene comune*, Jovene, Napoli, 2024, 96 ss.

<sup>32</sup> Considerato come danno risarcibile fin dalla nota sentenza della Corte cost. n. 184/1986. La circostanza che il diritto concretamente invocato è, appunto, un diritto fondamentale, è alla base della scelta degli istanti, nel caso affrontato dal Tribunale di Roma menzionato nel par. 2, di rivolgersi al giudice ordinario (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, 1273, 1293; L. CARDELLI, *La sentenza "Giudizio Universale"*, cit., 2).

<sup>33</sup> In data 9 aprile 2024, la Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo ha pubblicato tre distinte decisioni in materia di giustizia climatica. Nella prima di queste, l'esito è stato favorevole per i ricorrenti (*Verein Klimaseniorinnen Schweiz et Autres contro Svizzera*, caso n. 53600/20), mentre nelle altre due, per ragioni diverse, la domanda è stata respinta. Nel caso *Duarte Agostinho ed altri c. Portogallo e 32 altri paesi*, caso n. 39371/20, la Corte ha rigettato la domanda di un gruppo di gio-

Più precisamente, si tratta della causa intentata da un'associazione ambientalista composta da alcune anziane signore, in quanto appartenenti ad una categoria di soggetti particolarmente vulnerabile agli effetti del cambiamento climatico. Le istanti lamentavano che la Svizzera avesse violato gli articoli 2 (diritto alla vita) e 8 (diritto al rispetto del domicilio e della vita privata) della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo.

Per quanto rileva ai fini del nostro discorso, la Corte europea, ha accolto la domanda ex art. 8 CEDU<sup>34</sup>. Secondo la Corte di Strasburgo, tale disposizione si estenderebbe fino a ricomprendere gli effetti negativi che i danni ambientali arrecano alla salute, al benessere e alla qualità del domicilio personale. La decisione si colloca, pertanto, sulla scia del noto filone giurisprudenziale della Corte europea, secondo il quale, in assenza di una specifica previsione diretta a proteggere l'ambiente, lo stesso viene abitualmente ricompreso nell'alveo della tutela della vita privata e familiare<sup>35</sup>.

vani portoghesi nei confronti del Portogallo e di altri trentadue Stati. La richiesta è stata dichiarata irricevibile, sia nei confronti della maggioranza degli Stati, per difetto del requisito della giurisdizione territoriale, sia nei confronti del Portogallo, per mancato esaurimento dei ricorsi interni. Nel terzo caso, infine, la Corte ha rigettato la domanda proposta dall'ex sindaco di un piccolo comune francese vicino alla costa anti-stante il canale della Manica, per due motivi: innanzitutto perché il Sindaco, in quanto rappresentante del Comune, riveste un ruolo pubblico ed è quindi responsabile delle eventuali violazioni commesse dall'organo centrale; in secondo luogo perché, nell'azione dallo stesso proposta come privato cittadino, il ricorrente era privo di legittimazione, dato che non risiedeva più *in loco* (*Carême c. France*, caso n. 7189/21).

<sup>34</sup> La Corte ha, invece, respinto la domanda fondata sull'art. 2, sul presupposto che i fatti contestati erano gli stessi posti a fondamento della violazione dell'art. 8 della CEDU e che essi non rivestivano un rilievo autonomo tale da costituire effettivamente un pericolo per la vita delle persone. In senso contrario, si potrebbe argomentare che i cambiamenti climatici sono responsabili anche di veri e propri attentati alla vita delle persone. Secondo il rapporto pubblicato sul sito di The Lancet, in data 12 maggio 2024 (*The 2024 Europe Report of the Lancet Countdown on Health and Climate Change: Unprecedented Warming Demands Unprecedented Action*, reperibile al sito [https://www.thelancet.com/journals/lanpub/article/PIIS2468-2667\(24\)00055-0/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lanpub/article/PIIS2468-2667(24)00055-0/fulltext)), l'Europa sarebbe il continente che si sta riscaldando più velocemente del resto del globo: questa situazione potrebbe determinare un incremento dei decessi annuali dell'11%.

<sup>35</sup> V., in via esemplificativa, le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, 9

In altri termini, gli Stati, nella predisposizione dei piani di riduzione delle emissioni climalteranti, non sarebbero del tutto liberi, dal momento che essi dovrebbero tenere conto delle «migliori conoscenze scientifiche a disposizione»<sup>36</sup>. Si tratta, come è evidente sulla base della stessa formulazione del testo normativo, di un mero invito, che finisce tuttavia per rappresentare il parametro di misurazione del grado di rispetto degli obblighi previsti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

La Svizzera, pur presentando tale piano di riduzione delle emissioni, non ha successivamente rispettato gli impegni assunti nel periodo 2013-2020 – in quanto non ha ridotto le emissioni di gas ad effetto serra nella percentuale necessaria – e ha omesso di adottare le norme necessarie per perseguire tale obiettivo relativamente al periodo successivo a tale data<sup>37</sup>. In questo contesto sarebbe, quindi, venuta meno agli impegni assunti a livello internazionale e, in tale inadempimento, avrebbe arrecato un danno alla vita privata degli istanti, che non risulterebbe giustificabile alla luce del margine di apprezzamento del quale godono gli Stati nell'applicazione della Convenzione europea per la

dicembre 1994, caso n. 16798/90, *López Ostra c. Spagna*; 30 novembre 2004, 48939/99, *Oneryildiz c. Turchia*; 9 giugno 2005, caso n. 55723/00, *Fadeieva c. Russia*; 19 ottobre 2006, caso n. 59909/00, *Giacomelli c. Italia*; 27 novembre 2007, caso n. 21861/03, *Hamer c. Belgio*; 27 gennaio 2009, caso n. 67021/01, *Tatar c. Romania*, par. 115-118 e 122-125; 10 gennaio 2012, caso n. 30765/08 *Di Sarno e al. c. Italia*, par. 104-107. V., in generale, A. SACCUCCI, *La protezione dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani*, in A. Caligiuri, N. Napoletano, G. Cataldi (a cura di), *La tutela dei diritti umani in Europa tra sovranità statale e ordinamenti sovranazionali*, Cedam, Padova, 2010, 493 ss.; E. RUOZZI, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani*, Jovene, Napoli, 2011, 63 ss., spec. 123 ss.; B. MAYER, *Climate Change Mitigation as an Obligation Under Human Rights Treaties?*, in *American Journal of International Law*, 2021, 409 ss.

<sup>36</sup> Art. 4, par. 1, dell'Accordo di Parigi: «In order to achieve the long-term temperature goal set out in Article 2, Parties aim to reach global peaking of greenhouse gas emissions as soon as possible, recognizing that peaking will take longer for developing country Parties, and to undertake rapid reductions thereafter *in accordance with best available science*, so as to achieve a balance between anthropogenic emissions by sources and removals by sinks of greenhouse gases in the second half of this century».

<sup>37</sup> Più precisamente, aveva adottato il proprio piano di riduzione, ma tale piano era stato abrogato a seguito di un referendum. In esito allo stesso, tuttavia, lo Stato era rimasto inerte, non predisponendo un piano alternativo.

salvaguardia dei diritti dell'uomo.

*5. Rilievi critici sull'interpretazione della Corte europea ed analisi delle conseguenze che la stessa produce sul piano interno*

La sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ha prodotto un'estesa risonanza. Essa, seppure con talune peculiarità tipiche del processo che si svolge davanti ad un giudice internazionale, fornisce preziosa linfa alla ricostruzione logica che sorregge le azioni climatiche che si svolgono in sede nazionale.

La Corte europea ha, infatti, riconosciuto che gli obblighi in materia climatica, che gli Stati assumono sul piano internazionale, devono essere letti attraverso il filtro dei diritti dell'uomo. I Giudici di Strasburgo hanno, per l'appunto, legittimato una lettura integrata dei vari accordi sul clima e delle norme della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo.

In secondo luogo la Corte ha accertato che per conseguire l'obiettivo del contenimento dell'aumento della temperatura, gli Stati debbano tenere conto dei rapporti scientifici pubblicati da autorevoli istituti scientifici internazionali ed in particolare di quelli predisposti dall'Intergovernmental Panel on Climate Change. Tali rapporti costituirebbero, infatti, il parametro da tenere in considerazione per verificare se lo Stato sta effettivamente procedendo correttamente verso l'obiettivo di contenere l'aumento della temperatura terrestre entro 1,5 gradi<sup>38</sup>. Da questo assunto discende pure un'ulteriore conseguenza: anche se il clima è un bene diffuso, la cui tutela non può essere rapportata ad uno Stato soltanto, dal combinato disposto dell'Accordo di Parigi e dei rapporti predisposti dall'IPCC, sarebbe possibile determina-

<sup>38</sup> Naturalmente diverso è il rilievo che detti rapporti possono assumere nell'ambito di un giudizio civile che si svolge davanti al giudice ordinario, che rimangono sempre liberamente apprezzabili nel contesto di tutto il materiale probatorio. Sul tema M. CARDUCCI, *Cambiamento climatico (diritto costituzionale)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Aggiornamento, UTET, Torino, 2021, 51 ss., spec. 64; G. DONATO, *Le prospettive di dialogo fra scienza e diritto. Spunti di riflessione dalla pandemia e dalle "climate litigations"*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2022, 973 ss.; I. BRUNO, *I giudici possono ignorare la termodinamica?*, in *Iacostituzione.info*, 29 marzo 2024.

re, in via di progressiva scomposizione, l'obbligo spettante al singolo Stato<sup>39</sup>. In questo modo, ogni paese risulterebbe comunque tenuto a fare la propria parte e a ridurre le emissioni climalteranti sul territorio nazionale nella percentuale necessaria per raggiungere l'obiettivo comune.

In terzo luogo, la Corte ha preso posizione sulla questione, oggetto anche della sentenza resa dal Tribunale di Roma, della separazione dei poteri. Secondo i giudici europei, infatti, l'obbligo di riduzione delle fonti climalteranti, legittimamente stabilito a livello internazionale, non incide né sulla sovranità statale, né sul margine di apprezzamento del quale gode ogni paese contraente della CEDU. Lo Stato rimane, infatti, libero di stabilire i mezzi più idonei per perseguire l'obiettivo. Il Giudice, dal canto proprio, conserva la competenza per valutare se i mezzi prescelti sono astrattamente idonei a perseguire l'obiettivo. In sostanza, la fissazione di un obiettivo a livello internazionale non incide, altresì, sulla scelta dei mezzi per conseguirlo, che rientra nell'esclusiva competenza dello Stato.

In questo modo, il clima sembra assumere una caratura autonoma nel sistema di protezione dei diritti dell'uomo. Nella decisione in questione, la Corte ha accertato che la tutela del clima rientra, al pari della tutela dell'ambiente, nell'alveo dell'art. 8. Per fare questo, i giudici di Strasburgo hanno tuttavia compiuto un salto logico rispetto all'im-

<sup>39</sup> Tale percentuale rappresenta il c.d. *Carbon budget*, ovvero il calcolo della quantità complessiva di emissioni di CO<sub>2</sub> e di gas serra che possono essere emesse nell'atmosfera se si vuole mantenere il riscaldamento globale entro i limiti stabiliti dall'Accordo di Parigi. Tale quota, come affermato nel Patto per il clima di Glasgow, si starebbe rapidamente riducendo (punto 3 del Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement on its third session, che si è tenuto a Glasgow dal 31 ottobre al 13 novembre 2021). In dottrina v. M. CARDUCCI, *La ricerca dei caratteri differenziali della "giustizia climatica"*, in *DPCE online*, 2020, 1345 ss., 1351; L. CARDELLI, «*Bilancio di carbonio*» e *diritti costituzionali*, in *lacostituzione.info*, 25 novembre 2023; Id., *Se Strasburgo smentisce Roma su Carbon Budget e fattore tempo nell'emergenza climatica*, ivi, 12 aprile 2024; G. TRIVI, *Il salvavita del "bilancio di carbonio" e il caso "Giudizio Universale"*, ivi, 28 novembre 2023; C. HILSON, *The Meaning of Carbon Budget within a Wide Margin of Appreciation: The ECtHR's KlimaSeniorinnen Judgment*, in *Verfassungsblog.de*, 11 aprile 2024, A. T. COHEN, *Carbon Budget e "lacuna critica" nella decisione CEDU "KlimaSeniorinnen"*, in *lacostituzione.info*, 12 aprile 2024.

postazione tradizionale. Fino ad oggi, infatti, le misure idonee ad arrecare un danno all'ambiente in tanto rientravano all'interno della tutela offerta dall'art. 8, in quanto le emissioni inquinanti fossero di una certa severità e avessero una portata tale da penetrare all'interno dell'ambiente domestico e pregiudicare la salubrità di questo<sup>40</sup>. Anche se la Corte ha sempre dimostrato una notevole flessibilità in tale valutazione, essa ha, tuttavia, sempre richiesto una capacità (almeno potenziale) di penetrazione delle emissioni inquinanti all'interno del domicilio domestico<sup>41</sup>. Ricomprendendo, invece, la tutela del clima all'interno della sfera di applicazione dell'art. 8, la Corte europea finisce con l'includere in detta disposizione anche le alterazioni che incidono solo sull'aria e sull'ambiente circostante. In questo modo, il clima e, di riflesso, l'ambiente salubre, vengono tutelati quasi alla stregua di beni autonomi, prescindendo dall'effettiva incidenza che essi possono produrre sull'ambiente domestico<sup>42</sup>.

Pur a fronte di tali importanti affermazioni, è bene evidenziare come la sentenza della Corte europea presenti taluni vizi<sup>43</sup>. La Corte

<sup>40</sup> C. PITEA, *Protezione dell'ambiente e diritti umani*, in A. Fodella, L. Pineschi (a cura di), *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Giappichelli, Torino, 2009, 133 ss., 149; C. FELIZIANI, *Il diritto fondamentale all'ambiente salubre nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte EDU in materia di rifiuti. Analisi di due approcci differenti*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2012, 999, 1017; G. PULEIO, *L'obbligazione climatica degli Stati nel sistema CEDU. Fondamento normativo e impatto sui rimedi civilistici*, in *Osservatorio del diritto civile e commerciale*, 2023, 247 ss., 266.

<sup>41</sup> V. ad es., Corte europea dei diritti dell'uomo, 22 maggio 2003, *Kyrtatos c. Grecia*, caso 41666/98, par. 53.

<sup>42</sup> Si starebbe, conseguentemente, affermando un vero e proprio diritto al clima (v. M. CARDUCCI, *Cambiamento climatico*, cit., spec. 71; ID., *Diritto umano al clima e innaturalità del bilanciamento in situazione di "minaccia esistenziale"*, in *Diritti comparati*, 18 aprile 2023; A. PISANÒ, *Il diritto al clima*, cit., 95 ss.). Allo stato, sembra tuttavia maggiormente condivisibile la ricostruzione tendente a ricondurre il clima nel novero dei diritti già riconosciuti dall'ordinamento, quali, appunto, il diritto alla salute o ad un ambiente salubre.

<sup>43</sup> V., in questo senso, le dichiarazioni del primo ministro inglese, Rishi Sunak, che ha affermato che la decisione della Corte sarebbe illegittima (v. C. TURNER, *Sunak Criticises 'Complete Overreach' of 'Illegitimate' ECHR Ruling*, in [www.telegraph.co.uk](http://www.telegraph.co.uk)) e di J. Sumption, *ECHR's Climate Change Ruling is its Boldest Intrusion yet*, consultabile al sito [www.thetimes.co.uk](http://www.thetimes.co.uk), secondo il quale l'allontanamento della Corte dai con-

ricava, infatti, una serie di obblighi dalle disposizioni dell'Accordo di Parigi e dai rapporti predisposti dagli istituti riconosciuti dalla comunità scientifica internazionale, quando questi risultano molto poco stringenti sul piano dei rapporti tra Stati. Per quanto riguarda l'Accordo di Parigi, infatti, ogni paese contraente determina in maniera autonoma il proprio contributo di riduzione dei gas ad effetto serra. Certo, una volta che comunica il piano, lo Stato si autovincola – sul piano internazionale – a perseguire quel dato obiettivo. Ma nella fase di fissazione del proprio livello di contribuzione, esso rimane perfettamente libero<sup>44</sup>.

Naturalmente, nella pianificazione di tale livello, sarebbe opportuno che lo Stato tenesse conto dei rapporti predisposti dagli istituti scientifici, come appunto prescritto dall'Accordo di Parigi, tra i quali, una certa autorevolezza, riveste il citato *Intergovernmental Panel on Climate Change*. La funzione dei rapporti predisposti dall'IPCC è, tuttavia, essenzialmente quella di costituire un parametro di orientamento

sueti canonici ermeneutici in materia di giustizia ambientale rappresenta una lesione del principio democratico che governa il processo legislativo. È inoltre opportuno porre in rilievo che il Parlamento svizzero ha espressamente votato, in data 11 giugno 2024, di non volere dare attuazione alla sentenza della Corte europea (la decisione finale al riguardo spetterà, tuttavia, al Governo; v. I. FOULKES, *Swiss Parliament Defies ECHR on Climate Women's Case*, al sito <https://www.bbc.com>).

<sup>44</sup> Tutti i Paesi devono sottoporre dei piani per illustrare come intendono perseguire l'obiettivo di riduzione fissato a livello nazionale (NDCs, *Nationally Determined Contributions*). Gli impegni di riduzione sono determinati a livello nazionale e, come tali, non sono autonomamente coercibili sul piano internazionale. Ciò tuttavia non significa che essi siano privi di una certa efficacia. Innanzitutto perché il raggiungimento degli obiettivi di riduzione fa sorgere un impegno di natura politica. Ma soprattutto, a differenza del precedente Protocollo di Kyoto, la predisposizione dei piani e l'attuazione delle misure a livello nazionale, la rendicontazione sugli obiettivi e la relativa verifica internazionale del loro raggiungimento sono strutturati in maniera da risultare obbligatori almeno da un punto di vista procedurale. D'altro canto, a dimostrazione dell'obbligatorietà indiretta degli impegni di riduzione, una volta che questi siano stati assunti su base nazionale, l'Accordo di Parigi prevede la possibilità di patti di scambio delle quote di emissione. L'articolo 6 dell'Accordo di Parigi ammette, infatti, due tipi di riduzioni delle emissioni conseguite all'estero (*Internationally Transferred Mitigation Outcomes*, ITMOS): quelle che risultano da un meccanismo regolato dal medesimo Accordo di Parigi (art. 6.4) e quelle che risultano da accordi bilaterali e multilaterali conclusi tra gli stessi Stati contraenti (art. 6.2).

per i decisori politici. I rapporti, che indicano quale sia la misura di riduzione delle emissioni climalteranti funzionale al conseguimento dell'obiettivo del mantenimento dell'innalzamento della temperatura entro 1,5° rispondono, infatti, ad una finalità di indirizzo per i legislatori nazionali. Essi, tuttavia, sono predisposti da esperti scientifici e non vengono sottoposti ad un'assemblea composta da Stati: come tali essi non possono produrre disposizioni autonomamente vincolanti sul piano delle fonti internazionali<sup>45</sup>. Essendo privi di autonoma vincolatività sul piano internazionale, essi non dovrebbero neppure avere la capacità di produrre effetti diretti sul piano interno e non potrebbero, pertanto, essere invocati in un giudizio proposto davanti al giudice nazionale.

Invece la Corte utilizza congiuntamente l'Accordo di Parigi – che certamente fissa il livello massimo di aumento della temperatura terrestre – ed i rapporti predisposti dall'IPCC, come parametri di raffronto per valutare l'adeguatezza dei risultati conseguiti dagli Stati nella lotta al cambiamento climatico. Quasi come se gli stessi contenessero norme incondizionate sul piano internazionale e potessero, conseguentemente, produrre effetti diretti sul piano dell'ordinamento interno<sup>46</sup>.

Nonostante tali rilievi, è tuttavia evidente che la sentenza c'è e che essa costituisce un'affermazione imprescindibile. A questo punto, occorre comprendere quali effetti essa produca sul piano interno. Al riguardo è preliminarmente necessario osservare, che la Corte, pur ammettendo in astratto un'azione per violazione dell'art. 8, causata dall'inazione dello Stato nel fronteggiare il cambiamento climatico, non dà direttamente adito al risarcimento del danno subito dalle istan-

<sup>45</sup> I rapporti predisposti periodicamente dall'IPCC contengono infatti una parte riassuntiva, che, non a caso, viene abitualmente intitolata *Summary for policymakers* (v., ad es., il rapporto 2023, consultabile al sito [https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_SYR\\_SPM.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf)), quasi a voler sottolineare la loro funzione principale, che consiste, appunto, nel rappresentare una guida per i decisori politici.

<sup>46</sup> In altri termini, non sussisterebbe la volontà dei redattori di conferire ai predetti strumenti (ed in particolare all'Accordo di Parigi) effetto diretto. Sulla rilevanza del criterio volontaristico ai fini dell'attribuzione di effetti diretti ad una disposizione internazionale v. R. BARATTA, *L'effetto diretto delle disposizioni internazionali self-executing*, in *Riv. dir. int.*, 2020, 5 ss., spec. par. 2.2.

ti. Per la prima volta, infatti, i Giudici di Strasburgo hanno ritenuto ammissibile il ricorso proposto da un'associazione<sup>47</sup>. Su questo aspetto il ragionamento della Corte appare, in realtà, assai contorto, perché, se da un lato afferma che la Convenzione non consente di dare ingresso all'*actio popularis*, dall'altro riconosce comunque che un'associazione ambientalista possa avere accesso al sistema di protezione dei diritti umani<sup>48</sup>, a patto che rispetti tre condizioni cumulative, tendenti a dimostrare che la stessa sia effettivamente rappresentativa di un gruppo di individui che lamentano una determinata violazione dei diritti garantiti dalla Convenzione europea<sup>49</sup>.

In concreto, quindi, per accedere al risarcimento dei danni subiti per effetto delle omissioni dello Stato nel fronteggiare il cambiamento climatico, saranno necessari ulteriori ricorsi, nell'ambito dei quali gli istanti siano in grado di dimostrare la sussistenza dello status di vittime, ai sensi dell'art. 34 CEDU.

Così impostata la vicenda processuale, difficilmente la sentenza europea può produrre conseguenze per il contenzioso climatico strategico. Se pure in astratto la sentenza della Corte apre le porte ad un risarcimento danni, ciò può concretamente avvenire soprattutto in relazio-

<sup>47</sup> V. M. MILANOVIC, *A Quick Take on the European Court's Climate Change Judgments*, in [www.ejiltalk.org](http://www.ejiltalk.org).

<sup>48</sup> Sotto questo profilo è opportuno porre in rilievo che la Convenzione di Aarhus (Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, firmata ad Århus, Danimarca, 25 giugno 1998) prevede espressamente, all'art. 9, che gli Stati contraenti assicurino un'ampia partecipazione giudiziale delle associazioni ambientaliste (v. E. GUARNA ASSANTI, *Verein Klimaseniorinnen And Others V. Switzerland: una conferma del ruolo fondamentale dei diritti umani per la tutela del clima*, in *Diritti comparati*, 18 aprile 2024, 3).

<sup>49</sup> Ovvero che l'associazione sia legalmente costituita nella giurisdizione in questione; che la stessa sia in grado di dimostrare che lo scopo principale è la difesa dei diritti umani dei membri o di altre persone colpite nella giurisdizione, ivi compresa la tutela di tali diritti dalle minacce derivanti dal cambiamento climatico. Occorre, infine, che l'associazione stessa sia autenticamente qualificata e rappresentativa per agire a nome dei membri o di altre persone colpite nella giurisdizione, che sono soggette a minacce specifiche o a effetti avversi del cambiamento climatico sulla loro vita, salute o benessere (Sentenza della Grande Camera, *Verein Klimaseniorinnen Schweiz*, cit., par. 502).

ne alle misure di adattamento, più che a quelle di mitigazione strettamente intese. Mentre la “mitigazione” implica un intervento sulle cause che inducono il cambiamento climatico, l’“adattamento” richiede un intervento degli Stati per cercare di contenere gli effetti nocivi indotti dall’aumento della temperatura<sup>50</sup>. In altri termini, se la mitigazione richiede un’azione di carattere preventivo, l’adattamento presuppone eminentemente un intervento di tipo “successivo”, allorché le conseguenze del cambiamento climatico vengono avvertite. Le predette misure di adattamento al cambiamento climatico sono difficilmente identificabili in via aprioristica e generalizzata<sup>51</sup>, dal momento che esse dipendono dal contesto specifico nel quale le azioni vanno ad inserirsi. Si può, in ipotesi, aumentare la vegetazione urbana, in modo da incrementare le zone d’ombra e la circolazione di correnti d’aria; oppure si possono realizzare degli argini per ridurre l’eccessiva penetrazione delle acque marine all’interno della costa. In sintesi, la scelta delle misure di adattamento dipende dalle peculiarità della situazione empirica e dal risultato che si vuole conseguire in un dato contesto geografico.

Se su un piano astratto entrambe le tipologie di misure (mitigazio-

<sup>50</sup> Il rapporto 2024 dell’Agenzia europea dell’ambiente elenca, tra gli eventi climatici estremi che sarebbero diretta conseguenza del surriscaldamento terrestre, le ondate di calore, le inondazioni, l’innalzamento del livello dei mari e la conseguente erosione delle coste, l’accresciuta salinità delle acque ed i correlati danni alle coltivazioni agricole e al turismo (*European Climate Risk Assessment – Executive Summary, EEA Report 01/2024*, 11 marzo 2024, reperibile sul sito dell’Agenzia: <https://www.eea.europa.eu>).

<sup>51</sup> La distinzione tra mitigazione e adattamento era estremamente vaga ed indeterminata nel precedente Accordo di Kyoto, del 1997. In passato, infatti, l’attenzione del legislatore internazionale era focalizzata soprattutto sulle attività di mitigazione ovvero su quelle dirette a prevenire l’incremento della temperatura. Man mano che si constataba il fallimento dei sistemi di cooperazione internazionale posti in essere per contenere l’aumento della temperatura, l’attenzione dei redattori dei trattati sul clima si è progressivamente focalizzata anche sulle misure di adattamento. Al riguardo l’Accordo di Parigi è molto chiaro circa la necessaria coesistenza di due tipologie di misure (mitigazione e adattamento). Queste sono, infatti, previste in due disposizioni diverse (rispettivamente: art. 4, per la mitigazione; art. 7, per l’adattamento) e sono, pertanto, oggetto di obblighi di natura diversa. Su tale evoluzione normativa v. G. G. NUCERA, *Le misure di adattamento al cambiamento climatico tra obblighi internazionali e tutela dei diritti umani*, Editoriale scientifica, Napoli, 2023, 125 ss., 168 ss.

ne e adattamento) consentono di perseguire l'obiettivo del contenimento della temperatura terrestre<sup>52</sup>, sul piano processuale, è eminentemente la mancata adozione delle misure di adattamento che permette ai singoli di accedere al risarcimento, perché queste presentano un nesso di causalità diretto con gli eventuali danni, che vengono immediatamente percepiti in una determinata sfera territoriale. In altri termini, il danno alla salute può essere certamente determinato da crescenti ondate di calore o dalla diminuzione di cibo salubre per l'aumentata salinità del terreno; mentre molto difficilmente i singoli potrebbero lamentare un danno a causa della mancata riduzione nell'uso delle fonti fossili<sup>53</sup>. In tale ipotesi, infatti, risulterebbe molto più difficile dimostrare la sussistenza del nesso di causalità, perché il danno potrebbe discendere da fatti posti in essere a notevole distanza spaziotemporale dall'evento<sup>54</sup>.

<sup>52</sup> In concreto, spetta allo Stato, stabilire «il giusto bilanciamento tra le misure di mitigazione e quelle di adattamento, tenendo in debita considerazione i dati e le prove scientifiche messi a disposizione dei decision makers dalla comunità scientifica internazionale» (v. G. G. NUCERA, *op. cit.*, 348).

<sup>53</sup> In definitiva, anche il fondo che è stato creato dall'Assemblea degli Stati parti in occasione della riunione che si è svolta a Dubai dal 30 novembre al 13 dicembre 2023 (COP 28), che mira ad assistere finanziariamente gli Stati in via di sviluppo maggiormente vulnerabili a fronteggiare le conseguenze del cambiamento climatico, si occupa più degli effetti, che delle cause a monte del fenomeno. V., nella specie, il punto 6, Decision 1/CP.28, Operationalization of the new funding arrangements, including a fund, for responding to loss and damage referred to in paragraphs 2–3 of decisions 2/CP.27 and 2/CMA.4., Annex I: «The Fund will provide finance for addressing a variety of challenges associated with the adverse effects of climate change, such as climate-related emergencies, sea level rise, displacement, relocation, migration, insufficient climate information and data, and the need for climate-resilient reconstruction and recovery».

<sup>54</sup> Il problema potrebbe essere aggirato attraverso una lettura estensiva del concetto di giurisdizione territoriale (richiesto dall'art. 1 della CEDU). Al riguardo, la Corte interamericana dei diritti dell'uomo ha ammesso l'applicazione della Convenzione anche a violazioni che si sono verificate al di fuori del territorio di uno Stato membro, ma che risultino causalmente determinate da attività svolte all'interno del territorio dello Stato convenuto (v. Corte interamericana dei diritti dell'uomo, *The Environment and Human Rights*, Parere consultivo OC-23/17 del 15 novembre 2017). Tale soluzione non è stata, tuttavia, accolta in maniera favorevole da altre istanze internazionali. Sul tema v. C. CERETELLI, *Tutela dei diritti umani e lotta al cambiamento climatico: il*

Quindi, se è chiaro che la sentenza della Corte europea apre la possibilità di richieste risarcitorie individuali, in concreto, sembra molto più probabile che tali richieste concernano la mancata adozione delle misure di adattamento, rispetto alle quali risulta indubbiamente più agevole, per l'attore, fornire la prova giudiziale del nesso di causalità<sup>55</sup>.

#### 6. Conclusioni: il margine ristretto, nel nostro ordinamento, per il contenzioso climatico strategico

Come si è visto sulla base del paragrafo precedente, è assai probabile che la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo apra la strada ad azioni individuali dirette a lamentare la mancata adozione di misure di adattamento al cambiamento climatico.

Risulta, invece, più problematico comprendere quali effetti la sentenza della Corte possa produrre rispetto alla mancata adozione di misure di mitigazione e, in sostanza, rispetto alla finalità del contenzioso climatico "strategico".

La Corte europea non esclude anche tale possibilità, laddove afferma chiaramente che gli Stati debbano "prevenire" l'aumento della concentrazione dei gas ad effetto serra nell'atmosfera, in modo da evitare un innalzamento della temperatura che sia tale da produrre effetti gravi ed irreversibili sui diritti dell'uomo garantiti dalla Convenzione ed in particolar modo sul rispetto della vita privata e familiare<sup>56</sup>.

*caso Torres Strait Islanders dinanzi al Comitato dei diritti umani*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2023, 765 ss., spec. 775; A. SARDU, *L'evoluzione del concetto di giurisdizione extraterritoriale nel contenzioso climatico internazionale basato sui diritti umani*, in *Biolaw Journal*, 2023, 121 ss.

<sup>55</sup> Le richieste individuali, che faranno seguito al *dictum* della Corte europea dei diritti dell'uomo, dovranno essere proposte al giudice ordinario. V., in questo senso, Cass. civ., sez. un., 23 febbraio 2023, n. 5668, secondo la quale: «Spetta al giudice ordinario la giurisdizione sulla domanda di risarcimento del danno alla salute avanzata nei confronti della P.A. qualora sia dedotta l'omessa adozione degli opportuni provvedimenti necessari per la salvaguardia dell'ambiente dall'inquinamento, in quanto l'azione si basa sulla tutela del fondamentale diritto alla salute che, non tollerando compressioni neppure da parte dei pubblici poteri, ha sempre natura di diritto soggettivo, non degradable ad interesse legittimo».

<sup>56</sup> Sentenza della Grande Camera, *KlimaSeniorinnen*, cit., punto 546: «Confor-

Rimane il fatto che, per le ragioni esposte nei precedenti paragrafi, difficilmente la disciplina della responsabilità civile costituisca un campo di azione idoneo per costringere il legislatore a porre in essere le predette misure. Che sussista un obbligo dello Stato di porre in essere le misure di mitigazione del cambiamento climatico è già stato chiarito dalla Corte europea; ma evidentemente non si può andare oltre tale affermazione di principio.

Escluso pertanto che l'ambito della responsabilità civile rappresenti un campo idoneo a supportare le domande di giustizia climatica, occorre a questo punto chiedersi a quali altri strumenti gli operatori possano fare ricorso. Si tratta, in definitiva, di un obbligo indirettamente desumibile dall'art. 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Questa disposizione, come è noto, prevede il diritto ad un ricorso effettivo<sup>57</sup>. In definitiva, dalla decisione nel caso *KlimaSeniorinnen* della Corte europea discende la conseguenza che anche le misure di mitigazione (dirette a ridurre le emissioni antropiche) debbano trovare un adeguato mezzo di tutela sul piano interno.

Tuttavia, per potere esperire con successo un'azione climatica siffatta, occorre un presupposto ulteriore, che sembra attualmente difettare nell'ordinamento italiano: la presenza di uno strumento idoneo a costringere lo Stato e l'Amministrazione a porre in essere determinate azioni positive.

Tale strumento, per le ragioni individuate al par. 1, non può essere rappresentato dall'art. 2058 cod. civ. Né potrebbe concretamente il giudice civile prescrivere quali provvedimenti normativi lo Stato debba

mément aux engagements internationaux pris par les États membres, spécifiquement au titre de la CCNUCC et de l'Accord de Paris, et eu égard aux données scientifiques convaincantes fournies, en particulier, par le GIEC (paragraphe 104-120 ci-dessus), les États contractants doivent mettre en place la réglementation et les mesures nécessaires pour prévenir une augmentation des concentrations de GES dans l'atmosphère terrestre et une élévation de la température moyenne de la planète à des niveaux qui pourraient avoir des répercussions graves et irréversibles sur les droits de l'homme, notamment le droit au respect de la vie privée et familiale ainsi que du domicile garanti par l'article 8 de la Convention».

<sup>57</sup> Art. 13, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo: «Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale».

assumere, se non a rischio di violare il principio della separazione dei poteri<sup>58</sup>. Naturalmente non si può escludere che altri ordinamenti siano invece attrezzati proprio per conseguire siffatto risultato e che pertanto essi si prestino, meglio dell'ordinamento italiano, a sostenere le azioni climatiche strategiche<sup>59</sup>.

Ciò posto, rimane da comprendere quale è l'efficacia che la sentenza della Corte può concretamente produrre sul piano dell'ordinamento interno, riguardo al contenzioso c.d. strategico.

In pratica le strade sono, allo stato, due. Innanzitutto è chiaro che l'art. 13 della Convenzione impone indirettamente al legislatore l'obbligo di stabilire sul piano interno gli strumenti processuali che

<sup>58</sup> Una sentenza positiva resa dal giudice civile avrebbe, d'altro canto, posto anche diversi problemi sul piano esecutivo (G. GHINELLI, *Le condizioni dell'azione*, cit., 1296 s.).

<sup>59</sup> È opportuno porre in rilievo che altre azioni climatiche con finalità strategiche, proposte in altri ordinamenti, si configuravano, per l'appunto, come azioni di danni. V., oltre alla citata sentenza nel caso *Urgenda*, le sentenze pronunciate dal Tribunale amministrativo di Parigi nel caso denominato *Affaire du siècle*: con la prima sentenza, del 3 febbraio 2021, n. 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1, il Tribunale ha accertato l'esistenza dell'illecito; con la successiva decisione resa sul medesimo caso in data 14 ottobre 2021, il Tribunale amministrativo, fondandosi sul combinato disposto della normativa interna di riduzione dei gas ad effetto serra e dell'articolo 1248 del codice civile, ha stabilito che lo Stato doveva risarcire i danni provocati con il proprio inadempimento, simbolicamente quantificati in un euro per ciascuno degli istanti (entrambe le sentenze sono reperibili sul sito del Tribunale amministrativo <http://paris.tribunal-administratif.fr>). Il punto è che l'art. 1248 del codice francese consente ad ogni interessato di proporre un'azione di risarcimento per lesione dell'ambiente (mentre in Italia, siffatta azione è riservata allo Stato). Altro ordinamento nel quale si fa abitualmente ricorso alla dottrina della responsabilità civile, seppure nella veste della *public nuisance*, è quello statunitense. In dottrina v. S. BALDIN, P. VIOLA, *L'obbligazione climatica nelle aule giudiziarie. Teorie ed elementi determinanti di giustizia climatica*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2021, 597 ss., 620 ss.; L. DEL CORONA, *Brevi considerazioni in tema di contenzioso climatico alla luce della recente sentenza del Tribunal administratif de Paris sull'«Affaire du siècle»*, in *La Rivista "Gruppo di Pisa"*, 2021, 327 ss.; A. GIORDANO, *Introduzione alla tutela del clima*, cit., 129 ss.; L. SERAFINELLI, *La privatizzazione del conflitto politico. Aborto, armi da fuoco e cambiamento climatico nell'esperienza statunitense*, in A. Somma (a cura di), *Diritti fondamentali e conflitto sociale. Un dialogo tra le discipline*, Sapienza Università editrice, Roma, 2024, 391 ss., 410 ss.

consentano di dare attuazione alla stessa<sup>60</sup>, sulla falsariga, ad esempio, di quanto è già avvenuto in tema di revocazione delle sentenze passate in giudicato<sup>61</sup>. Tale obbligo è indirettamente coercibile sul piano dell'ordinamento interno, nel senso che laddove il legislatore introduca disposizioni che non risultano funzionali rispetto ad una tutela effettiva delle posizioni giuridiche tutelate, allora si potrà sottoporre alla Corte costituzionale il problema della compatibilità delle stesse con il disposto dell'art. 117, primo comma, Cost.<sup>62</sup>.

Nell'attesa di un intervento legislativo<sup>63</sup>, volto a colmare la lacuna

<sup>60</sup> Naturalmente, la sentenza della Corte europea è indirizzata alla Svizzera. Per cui l'obbligo di dare alla stessa attuazione, nell'ordinamento italiano, si pone solo in maniera indiretta. D'altro canto, lo stesso governo italiano ha dichiarato che: «the Court's jurisdiction was primarily territorial [...] the "special" circumstances of a given case did not, as such, imply extraterritorial jurisdiction, nor was the "living instrument" principle of interpretation applicable to Article 1 of the Convention».

<sup>61</sup> Come è noto, infatti, il legislatore italiano ha introdotto l'art. 391 *quater*, nel codice del processo civile, proprio per consentire la revocazione delle sentenze civili contrarie alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo (con il d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 149, c.d. Riforma Cartabia). Su tale disposizione in dottrina v. E. D'ALESSANDRO, *Revocazione della sentenza civile e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto processuale*, 2022, 217 ss.; ID., *Revocazione per contrarietà alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in A. Carratta (a cura di), *Riforma Cartabia: il nuovo processo civile (I parte)*, in *Giurisprudenza italiana*, 2023, 479 ss.; A. CARRATTA, *La riforma del processo civile nella prospettiva del diritto processuale civile internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2023, 915 ss., 925 ss.; A. MERONE, *Revocazione a seguito di sentenze emesse dalla Corte europea dei diritti dell'uomo*, in R. Tiscini (a cura di), *La riforma Cartabia del processo civile*, Pisa, 2023, 609 ss.; S. MENCHINI, *Osservazioni sulla revocazione per (accertate) violazioni della CEDU*, in *Judicium.it*, 14 aprile 2023; M. BOLOGNESE, *Il giudicato nazionale nel diritto dell'Unione europea e della CEDU*, Napoli, 2023, 177 ss.; C. MANDRIOLI, A. CARRATTA, *Diritto processuale civile*, vol. II – *Il processo di cognizione*, 29a ed., Torino, 2024, 541 s.

<sup>62</sup> Al riguardo è nota la giurisprudenza della Corte costituzionale italiana secondo la quale, per effetto del disposto dell'art. 117, primo comma, Cost., la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo costituirebbe una fonte intermedia, di rango sovraordinato rispetto alla legge ordinaria (v. le sentenze della Corte cost., nn. 348 e 349, 23 ottobre 2007; in dottrina v., anche per ulteriori riferimenti, F. DONATI, *Il rilievo delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo nell'ordinamento interno: problemi e possibili soluzioni*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2018, 1 ss.).

<sup>63</sup> Altra questione, sicuramente più pressante, è capire se la sentenza della Corte europea indurrà un mutamento delle politiche legislative sul clima. Al riguardo v. le

rilevata nell'ordinamento interno, si potrebbe pensare a ricorrere a soluzioni alternative, che risultino almeno in parte rispettose del *dictum* della Corte europea<sup>64</sup>. Anche perché è notorio che la Convenzione esplica comunque un'efficacia interpretativa e spetta pertanto «al giudice nazionale, in quanto giudice comune della Convenzione, (...) il compito di applicare le relative norme, nell'interpretazione offertane dalla Corte di Strasburgo»<sup>65</sup>.

Al riguardo, nella sentenza del Tribunale di Roma riportata al par. 2, si può leggere che, per la domanda subordinata, di impugnazione del PNIEC (Piano nazionale integrato energia e clima), gli istanti si possono rivolgere al Giudice amministrativo<sup>66</sup>. Quest'ultimo può, infatti, arrivare là dove l'intervento è precluso al Giudice civile: annullare, per l'appunto, il Piano di riduzione delle emissioni predisposto dallo Stato per mancata conformità dello stesso agli obblighi internazionali. In sintesi, l'obbligazione che è concretamente coercibile sul piano interno è eminentemente quella procedurale, che discende dal combi-

perplexità di A. GALLARINI, *Cambiamento climatico: per la CEDU, l'inerzia o l'adozione di misure di contrasto non efficaci da parte dei governi nazionali violano il diritto al rispetto della vita privata e familiare*, in *RGA online*, n. 54/2024.

<sup>64</sup> Auspicio condiviso anche da E. GUARNA ASSANTI, *Il contenzioso climatico europeo*, cit., 197 s.

<sup>65</sup> Corte costituzionale, sentenza del 3 novembre 2009, n. 311, par. 6. È invece pacifico, almeno secondo la Corte di Cassazione, che le norme della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo non producano effetti diretti (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza del 27 luglio 2018, n. 20028; Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza del 5 luglio 2021, n. 18923; Corte di cassazione, sezione IV penale, sentenza dell'11 gennaio 2022, n. 418).

<sup>66</sup> Sentenza del Tribunale di Roma, 26 febbraio 2024, *Associazione A Sud c. Presidenza del Consiglio dei ministri*, cit.: «Invero, riguardo alla domanda proposta, in via subordinata, volta ad ottenere una modifica del Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC), dalle stesse difese svolte da parte attrice si evince che si tratta di un atto di pianificazione generale predisposto dai Ministeri delle Infrastrutture e dei Trasporti, dello Sviluppo Economico, dell'Ambiente e della tutela del Territorio e del Mare, previo esperimento della procedura di consultazione pubblica. Il regolamento europeo UE 2018/1999 disciplina il procedimento di formazione del piano, lasciando agli Stati discrezionalità nell'individuazione delle misure più idonee al raggiungimento degli obiettivi definiti a livello europeo. Le asserite carenze del piano sotto il profilo della adeguatezza, coerenza e ragionevolezza rispetto a tali obiettivi nel nostro ordinamento sono censurabili dinanzi al Giudice amministrativo».

nato disposto dell'art. 4, par. 2, dell'Accordo di Parigi e dall'art. 3, del regolamento 2018/1999, consistente nell'obbligo di predisporre un piano di riduzione delle emissioni inquinanti che sia rispettoso dei parametri desumibili dalle fonti internazionali ed europee.

A tale differenza ontologica, quanto all'ambito della giurisdizione, corrispondono anche diversi strumenti coercitivi. Il Giudice amministrativo dispone infatti anche di uno strumento, quale il giudizio di ottemperanza<sup>67</sup>, all'interno del quale, in ipotesi di perdurante inadempimento dello Stato, può procedere alla nomina del Commissario *ad acta*, dando allo stesso direttive operative.

Si tratta, come è evidente, di una tutela limitata. Attraverso l'impugnazione del PNIEC non si possono certo stabilire quali siano i provvedimenti idonei a realizzare l'obiettivo della neutralità climatica, ma si può solo contestare la legittimità delle misure previste. In questo modo rimane un'ampia sfera di discrezionalità per il legislatore e l'amministrazione, la quale risulta tuttavia soggetta ad un controllo esterno di conformità (per violazione di legge ovvero per eccesso di potere) da parte del Giudice nazionale.

<sup>67</sup> V. A. GIORDANO, *Introduzione alla tutela del clima*, cit., 174 s.

in copertina: *Il banditore del Comune* pubblicizza  
l'apertura della scuola di diritto.  
Affresco di Giulio Rolland (1890), Aula Magna  
Palazzo dell'Università (sede storica), Macerata.

euro 14,00

ISBN 979-12-235-0270-9

