

Lo Stato quale legittimato passivo della *climate change litigation*: tra diritti fondamentali e giudizi universali (*)

di ANIELLO MERONE

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il rispetto degli obblighi convenzionali ed europei. – 3. L’esigenza di salvaguardia dei diritti fondamentali. – 4. Responsabilità climatica e tutela delle generazioni future. – 5. Il vicolo cieco del “giudizio universale”. – 6. Quale tutela residua per arginare il cambiamento climatico?

1. Premessa.

Quando parliamo di *climate litigation*, sulla cui definizione il dibattito è aperto (1), s’intende fare riferimento a tutte quelle controversie in cui si agisce per la tutela di una posizione giuridica soggettiva asseritamente lesa dalle conseguenze del cambiamento climatico (2).

(*) Il contributo riproduce, con alcune modifiche e l’aggiunta delle note, il testo della relazione tenuta a Roma in data 13 marzo 2024 al convegno dal titolo «*Il concetto di “giustizia climatica”, nel dialogo tra giustizia distributiva, eguaglianza intergenerazionale e contenzioso giudiziale*», organizzato presso l’Università Europea di Roma.

(1) In argomento si rinvia a F. SCALIA, *La giustizia climatica*, in *Federalismi*, 2021, 269; M. CARDUCCI, *La ricerca dei caratteri differenziali della “giustizia climatica”*, in *DPCE online*, 2020, 2, 1357 ss.; J. SETZER - M. BANGALORE, *Regulating Climate Change in the Courts*, in A. AVERCHENKOVA - S. FANKHAUSER - M. NACHMENY (a cura di), *Trends in Climate Change Legislation*, Cheltenham, 2017, 177 ss.

(2) Il *Sabin Center for Climate Change Law*, istituito presso la *Columbia Law School* di New York proprio al fine di individuare i casi da includere nella *Climate Change Litigation Databases* (www.climatecasechart.com, ad oggi la banca dati più completa ed aggiornata al mondo, in tema di *climate change litigation*), utilizza un criterio piuttosto ampio che guarda a tutti i casi pendenti dinanzi a organismi giudiziari e para-giudiziali che concernono questioni di scienza, politica o diritto del cambiamento climatico. Ad ogni modo, è agevole constatare come il contenzioso climatico, sviluppatosi in primo luogo negli Stati Uniti (e, in misura minore, in Australia) a partire dalla fine degli anni

Questa crescente mole di contenzioso ⁽³⁾ è abitualmente riferita alla tutela di diritti ed interessi diffusi e, non di rado, svolge un ruolo di veicolo per portare all'attenzione dell'opinione pubblica questioni che sono ritenute di specifica e centrale importanza da una determinata comunità o gruppo sociale: c.d. *strategic litigation* ⁽⁴⁾.

Il fenomeno è senza dubbio molto articolato poiché volto a ricomprendere sia le azioni che vengono proposte nei confronti di soggetti privati e imprese produttrici di emissioni inquinanti (società, in particolare, operanti in settori quali l'agroalimentare, i trasporti, il settore energetico) ⁽⁵⁾ con il proposito di veder

Ottanta, stia attualmente vivendo una diffusione globale, acquisendo crescente rilievo in Europa e nei continenti dell'emisfero australe.

⁽³⁾ L'incremento dei procedimenti relativi ai cambiamenti climatici è costante, con una incidenza percentuale del contenzioso statunitense (stabilmente e per distacco il più rilevante) in progressivo calo. Secondo il *Sabin Center Climate Change Litigation Databases* attualmente i casi sono circa 2.500 negli USA e 1145 in tutte le altre giurisdizioni (850 contro governi, 295 contro corporazioni e individui) incluse le corti e tribunali regionali (tra cui le corti europee). Si rinvia a <http://climatecasechart.com/>. Per una ricognizione delle diverse azioni che contraddistinguono il contenzioso climatico, si veda *ex multis*, E. GABELLINI, *Accesso alla giustizia in materia ambientale e climatica: le azioni di classe*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2022, 4, 1105 ss.; M. DELSIGNORE, *Il contenzioso climatico dal 2015 ad oggi*, in *Giorn. dir. amm.* 2022, 265 ss.; E. D'ALESSANDRO, *Climate change litigations, ovvero la nuova frontiera della tutela giurisdizionale: il processo come strumento per combattere i cambiamenti climatici*, in *Le pag. aula civ.* 2020, 51 ss.

⁽⁴⁾ Sul fenomeno della *strategic litigation* si veda, B. Pozzo, *La climate change litigation in prospettiva comparatistica*, in *Riv. giur. amb.*, 2021, 271 ss.; K. BOUWER - J. SETZER, *Climate Litigation as Climate Activism: What Works?*, Londra, 2020; M. RAMSDEN, K. GLEDHILL, *Defining Strategic Litigation*, in *Civil Justice Quarterly*, 2019, 4, 407. Si è soliti affermare che in questi casi il ricorso alla giurisdizione mira a realizzare una *regulation through litigation*, vale a dire imporre scelte di *policy* ove si riscontri l'assenza di iniziative da parte del governo, su cui C.V. GIABARDO, *Climate change litigations and tort law. Regulation through litigation?*, in *Dir. e proc.*, 2019, 361.

⁽⁵⁾ Per la sua sola esistenza come fenomeno, il contenzioso climatico impone alle aziende e società che operano in questi settori di rimodulare le loro condotte e strategie alla luce delle sfide legate alla transizione verso una *lower-carbon global economy*. In tale ambito, allo stato, continua a ricoprire un ruolo centrale il sistema di scambio delle quote di emissione, disciplinato in via generale dall'art. 17 del Protocollo di Kyoto e sul piano del diritto europeo dalla Direttiva 2018/410, che ha stabilito il funzionamento dell'*Emissions Trading System* europeo (EU-ETS), attualmente nella fase IV del sistema (2021-2030). In argomento di veda *ex multis*, V.C. FRATTERIGO, *Il diritto dell'energia in un sistema multilivello: legislatori e prassi a confronto*, Palermo, 2015, 42; V. JACOMETTI,

risarciti i danni determinati dalle condotte (dannose per il clima) poste in essere da questi soggetti (6); sia le azioni che vengono promosse, in maniera sempre più frequente, nei confronti di governi e autorità pubbliche ad opera di associazioni, ONG e gruppi di individui, i quali più che ottenere il risarcimento dei danni derivanti dall'impatto delle politiche statali sui cambiamenti climatici (comunque, abitualmente richiesti) (7) sembrano ambire all'esercizio, per via giudiziaria, di una leva politica. Lo scopo è indurre gli Stati ad un pieno e corretto adempimento degli impegni assun-

Lo scambio di quote di emissione. Analisi di un nuovo strumento di tutela ambientale in prospettiva comparatistica, Milano, 2010; M. D'AURIA, *L'emission trading e la negoziazione policentrica*, in S. CASSESE - M. CONTICELLI (a cura di), *Diritto e amministrazioni nello spazio giuridico globale*, Milano, 2006, 247. Con riferimento alla sua applicazione in ambito comunitario, si veda B. POZZO, *Il nuovo sistema di emission trading comunitario. Dalla Direttiva 2003/87/CE alle novità previste dalla Direttiva 2009/29/CE*, Milano, 2010; nonché il recente contributo di A. GIORGETTA, *Il sistema per lo scambio di quote di emissioni dell'Unione Europea (EU ETS). Riflessioni sulle sue possibili implicazioni nel contenzioso climatico*, in *Diritto e politica dei trasporti*, 2024, 11 ss., sp. 27, che evidenzia come sia difficile immaginare che possa trovare spazio una tutela risarcitoria civile, a fronte di questo sistema di norme cogenti «che individuano doveri certi delle imprese e dei loro amministratori, obbligandoli a farsi carico delle esternalità negative provocate dalle emissioni di CO₂» e li assoggettano a sanzioni amministrative definite e che in concreto esauriscono «l'area della rilevanza giuridica dei precetti esigibili nei confronti del privato ai fini della riduzione di tali emissioni».

(6) A. HENKE, in S. VINCRE-A. HENKE, *Il contenzioso "climatico": problemi e prospettive*, in *BioLaw Journal*, 2023, 2, 137 ss., 139 rileva come si tratti di *private law actions*, che si «muovono essenzialmente sul crinale della violazione del principio del *neminem ledere* (*tort, public nuisance, misrepresentation...*)». Tuttavia, come osserva correttamente R. TISCINI, *Tutela inibitoria e cambiamento climatico*, in *Riv. dir. proc.*, 2024, 2, 1 ss., sp. 21 «il pericolo di danni irreversibili sul clima impone di concentrare l'attenzione sugli strumenti volti ad evitare il verificarsi dei danni stessi. La tutela risarcitoria, dunque — impostata sul principio "chi inquina paga" — può subentrare quale rimedio successivo, o anche contestuale a quello inibitorio, ma comunque incapace di assorbire tutte le espressioni della giurisdizione».

(7) A. HENKE, *Il contenzioso "climatico": problemi e prospettive*, cit., 140 osserva come nelle giurisdizioni con il tasso più elevato di "contenziosi climatici", quali gli USA e l'Australia continuano di gran lunga a prevalere «le c.d. *statutory claims*, fondate su diverse forme di illecito civile (*public and private nuisance, duty of care and negligence, failure to warn, civil conspiracy, trespass, unjust enrichment, misrepresentation*), analoghe a quelle in passato promosse contro le società produttrici di tabacco o amianto», cui si affiancano azioni fondate su asserite pratiche commerciali scorrette, violazioni di obbligazioni societarie, frodi ai consumatori ovvero le controversie promosse per violazioni di obblighi di natura amministrativa.

ti in materia ambientale e climatica nel contesto internazionale, convenzionale ed europeo, se non addirittura orientare i governi all'adozione di azioni più incisive e al conseguimento di obiettivi più ambiziosi per la riduzione delle emissioni inquinanti.

Tale contenzioso si erge su un dato scientifico acquisito, vale a dire l'esistenza di un nesso tra emissioni antropogeniche di gas a effetto serra ed eventi meteorologici estremi da cui derivano danni alle persone (ed ai loro beni), che ha già giocato un ruolo decisivo nel fenomeno di progressiva costituzionalizzazione ambientale ⁽⁸⁾ e dovrebbe adesso, almeno nelle intenzioni dei soggetti proponenti, non lasciare insensibili le autorità giudiziarie nazionali dal richiamare i rispettivi governi al rispetto degli impegni climatici assunti a livello internazionale ⁽⁹⁾.

In tale prospettiva, lo Stato diventa legittimato passivo dell'azione climatica, nei cui confronti rivendicare la tutela giurisdizionale, poiché una sua inadeguata azione politica, incapace di mitigare l'impatto sulle vite dei cittadini del cambiamento climatico antropogenico, si converte in una violazione dei loro diritti individuali e fondamentali quali il diritto alla vita, alla salute, alla vita familiare, se non specificamente ad un clima stabile e sicuro, così come protetti dalle Costituzioni o da convenzioni e trattati internazionali ⁽¹⁰⁾. Tuttavia, rimane ferma l'esigenza di individuare in

⁽⁸⁾ Il riferimento più immediato, ma tutt'altro che esclusivo, va chiaramente alle modifiche intervenute nella nostra Costituzione agli artt. 9, che prevede la tutela dell'ambiente, della biodiversità, degli ecosistemi e degli animali, e dell'articolo 41, che sancisce, invece, come la salute e l'ambiente siano paradigmi da tutelare da parte dell'economia, al pari della sicurezza, della libertà e della dignità umana. Per un approfondimento sul tema del costituzionalismo ambientale si veda D. AMIRANTE, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, Bologna, 2022. L'Autore analizza i diversi esempi di costituzionalizzazione del clima ed osserva come in via generale le questioni climatico-ambientali ben presto potrebbero divenire oggetto di analisi giurisprudenziale a livello costituzionale.

⁽⁹⁾ Si veda A. PISANÒ, *Il diritto al clima. Il ruolo dei diritti nei contenziosi climatici europei*, Napoli, 2022, 191-193.

⁽¹⁰⁾ Come osserva, G. GHINELLI, *Le condizioni dell'azione nel contenzioso climatico: c'è un giudice per il clima?*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2021, 4, 1273 ss., sp. 1279-80 «[A]ncorando la domanda ai diritti fondamentali si evidenzia come l'esigenza di tutela riguardi la persona ed i suoi diritti, non tanto il clima o l'ambiente. Forse questo avviene in

maniera puntuale, nei diversi ordinamenti, quale sia la norma o il principio che riconosce la situazione giuridica (individuale o collettiva) che si vuole porre ad oggetto del processo ed in assenza della quale sarebbe esclusa la stessa possibilità giuridica dell'azione, con conseguente improponibilità assoluta della domanda ⁽¹¹⁾.

È in questo contesto che si inserisce il Giudizio (ambiziosamente definito) “universale”, recentemente deciso dal Tribunale di Roma, e che anelava a porsi in scia ai casi europei più significativi, quali *Urgenda Foundation v. State of Netherland* ⁽¹²⁾, il c.d. *Affaire du siècle* in Francia ⁽¹³⁾, *Neubauer et al. v. Germany*

modo implicito o, ancora, solo per superare le barriere poste dalle condizioni dell'azione, ma la scelta di azionare i diritti fondamentali denota una presa di coscienza che travalica le categorie del diritto e riflette il dato per cui i cambiamenti climatici sono, anzitutto, una minaccia per i nostri diritti». In senso analogo si veda A. SAVARESI - J. SETZER, *Rights-based litigation in the climate emergency: mapping the landscape and new knowledge frontiers*, in *Journal of Human Rights and the Environment*, 13, 1, 2022, 7-34.

⁽¹¹⁾ Si tratta del medesimo approccio seguito anche nelle cause per danni ambientali, su cui si rinvia a F. RATTO TRABUCCO, *La tutela dell'ambiente fra diritto, antropocentrismo ed ecocentrismo*, in *Danno e responsabilità*, 2019, 487 ss.; M.A. LUPOI (a cura di), *Emergenze ambientali e tutela giuridica*, Santarcangelo di Romagna, 2017. Come noto, oggi l'art. 300 del Codice dell'ambiente, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, si riferisce a «qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima», la cui tutela è affidata alla giurisdizione amministrativa che dovrà essere adita dal Ministero dell'ambiente quale legittimato attivo. Tuttavia, la Corte di cassazione ha ulteriormente specificato come anche nelle cause ambientali debba riconoscersi un diritto soggettivo alla tutela della salute, rimettendo alla giurisdizione del giudice ordinario la domanda del danneggiato volta ad ottenere la tutela inibitoria per l'eliminazione dei danni e il risarcimento in forma specifica; si veda Cass. civ., Sez. Un., ord. 23 aprile 2020, n. 8092, con nota di G. CECCHERINI, *Danno ambientale e tutela di situazioni giuridiche esclusive: l'inibitoria del giudice ordinario*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2020, 6, 1284 ss., che segna un ampliamento rispetto alla precedente Cass. 16 giugno 2016, n. 35610, che sembrava limitare la tutela civile al solo risarcimento.

⁽¹²⁾ *Hoge Raad*, 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/>). Si veda G. GHINELLI, *Le condizioni dell'azione nel contenzioso climatico*, cit., 1282-1286, ed anche gli ulteriori riferimenti alle note 46 e 48.

⁽¹³⁾ *Tribunal Administratif de Paris*, 14 ottobre 2021, sui ricorsi proposti da *Association Oxfam France, Association Notre Affaire À Tous, Fondation pour la Nature et l'Homme, Association Greenpeace France*, che ha condannato lo Stato a riparare, entro il 31 dicembre 2022, i danni derivanti dal mancato rispetto degli impegni a mitigare il cambiamento climatico dallo stesso assunti e, quindi, ad adottare tutte le misure necessarie per

(14), che (come si vedrà) attraverso percorsi distinti giungono a individuare forme di responsabilità dello Stato derivanti da obbligazioni climatiche (15).

Decisioni che di fatto hanno orientato verso la recente apertura della Corte europea dei diritti dell'uomo al contenzioso climatico, con la pronuncia sul caso *KlimaSeniorinnen* (16), e al contempo favorito l'ampio numero di ricorsi tuttora pendenti a

ridurre le emissioni di CO2 entro i limiti normativamente previsti. In argomento, si veda P. PINTO, *Una via giudiziaria all'ecologia? Riflessioni sull'"Affaire du siècle" francese*, in *Il Diritto dell'agricoltura*, 2021, 301 ss.; M. POTO, *Salvare la nostra casa comune è l'"affaire du siècle"*, in *Resp. civ. e prev.*, 2021, 1047 ss.; S. SCHMITT, *L'emersione della giustizia climatica in Francia*, in *Dir. pub. comp. ed europeo*, 2021, 955 ss.

(14) *Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Neubauer et al. v Germany, Case No. BvR 2656/18/1, BvR 78/20/1, BvR 96/20/1, BvR 288/20*, 24 marzo 2021, su cui si veda F. GALLARATI, *Il contenzioso climatico di tono costituzionale: studio comparato sull'invocazione delle costituzioni nazionali nei contenziosi climatici*, in *BioLaw Journal*, 2022, 2, 157 ss., nonché gli ulteriori riferimenti alla nota 79.

(15) La letteratura dedicata alla disanima dei principali casi in materia di *Climate Litigation* è già molto vasta. Oltre al già citato volume di A. PISANÒ, *Il Diritto al clima*, cit., 215 ss., si veda altresì S. BALDIN - P. VIOLA, *L'obbligazione climatica nelle aule giudiziarie. Teorie ed elementi determinanti di giustizia climatica*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2021, 3, 597 ss.; G. CONTALDI (a cura di), *Aspetti problematici della giustizia climatica*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, 3/2023.

(16) Il riferimento è al ricorso n. 536000/20, contenzioso *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland*, la cui decisione di accoglimento è stata pubblicata il 9 aprile 2024 ed è disponibile su <https://hudoc.echr.coe.int/eng>, contestualmente al rigetto dei ricorsi, sempre in tema di *Climate change*, *Carême v. France* (ric. n. 7189/21), *Duarte Agostinho and Others v. Portugal and 32 other States* (ric. n. 39371/20). In argomento, G. RAIMONDI, *La sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso "Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et al. c. Svizzera". Una svolta nel contenzioso sul cambiamento climatico?*, in *Foro it.*, 2024, 277 ss., secondo cui «una volta ammessa la rilevanza della dimensione "diritti umani" della lotta al cambiamento climatico e alle sue conseguenze negative, la corte abbia scelto ragionevolmente la strada della (...) tutela di tali diritti anche nel contesto di questa sfida epocale»; si veda anche, A. OSTI, *A qualcuno (non) piace caldo. Il caso KlimaSeniorinnen c. Svizzera avanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo (per non tacer degli altri)*, in *BioLaw Journal*, 2023, 2, 237 ss., 239, che distingue chiaramente questi casi in arrivo dalle altre occasioni in cui la Corte EDU «si era misurata, con grande cautela ed equilibrio, con il più ampio tema ambientale». Per una analisi critica del contenzioso ambientale di fronte alla Corte EDU si veda S. THEI, *Towards the Environmental Minimum: Environmental Protection through Human Rights*, Cambridge, 2021; O. PEDERSEN, *The European Court of Human Rights and International Environmental Law*, in J. KNOX-R. PEJAN (a cura di), *The Human Right to a Healthy Environment*, Cambridge, 2018, 86-96.

Strasburgo ⁽¹⁷⁾, in ragione dei quali la Corte è chiamata a formare nel breve periodo un vero e proprio orientamento, il più possibile coerente, in materia di *climate litigation*.

Il presente contributo tenterà di porsi in dialogo con questo contenzioso per comprendere quale siano le principali direttrici lungo le quali si sviluppa la riflessione delle Corti e attraverso quali chiavi viene accertata e dichiarata la responsabilità dello Stato convenuto in giudizio, anche al fine di poter offrire una lettura adeguata della sentenza del Tribunale di Roma e capire se una (diversa) tutela è comunque perseguibile.

2. Il rispetto degli obblighi convenzionali ed europei.

È agevole osservare come la maggior parte degli obblighi in materia climatica, che possano dirsi effettivamente vincolanti per gli Stati, originano da fonti del diritto internazionale convenzionale, quali ad esempio la Convenzione quadro sui cambiamenti climatici firmata a Rio de Janeiro ⁽¹⁸⁾, il Protocollo di Kyoto ⁽¹⁹⁾ e

⁽¹⁷⁾ Tra i ricorsi attualmente pendenti è bene ricordare quelli che coinvolgono l'Italia, vale a dire *Uricchiov v. Italy and 32 other States* (ric. n. 14615/21), *De Conto v. Italy and 32 other States* (ric. n. 14620/21), che coinvolgono ben 33 Stati, e che si aggiungono all'iniziativa promossa da *Greenpeace Nordic and others v. Norway* (ric. n. 34068/21) i ricorsi riuniti *Soubeste and four other applications v. Austria and 11 Other States* (ric. nn. 31925/22, 31932/22, 31938/22, 31943/22 and 31947/22), *Engels v. Germany* (ric. n. 46906/22), che lasciano chiaramente intuire l'impatto potenziale di un orientamento, consolidato e coerente, della Corte EDU rispetto a tutte le Parti Contraenti della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. Per un aggiornamento, si rinvia a https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Climate_change_ENG.pdf. Per un'analisi dell'approccio con cui la Corte EDU si avvicina a questi casi e alle principali questioni si veda G. PULEIO, *La crisi climatica di fronte alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Contratto e impresa Europa*, 2022, 3, 611 ss.

⁽¹⁸⁾ 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 e si è posta quale obiettivo la stabilizzazione delle concentrazioni di gas serra nell'atmosfera, onde escludere qualsiasi pericolosa interferenza delle attività umane sul sistema climatico, con l'impegno, solo politico, di creare una struttura vincolante atta ad obbligare gli Stati a stabilizzare le concentrazioni di gas-serra e riportare le emissioni di diossido di carbonio ai livelli del 1990. Entrata in vigore il 21 marzo del 1994, ha oramai raggiunto un ambito di applicazione quasi universale: <https://unfccc.int/process/parties-non-party-stakeholders/parties-convention-and-observer-states>.

⁽¹⁹⁾ Il Protocollo di Kyoto è stato adottato l'11 dicembre 1997, ma è entrato in

l'Accordo di Parigi ⁽²⁰⁾.

Si tratta di accordi internazionali che hanno l'ambizione di definire un quadro normativo che consenta a tutti i paesi aderenti (e con più alta incidenza per gli stati maggiormente sviluppati) di negoziare impegni di progressiva riduzione delle emissioni di gas climalteranti, assunti sulla base di evidenze scientifiche ⁽²¹⁾.

vigore solo il 16 febbraio 2005 (in ragione di diffuse resistenze e della decisione degli Stati Uniti, all'epoca responsabili del 36% delle emissioni, di non aderire) e rappresenta il primo strumento adottato per rendere operativa la Convenzione quadro, vincolando gli Stati industrializzati a ridurre in maniera significativa le emissioni dei gas ad effetto serra rispetto all'epoca preindustriale (l'anno di riferimento è il 1990). Particolarmente importante quanto disposto dall'allegato B, che prevede un limite massimo di emissioni per trentasette paesi (quelli più industrializzati), sulla base del presupposto che il riscaldamento dell'atmosfera terrestre è a loro principalmente imputabile e, pertanto, se ne devono accollare le maggiori conseguenze (c.d. principio delle responsabilità comuni, ma differenziate). Il Protocollo di Kyoto è stato ratificato sia dall'Unione Europea (tramite la Decisione 2002/358/CE del Consiglio) che dai suoi Stati membri. L'Unione Europea, nel suo complesso, si è impegnata a ridurre le proprie emissioni di gas serra dell'8% rispetto ai livelli del 1990 e tale impegno è stato ripartito in maniera differenziata tra gli Stati membri. L'Italia si è impegnata a ridurre le proprie emissioni del 6.5% rispetto ai livelli del 1990 nel periodo 2008-2012). In argomento, si veda *ex multis*, W.T. DOUMA - L. MASSAI - M. MONTINI (a cura di), *The Kyoto Protocol and Beyond*, The Hague, 2007; D. FREESTONE - C. STRECK (a cura di), *Legal Aspects of Implementing the Kyoto Protocol Mechanisms: Making Kyoto Work*, Oxford, 2005.

⁽²⁰⁾ 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 (c.d. COP21). Esso è entrato in vigore sul piano internazionale il 4 novembre 2016, è stato ratificato dall'Unione (tramite la Decisione UE 2016/1841 del Consiglio) e dagli Stati membri. L'accordo prevede, quale obbligazione principale, l'impegno degli Stati di limitare l'aumento della temperatura terrestre entro un massimo di due gradi; successivamente, sulla scorta di alcuni rapporti dell'IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*), tale soglia di aumento è stata ridotta, di comune accordo, ad 1.5 gradi entro la fine del secolo; obiettivo che richiede, secondo gli attuali studi scientifici, una riduzione delle emissioni di gas climalteranti del 43%, rispetto ai livelli del 1990, entro il 2030. In argomento, v. S. NESPOR, *La lunga marcia per un accordo globale sul clima: dal Protocollo di Kyoto all'Accordo di Parigi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, 1, 81.

⁽²¹⁾ Rispetto alle prove scientifiche, a cui la stessa Convenzione Quadro sui cambiamenti climatici, nei primi tre articoli, attribuisce un ruolo primario, particolare rilievo rivestono i rapporti predisposti dall'IPCC, la cui autorevolezza è tale da indurre a ritenere le indicazioni scientifiche ivi contenute sostanzialmente inconfutabili. Si veda in argomento, M.F. CAVALCANTI, *Fonti del diritto e cambiamento climatico: il ruolo dei dati tecnico-scientifici nella giustizia climatica in Europa*, in *DPCE online*, 2022, 329 ss., sp. 331, laddove l'Autore si sofferma ad individuare gli «elementi sui quali si è formato il consenso della comunità scientifica internazionale» e che evocano ormai chiaramente la

Tuttavia, i vincoli e le obbligazioni che ne derivano sono legati ad un obiettivo di riduzione delle emissioni che viene fissato da ciascuno Stato a livello nazionale (NDCs, *Nationally Determined Contributions*) (22). È altresì agevole rilevare come l'assenza di efficaci meccanismi di *enforcement* o di risoluzione delle controversie (23) renda oltremodo difficoltoso poter intercettare in tali accordi una base giuridica idonea a giustificare la proponibilità di un'azione giudiziaria di fronte al giudice nazionale.

Peraltro, nemmeno l'adesione dell'Unione Europea a tali obblighi convenzionali sembra in grado di allargare le maglie della tutela giudiziaria. Infatti, benché dalle fonti (specie regolamentari) del diritto europeo — tanto in materia di tutela dell'ambiente (24) quanto, più specificamente, di cambiamento climatico — parrebbe agevole rintracciare una base giuridica a cui ancorare le pretese giudiziali dei singoli, queste ultime sono concretamente arginate dal (significativo) limite *ex art.* 263, co. 4, del TFUE, in ragione del quale l'impugnazione degli atti europei da parte di una persona fisica o giuridica può essere proposta solo qualora il ricorso abbia ad oggetto «atti adottati nei suoi confronti o che la riguardano direttamente e individualmente» (25).

condizione di deficit ecologico dell'intero pianeta ed il profilarsi di rischi incalcolabili nella loro gravità, tali da mettere a rischio la sopravvivenza del genere umano.

(22) Come osserva, correttamente, G. CONTALDI, *Aspetti problematici della giustizia climatica*, cit., 570, la presenza di impegni di riduzione determinati a livello nazionale — che, «come tali, non sono autonomamente coercibili sul piano internazionale» — rappresenta un evidente elemento di debolezza dell'Accordo di Parigi.

(23) Anche se gli Stati più sviluppati sono tenuti a sostenere i paesi meno avanzati nell'adozione delle loro misure di riduzione delle emissioni e di adattamento ai cambiamenti climatici, manca tuttora un meccanismo per vincolare i primi a fornire ai secondi le risorse economiche necessarie. In tale prospettiva G. GHINELLI, *Le condizioni dell'azione nel contenzioso climatico*, cit., 1277 osserva come il ricorso al processo sia reso necessario dagli insuccessi prodotti sul piano sostanziale dal diritto internazionale, rivelatosi incapace di prevedere sistemi effettivamente vincolanti per gli Stati, di fronte all'avanzare dei cambiamenti climatici.

(24) In particolare, la Direttiva 2008/50/CE, in materia di qualità dell'aria ambiente; la Direttiva 2006/7/CE in materia di gestione della qualità delle acque di balneazione; la Direttiva 2008/98/CE in materia di rifiuti.

(25) Si veda C. FELIZIANI, *Dall'accesso alla giustizia in materia ambientale alla giustizia ambientale*, in G. CONTALDI (a cura di), *Aspetti problematici della giustizia climati-*

Ne discende un quadro piuttosto contraddittorio ⁽²⁶⁾. Da un lato, l'imposizione a ciascuno Stato membro di precise obbligazioni per (i) la riduzione percentuale (variabile da paese a paese) delle emissioni di gas ad effetto serra entro il 2030 ⁽²⁷⁾, (ii) il conseguimento della neutralità climatica, con il conseguente onere di predisporre un piano integrato per l'energia ed il clima (al fine di rendere trasparenti e verificabili le misure che si intendono adottare) ⁽²⁸⁾ (iii) la promozione delle energie rinnovabili ⁽²⁹⁾;

ca, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, 2023, 3, 597 ss. Come osserva G. CONTALDI, *Aspetti problematici della giustizia climatica*, cit., 574, il tema dev'essere analizzato alla luce della Convenzione di Aarhus, sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, firmata il 25 giugno 1998 ed a cui l'Unione Europea ha aderito con la decisione del Consiglio 2005/370/CE, del 17 febbraio 2005. A scontrarsi con il limite indicato nel testo è proprio la tutela giurisdizionale garantita in relazione all'art. 9, par. 3, vale a dire la «possibilità di promuovere un ricorso avverso una decisione delle autorità pubbliche».

⁽²⁶⁾ G. CONTALDI, *Aspetti problematici della giustizia climatica*, cit., 575-576 parla di quadro «estremamente frammentario. Da un lato, infatti, la disposizione contenuta nel Trattato, sostanzialmente previene le azioni, davanti alla Corte di giustizia, nei confronti delle istituzioni europee. Dall'altro, in assenza di una normativa di carattere generale, la tutela giudiziale davanti agli organi nazionali risulta spesso incompleta e manchevole sotto diversi aspetti».

⁽²⁷⁾ Regolamento (UE) n. 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, al fine di conseguire per quella data una riduzione delle emissioni climalteranti, all'interno dell'Unione, di almeno il 40% (rispetto ai livelli del 1990) ed onorare gli impegni assunti a norma dell'accordo di Parigi.

⁽²⁸⁾ Regolamento (UE) n. 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 2021, che modifica il Regolamento (CE) n. 401/2009 e il Regolamento (UE) n. 2018/1999 (*Normativa europea sul clima*), su cui si rinvia a E. CHITTI, *Managing the Ecological Transition of the EU: The European Green Deal as a Regulatory Process*, in *Comm. M. Law Rev.*, 2022, 19 ss. Alla luce dell'importanza crescente che la stabilità climatica assume agli occhi dell'Unione, l'obiettivo viene innalzato verso l'azzeramento delle emissioni nette di gas a effetto serra entro il 2050. Il Regolamento (UE) n. 2021/1119 ha, in particolare, istituito un quadro «per la riduzione irreversibile e graduale delle emissioni antropogeniche di gas a effetto serra dalle fonti e l'aumento degli assorbimenti dai pozzi regolamentati nel diritto dell'Unione», prevedendo che l'equilibrio tra emissioni e assorbimenti debba essere raggiunto «al più tardi nel 2050».

⁽²⁹⁾ Direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, che richiede agli Stati membri di incrementare progressivamente la quota di energia elettrica prodotta da fonti alternative. Si veda in argomento, M. ZACCARIA, *La nuova Direttiva 2018/2001/UE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili: prime riflessioni*, in *Rivi-*

doveri e vincoli che rimandano a riferimenti normativi piuttosto chiari, inseriti in una “Strategia Europea in tema di adattamento ai cambiamenti climatici”⁽³⁰⁾, e che ben si prestano ad essere posti a fondamento di un’azione che ne censuri la violazione ad opera degli Stati membri.

Dall’altro lato, la giurisprudenza delle Corti Europee che ha tradizionalmente negato la legittimazione attiva dei singoli individui, nonché dei gruppi di persone e delle associazioni preposte alla tutela del clima o dell’ambiente⁽³¹⁾ che, benché investiti di un duplice diritto⁽³²⁾ d’accesso alle informazioni e di partecipazione ai procedimenti in materia ambientale⁽³³⁾, scontano l’incapacità di provare la sussistenza di una incidenza “diretta ed individuale” del provvedimento nei loro confronti⁽³⁴⁾. In questa

sta di Diritto Agrario, 2019, 1, 137 ss.

⁽³⁰⁾ Inaugurata con il Libro verde della Commissione sull’adattamento ai cambiamenti climatici in Europa e volta alla minimizzazione degli impatti economici, ambientali e sociali derivanti dai mutamenti climatici.

⁽³¹⁾ Come osserva, A. GALANTI, *Giustizia ambientale e giustizia climatica: così vicine, così lontane*, in G. CONTALDI (a cura di), *Aspetti problematici della giustizia climatica*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, 2023, 3, 614, sp. 620, la piattaforma degli attori in giudizio «sta diventando sempre più eterogenea: alle ONG e ai partiti politici si aggiungono bambini, anziani, migranti e popolazioni indigene».

⁽³²⁾ Il riferimento è alla Convenzione sull’accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l’accesso alla giustizia in materia ambientale, firmata ad Aarhus, Danimarca, 25 giugno 1998 a cui la Comunità Europea ha aderito con la decisione del Consiglio 2005/370/CE, del 17 febbraio 2005 ed a cui, perlomeno rispetto ai primi due profili, ha dato rapido seguito con l’adozione del Regolamento (CE) n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 settembre 2006 sulla applicazione dei provvedimenti della Convenzione di Aarhus sull’accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico al processo decisionale e l’accesso alla giustizia in materia ambientale alle istituzioni e organi comunitari, recentemente modificato dal Regolamento (UE) n. 2021/1767 del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 ottobre 2021.

⁽³³⁾ Diritti rispetto ai quali l’accesso alla giustizia è espressamente riconosciuto dalla Corte di giustizia anche in capo ai privati cittadini (si veda la sentenza 26 luglio 2017, cause riunite C-196/16 e C-197/16, *Comune di Corridonia e a. contro Provincia di Macerata e Provincia di Macerata Settore 10 – Ambiente*, ECLI:EU:C:2017:589).

⁽³⁴⁾ Fin dal risalente caso *Greenpeace* (sentenza della Corte del 2 aprile 1998, causa C-321/95, *Stichting Greenpeace Council*, ECLI:EU:C:1998:153, punti 27-29). Costante l’orientamento sul punto: v., da ultimo, le sentenze della Corte del 26 giugno 2019, causa C-723/17, *Lies Caeynest e altri c. Brusselles Hoofdstedelijk Gewest*, ECLI:EU:C:2019:533 e 25 marzo 2021, causa C-565/19 P, *Carvalho e a. contro Parlamento europeo e Con-*

direzione risulta paradigmatica la decisione della Corte di giustizia dell'Unione europea del 25 marzo 2021 (C-565/19, *Armando Carvalho e al. c. Parlamento e Consiglio*)⁽³⁵⁾, che ha dichiarato inammissibile il ricorso proposto da ricorrenti di diversi Paesi, i quali richiama l'Unione europea al rispetto dell'obbligo di eliminare le cause dei cambiamenti climatici e le conseguenti violazioni dei diritti fondamentali, proprio per difetto del “*direct and individual concern*” ex art. 263, par. 4, TFUE, e conseguentemente della legittimazione attiva. Sebbene il requisito non richieda che l'atto sia espressamente adottato nei confronti del ricorrente, esso non potrà nemmeno dirsi integrato per il solo fatto che la misura impugnata sia destinata ad interferire con il godimento di un diritto fondamentale avente carattere individuale⁽³⁶⁾.

3. L'esigenza di salvaguardia dei diritti fondamentali.

Per le ragioni appena evidenziate, non è infrequente (*rectius* è sempre più frequente) che si rivolga l'attenzione verso le fonti

siglio dell'Unione europea, ECLI:EU:C:2021:252. In dottrina si veda E. FASOLI, *Legal Standing of NGOs in Environmental Disputes in Europe*, in N. BOSCHIERO - C. PITEA - T. SCOVAZZI - C. RAGNI (eds.), *International Courts and the Development of International Law*, The Hague, 2013, 337 ss.; N. DE DOMINICIS, *L'accesso alla giustizia in materia ambientale. Profili di diritto europeo*, Milano, 2016, 109.

⁽³⁵⁾ La richiesta dei ricorrenti era volta ad ottenere l'annullamento proprio dei Regolamenti e Direttive con cui l'Unione aveva adottato gli obiettivi di contenimento delle emissioni assunti dagli Stati membri sulla base dell'Accordo di Parigi. Si veda in argomento, *ex multis*, F. GALLARATI, *Caso Carvalho: la Corte di Giustizia rimanda l'appuntamento con la giustizia climatica*, in *DPCE online*, n. 2021, 2, 2605 ss.

⁽³⁶⁾ A parere della Corte, non solo non è dimostrata né dimostrabile la lesività degli atti di diritto unitario derivato impugnati rispetto alla situazione giuridica di cui sono titolari i ricorrenti, ma è anche criticamente evidenziato come detta situazione giuridica oggetto di tutela sarebbe indifferenziata rispetto a quella di qualunque altro soggetto dell'ordinamento. M. MONTINI, *La giustizia climatica nell'Unione europea: il caso Carvalho e le prospettive future*, in G. CONTALDI (a cura di), *Aspetti problematici della giustizia climatica*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, 2023, 3, 654, sp. 659-662, evidenzia come detta giurisprudenza tenga in scarsa considerazione i dati e rapporti scientifici dell'IPCC, che secondo l'Autore potrebbero essere assunti come riferimento per una valutazione della sussistenza della prova del danno e del nesso di causalità: ove la Corte ammettesse la possibilità di introdurre siffatte valutazioni, si potrebbe ipoteticamente allargare il numero dei legittimati attivi a proporre un ricorso per annullamento.

internazionali poste a salvaguardia dei diritti dell'uomo⁽³⁷⁾ ed in particolare, almeno nel continente europeo, alla CEDU ed alla giurisprudenza evolutiva con cui la Corte europea dei diritti dell'uomo ha tentato di rimediare all'assenza di una specifica disposizione idonea a ricomprendere l'ambiente nel novero dei diritti fondamentali⁽³⁸⁾. In questa prospettiva l'interpretazione che viene offerta dell'art. 2, che riconosce il diritto alla vita e lo eleva a condizione di ogni altro diritto⁽³⁹⁾, e dell'art. 8, che ricono-

(37) D'altronde, la relazione tra *Climate Change* e *Human Rights* è espressamente richiamata anche nel preambolo dell'Accordo di Parigi, in cui si legge «Riconoscendo che i cambiamenti climatici sono preoccupazione comune dell'umanità, le Parti, al momento di intraprendere azioni volte a contrastarli, dovrebbero rispettare, promuovere e prendere in considerazione i loro obblighi rispettivi nei confronti dei diritti umani, del diritto alla salute, dei diritti delle popolazioni indigene, delle comunità locali, dei migranti, dei minori, delle persone con disabilità e delle persone in situazioni di vulnerabilità, nonché del diritto allo sviluppo, all'eguaglianza di genere, all'emancipazione delle donne e all'equità intergenerazionale».

(38) Per una rassegna della giurisprudenza evolutiva della Corte EDU, si veda I. ANRÒ-B. NASCIBENE, *La tutela dei diritti fondamentali nella giurisprudenza della Corte di giustizia: nuove sfide, nuove prospettive*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 2017, 323 ss.; U. VILLANI, *Tutela dei diritti fondamentali nel "dialogo" tra corti europee e giudici nazionali*, in L. MOCCIA (a cura di), *Diritti fondamentali e cittadinanza dell'Unione europea*, Milano, 2011, 115 ss.; E. RUOZZI, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani*, Napoli, 2011, 63 ss. e 123 ss., che ben illustra come la Corte abbia incluso la tutela dell'ambiente sia nell'ambito dell'art. 2 (diritto alla vita), che dell'art. 8 (diritto alla vita privata) e art. 10 (libertà di espressione), che dell'art. 1 del Protocollo addizionale (diritto di proprietà), e ciò sia considerando le singole disposizioni e i relativi diritti, sia nel combinato disposto con gli articoli 6 e 13 (diritto all'equo processo e ad un ricorso effettivo). R. TISCINI, *Tutela inibitoria e cambiamento climatico*, cit., 15 osserva come le *climate change litigations* rispetto alle controversie ambientali «si pongono in un rapporto di *genus a species*: a voler in estrema sintesi descrivere la *relatio* che intercorre tra controversie climatiche ed ambientali, si dirà infatti che il clima rappresenta il contesto in cui si trovano gli elementi che compongono l'ambiente (di qui la divergenza per contenuti ed obiettivi delle liti sul primo rispetto a quelli che riguardano il secondo)».

(39) Così già, Corte EDU, *Isayeva, Yusupova e Bazayeva c. Russia*, 24 febbraio 2005, ricorsi nn. 57947/00, 57948/00 e 57949/00, decisione del 24 febbraio 2005, spec. § 168. Sulla centralità del diritto alla vita nel sistema della CEDU, si veda R. CONTI, *I giudici e il biodiritto*, Roma, 2014, 254; S. BARTOLE - P. DE SENA - V. ZAGREBELSKY, *Commentario breve alla Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2012, 36, che osserva come: «[A]l diritto alla vita spetta una posizione speciale all'interno della Convenzione: il suo mancato rispetto è una delle più gravi infrazioni in materia di diritti dell'uomo, posto che senza protezione del diritto alla vita il godimento di ogni altro diritto e libertà garantito dalla CEDU è illusorio».

sce il diritto alla “vita privata e familiare” quali sfere dell’autonomia personale, è orientata a ricomprendere anche il diritto degli individui a godere di un ambiente sano ⁽⁴⁰⁾. Inoltre, nel combinato disposto con l’art. 13, si riconosce una protezione che non si limita ad individuare obblighi negativi ⁽⁴¹⁾ in capo allo Stato, bensì a ritenere che quest’ultimo sia tenuto ad attivare tutti gli strumenti necessari a garantire il pieno rispetto delle prerogative di cui alla Convenzione ⁽⁴²⁾ e renderne effettivo l’esercizio a favore ed opera dei singoli individui ⁽⁴³⁾.

La percorribilità di tale approccio trova un autorevole (e ben noto) precedente nella decisione sul caso *Urgenda Foundation v.*

⁽⁴⁰⁾ Come osserva N. LIPARI, in R. CONTI, *CEDU e cultura giuridica italiana. 5. La Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo e i civilisti*, in www.giustiziasinsieme.it, 2020: «la Convenzione europea dei diritti umani si è venuta progressivamente affermando come un organismo vivo, capace di offrire sia alla Corte che ai giudici nazionali la possibilità di estendere la tutela anche a diritti non esplicitamente enunciati nella Convenzione». Per tale via la Corte ha affermato più volte la generale responsabilità dello Stato per violazione dei diritti umani in conseguenza di un danno ambientale; si veda *ex multis* Corte EDU, *López Ostra c. Spain*, ricorso n. 16798/90, decisione del 9 dicembre 1994.

⁽⁴¹⁾ Si intende riferirsi al divieto per i poteri pubblici di porre in essere ingerenze arbitrarie attraverso misure legislative, atti amministrativi e comportamenti materiali volti a limitare l’esercizio dei diritti garantiti dalla CEDU, così come alle «omissioni suscettibili di ledere le situazioni giuridiche che si ritengono protette», cfr. S. BARTOLE - B. CONFORTI - G. RAIMONDI, *Commentario alla Convenzione Europea per la tutela dei Diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2001, 308.

⁽⁴²⁾ Come evidenzia A. GIORDANO, *La giustizia climatica ai tempi della transizione ecologica*, in G. CONTALDI (a cura di), *Aspetti problematici della giustizia climatica*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, 2023, 3, 586 ss., sp. 587 al concetto di “protezione” viene attribuita una portata ampia, tale da far gravare sugli Stati «obblighi positivi di intervento con misure di protezione e repressione». Parla di «diritto all’efficacia della protezione statale» dei diritti materiali, R. SAPIENZA, *Il diritto ad un ricorso effettivo nella Convenzione europea dei diritti dell’uomo*, in *Riv. dir. int.*, 2001, 277 ss., sp. 281. La Corte EDU, in particolare, non ha esitato ad affermare la sussistenza di un tale obbligo con riferimento ai disastri naturali, allorquando ha rilevato, a fronte di un rischio prevedibile, la mancata adozione da parte dello Stato delle misure rientranti nelle sue possibilità; si veda Corte EDU, *Budayeva and others v. Russia*, ricorsi nn. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 e 15343/02, decisione 20 marzo 2008; Corte EDU, *Kolyadenko and others v. Russia*, ricorsi nn. 17423/05, 20534/05 e 20678/05, decisione del 28 febbraio 2012.

⁽⁴³⁾ Per A. GIORDANO, *La giustizia climatica ai tempi della transizione ecologica*, cit., 588 «nel contesto di una comunità internazionale di governanti più che di governati, il sistema introdotto dalla Convenzione rompe i tradizionali schemi, orientato — quale è — verso la diretta protezione di interessi individuali».

State of Netherland ⁽⁴⁴⁾, con cui veniva (per la prima volta) operato un collegamento diretto tra il diligente adempimento di una vera e propria obbligazione climatica, intesa quale obbligazione positiva dello Stato di proteggere la vita e la salute dei cittadini, ed il *duty of care* derivante tanto dagli artt. 2 e 8 della CEDU quanto da norme interne di rango costituzionale.

Infatti, secondo la Corte Suprema olandese, gli articoli 93 e 94 della Costituzione porrebbero un chiaro obbligo in capo allo Stato di rispettare tutte le disposizioni della CEDU ⁽⁴⁵⁾, che non solo sarebbero pienamente vincolanti per lo Stato, ma andrebbero interpretate secondo i parametri ermeneutici impiegati dalla Corte EDU, alla cui giurisdizione l'Olanda è direttamente sottoposta.

Le garanzie scolpite negli articoli 2 e 8 della CEDU implicherebbero per lo Stato la doverosa adozione di misure volte a scongiurare, anche nell'ottica del principio di precauzione, pregiudizi a carico dei cittadini e ciò, anche quando si tratta di rischi ambientali che minacciano la popolazione nel suo insieme. Pertanto, si è ritenuto che il governo nazionale olandese fosse obbligato ad assumere le azioni necessarie a garantire una riduzione delle emissioni di gas serra del 25% entro il 2020 (come richiesto dalla ricorrente *Urgenda* ⁽⁴⁶⁾), in quanto misure volte a scongiurare un

⁽⁴⁴⁾ *Hoge Raad*, sentenza del 20 dicembre 2019, causa 19/00135, cit. In dottrina, per un approfondimento sull'importanza del caso ed anche per ulteriori riferimenti, si veda M.F. CAVALCANTI - M.J. TERSTEGGE, *The Urgenda Case: the Dutch Path Toward a New Climate Constitutionalism*, in *DPCE online*, 2020, 2, 1371 ss.; A. GIORDANO, *Climate Change e strumenti di tutela. Verso la Public Interest Litigation*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2020, 763 ss.; F. PASSARINI, *Ambiente, CEDU e cambiamento climatico, nella decisione della Corte Suprema dei Paesi Bassi nel caso Urgenda*, in *Dir. um. dir. int.*, 2020, 3, 377 ss.

⁽⁴⁵⁾ Secondo l'art. 93, «*Provisions of treaties and of resolutions by international institutions which may be binding on all persons by virtue of their contents shall become binding after they have been published*» mentre l'art. 94 prevede che «*Statutory regulations in force within the Kingdom shall not be applicable if such application is in conflict with provisions of treaties that are binding on all persons or of resolutions by international institutions*».

⁽⁴⁶⁾ La Suprema Corte olandese ha di fatto confermato la decisione di appello, che aveva già condannato lo Stato a ridurre, entro la fine del 2020, le emissioni di gas serra provenienti dal suolo olandese di almeno il 25% rispetto al 1990: *Gerechthof Den Haag*, 9 ottobre 2018, 200.178.245/01, su cui v. CORCIONE, *Diritti umani, cambiamento climatico*

pericolo imminente ed attuale di violazione del diritto alla vita e del rispetto alla vita familiare e privata (47).

L'espresso riferimento alla Convenzione EDU, unitamente all'affermazione della potenziale responsabilità dello Stato verso un numero indeterminato di cittadini, ha inevitabilmente indicato una strada che altri non hanno tardato ad intraprendere e che ha trovato nel caso *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland* (48) un cruciale primo approdo. Non a caso, il ricorso presentato dalle anziane ricorrenti lamentava proprio la violazione degli art. 2 e 8 CEDU ad opera del governo svizzero, che avrebbe mancato di mettere in atto tutte le misure necessarie per proteggerle dal cambiamento climatico e, in particolare, dall'aumento delle temperature nella stagione estiva. La crescente canicola, infatti, aggrava le condizioni di salute delle anziane signore e le espone ad un maggior rischio di decesso, costringendole a condurre una vita di isolamento sociale, con inevitabili ricadute sul loro benessere psico-fisico (49). Inoltre, è interessante osser-

e definizione giudiziale dello standard di condotta, in *Dir. um. dir. int.*, 2019, 1, 197 ss. A partire da questa decisione, si vedano anche le riflessioni di M. MORVILLO, *Climate change litigation e separazione dei poteri: riflessioni a partire dal caso Urgenda*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 28 maggio 2019; T. SCOVAZZI, *L'interpretazione e l'applicazione ambientalista della Convenzione europea dei diritti umani, con particolare riguardo al caso Urgenda*, in *Riv. giur. amb.*, 2019, 3, 619 ss.

(47) Al contrario non si creerebbe conflitto con il principio di separazione dei poteri, poiché, come osserva A. GIORDANO, *La giustizia climatica ai tempi della transizione ecologica*, cit., 594, questo scaturirebbe soltanto se il giudice ordinasse al legislatore di «riempire la norma di contenuti precisamente determinati», mentre «l'individuazione del "fine" di ridurre le emissioni di gas serra non interseccherebbe la libertà del legislatore di forgiare i "mezzi" che all'obiettivo meglio e più efficacemente si attagliano».

(48) Come già indicato alla nota 16, la decisione di accoglimento è stata pubblicata il 9 aprile 2024, successivamente alla relazione tenuta al Convegno del 13 marzo, che, data l'importanza della decisione, viene debitamente e sinteticamente integrata.

(49) Per una descrizione puntuale si rinvia a F. ZORZI GIUSTINIANI, *Contenzioso climatico e diritti umani: il ruolo delle corti europee sovranazionali*, in *Federalismi.it*, 2023, 8, 272, sp. 283 ss.; A. OSTI, *A qualcuno (non) piace caldo. Il caso KlimaSeniorinnen c. Svizzera...*, cit., 241 ss., la quale evidenzia come le assunzioni delle ricorrenti fossero basate su prove scientifiche volte a dimostrare che il rispetto del limite fissato dall'Accordo di Parigi per il contenimento dell'aumento delle temperature a 1,5° - 2° C, consentirebbe di ottenere una significativa riduzione delle morti premature connesse con le alte temperature; evento che colpisce in modo particolare la categoria delle donne anziane.

vare che le ricorrenti lamentavano anche la violazione dell'art. 6 (1) e dell'art. 13 CEDU, in congiunzione con gli artt. 2 e 8, nella misura in cui ritengono che non sia stato loro garantito un effettivo accesso alla giustizia, perlomeno a livello statale⁽⁵⁰⁾, vista la sistematica dichiarazione di inammissibilità dei ricorsi introdotti in patria e l'impossibilità di ottenere una pronuncia nel merito.

Ampie e articolate le difese della Svizzera, che ha particolarmente insistito sulla non adeguatezza del sistema convenzionale, quale luogo dove definire le politiche nazionali per combattere il riscaldamento globale⁽⁵¹⁾, e del foro di Strasburgo, il cui intervento si sarebbe posto in contrasto con il principio di sussidiarietà e con il rispetto del dialogo democratico interno al sistema politico svizzero⁽⁵²⁾, oltre al consueto argomento della inammissibilità per la mancanza dello *status* di vittima⁽⁵³⁾ delle ricorrenti ai sensi dell'art 34 CEDU.

La decisione assunta dalla Corte EDU, lo scorso 9 aprile, prende innanzitutto posizione sulla possibilità che un ricorrente collettivo (una associazione) possa essere legittimato ad agire ai

⁽⁵⁰⁾ Su cui *ex multis*, N. TROCKER, *Dal giusto processo all'effettività dei rimedi: l'“azione” nell'elaborazione della Corte europea dei diritti dell'uomo. Parte prima*, in *Riv. Trim. dir. e proc. Civ.*, 2007, 35 ss.; C. FOCARELLI, *Equo processo e Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. Contributo alla determinazione dell'ambito di applicazione dell'art. 6 della Convenzione*, Padova, 2001.

⁽⁵¹⁾ La Svizzera ha formalmente adottato un *CO2 Act*, tuttora in vigore, sin dal 2013 e progressivamente aggiornato. Tuttavia, la revisione proposta nel 2021 e finalizzata a ridurre, entro il 2030, le emissioni di gas serra del 50% rispetto ai livelli del 1990 è stata bocciata dalla popolazione svizzera attraverso un referendum.

⁽⁵²⁾ La competenza esclusiva del sistema politico svizzero è stata peraltro ribadita con forza dal Parlamento elvetico che, il 12 giugno 2024, ha assunto una posizione formale, votata a maggioranza da entrambe le camere, di contrasto alla Sentenza della Corte EDU, sostenendo di non dover intervenire per la sua esecuzione, poiché il paese disporrebbe già di un'efficace strategia di contrasto al cambiamento climatico e rilevando il difetto di giurisdizione della Corte di Strasburgo. Non si tratta del consueto problema di *enforcement* di una sentenza proveniente da un tribunale internazionale, ma di una, più rara, forma di opposizione ufficiale alla decisione, fondata sull'assenza dei presupposti processuali necessari per consentire alla Corte di pronunciare nel merito.

⁽⁵³⁾ Sulla cui nozione all'interno della CEDU si rinvia a V. ZAGREBELSKY - R. CHENAL - L. TOMASI, *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*, II ed., Bologna, 2019, 428 - 436.

sensi della CEDU ⁽⁵⁴⁾, escludendo che la sua partecipazione al giudizio orienti verso l'ipotesi (vietata) di *actio popularis* ⁽⁵⁵⁾. In argomento, la Corte ammette che «*in modern-day societies, when citizens are confronted with particularly complex administrative decisions, recourse to collective bodies such as associations is one of the accessible means, sometimes the only means, available to them whereby they can defend their particular interests effectively*» ed evidenzia, altresì, come l'importanza del ricorso a soggetti collettivi, per difendere gli interessi connessi a fenomeni ambientali sia espressamente richiamata anche dalla Convenzione di Aarhus (art. 9) ⁽⁵⁶⁾, che richiede agli Stati firmatari di garantire alle organizzazioni non governative un ampio accesso alla

⁽⁵⁴⁾ Rispetto alle associazioni, la Corte di Strasburgo ha più volte statuito in passato, affermando che nella Convenzione esistono alcuni diritti (in particolare quelli contenuti negli artt. 2, 3 e 5) che per la loro stessa natura non possono essere esercitati da associazioni. Si veda, *ex multis* Corte EDU, *Conka e a. c. Belgio*, ricorso n. 51564/02, decisione del 5 febbraio 2002 e Corte EDU *Open Door et Dublin Well Woman c. Irlanda*, ricorsi nn. 14234/88 e 14235/88, decisione del 29 ottobre 1992. Nel caso *Verein KlimaSeniorinnen* la Corte di Strasburgo ha, invece, espressamente riconosciuto l'applicabilità dell'art. 6, § 1, della convenzione all'associazione ricorrente ed ha ritenuto che il suo diritto di accesso alla giustizia era stato ristretto al punto da potersi considerare violato. Si veda, A.G. LANA, *L'impatto della sentenza "Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et al. c. Svizzera" sul futuro del contenzioso climatico nazionale*, in *Foro it.*, 2024, 329 ss.

⁽⁵⁵⁾ In argomento si rinvia alle pronunce, Corte EDU *Cordella and others v. Italy*, ricorso n. 54414/13 e 54264/15, decisione del 24 gennaio 2019, §§ 99; Corte EDU *Di Sarno and others v. Italy*, ricorso n. 30765/08, decisione del 10 gennaio 2012, § 80; Corte EDU *Perez v. France* [GC], ricorso n. 47287/99, decisione del 12 febbraio 2004, § 70.

⁽⁵⁶⁾ L'utilizzo ed il richiamo di altri strumenti convenzionali internazionali nell'interpretazione della CEDU, non rappresenta una novità nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo. Ad esempio, guardando alle disposizioni normative che interessano il caso di specie, la Corte EDU ha già in passato interpretato l'articolo 8 CEDU alla luce della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989 e della Convenzione europea sull'adozione dei minori del 24 aprile 1967. Come osserva A. OSTI, *A qualcuno (non) piace caldo. Il caso KlimaSeniorinnen c. Svizzera...*, cit., 245, nella misura in cui si accetta che la «Convenzione Edu è un *living instrument*» essa andrà necessariamente «interpretata alla luce delle condizioni attuali, tenendo in considerazione, a fini interpretativi, non solo l'evoluzione delle norme nazionali, ma anche di quelle internazionali». Sulla *living instrument doctrine* si rinvia a E. BJORGE, *The Convention as a Living Instrument: Rooted in the Past, Looking to the Future*, in *Human Rights Law Journal*, 36, 2017, 243 ss. Sulla Convenzione di Aarhus, di cui sono firmatari tutti gli stati membri del Consiglio d'Europa, si veda la nota 32.

giustizia in materia ambientale (§§ 489-499 della decisione). Pertanto, ai fini dell'art. 34 CEDU, occorrerà verificare nel caso concreto se l'associazione sia «*lawfully established, able to demonstrate its purpose, qualified and representative to act on behalf of members or other affected individuals*» (§ 502), requisiti che la Corte ritiene siano soddisfatti dalla ricorrente in questione (§§ 521- 526).

Per quanto attiene, invece, allo *status* di vittima, la Corte non abbandona il proprio approccio restrittivo e ritiene che andrà valutato con riferimento ai singoli ricorrenti ⁽⁵⁷⁾, onde garantire «*that the requirement of a particular level and severity of the adverse consequences affecting the applicant concerned is satisfied, including the applicants' individual vulnerabilities which may give rise to a pressing need to ensure their individual protection*» (par. 531) ⁽⁵⁸⁾.

⁽⁵⁷⁾ Contestualmente al caso *KlimaSeniorinnen*, la Corte EDU ha pronunciato su altri due ricorsi, *Carême v. France*, ricorso 7189/21, e *Duarte Agostinho and Others v. Portugal and 32 other States*, ricorso 39371/20, che venivano entrambi dichiarati inammissibili. Il caso *Duarte Agostinho*, in particolare, vedeva nel ruolo di ricorrenti sei ragazzi portoghesi che agivano non solo contro il proprio Stato, ma contro altri 32 Stati aderenti al Consiglio d'Europa e considerati i principali emettitori di gas climalteranti, lamentando la violazione degli articoli 2 e 8 e 14 CEDU. L'elemento di maggiore interesse era rappresentato dall'invocazione della giurisdizione extra-territoriale della Corte EDU, ai sensi dell'art. 1 della Convenzione, nel tentativo di dare all'azione un rilievo globale, ma sul punto la Corte di Strasburgo non ha avuto modo di pronunciarsi. In argomento, si veda A. SARDU, *L'evoluzione del concetto di giurisdizione extraterritoriale nel contenzioso climatico internazionale basato sui diritti umani*, in *BioLaw Journal*, 2023, 2, 123 ss. Sull'utilizzo che la Corte di Strasburgo ha fatto del concetto di giurisdizione extraterritoriale, si veda anche C. MALLORY, *Human Rights Imperialists: The Extraterritorial Application of the European Convention on Human Rights*, London, 2020; S. BESSON, *The Extraterritoriality of the European Convention on Human Rights: Why Human Rights Depend on Jurisdiction and What Jurisdiction Amounts to*, in *Leiden Journal of International Law*, 25, 2012, 857 ss.

⁽⁵⁸⁾ In argomento, la sentenza della Corte EDU nota che, se da un lato, «*there is cogent scientific evidence demonstrating that climate change has already contributed to an increase in morbidity and mortality*» (§478), dall'altro, «*given the nature of climate change and its various adverse effects and future risks, the number of persons affected, in different ways and to varying degrees, is indefinite*» (§ 479). Il carattere indefinito e indeterminato dei soggetti che possono essere colpiti dalle conseguenze del cambiamento climatico spiega l'atteggiamento restrittivo adottato dalla Corte, che ribadisce l'orientamento tradizionale, secondo cui il ricorrente deve dimostrare di essere stato personal-

Nel merito, la Corte di Strasburgo ha affrontato il tema delle obbligazioni positive degli Stati nel contesto del cambiamento climatico. Innanzitutto, ha assorbito le censure mosse con riferimento all'art. 2 (diritto alla vita) in quelle di cui all'art. 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) e ha ribadito che, conformemente al principio di sussidiarietà, le autorità nazionali hanno la responsabilità di garantire i diritti e le libertà sanciti dalla Convenzione e, nel farlo, godono di un certo margine di discrezionalità (§ 541). Ma al contempo, alla luce delle evidenze scientifiche che sottolineano la gravità e concretezza del rischio di raggiungere un punto di irreversibilità del cambiamento climatico, la Corte evidenzia come sia giustificato ritenere «*that climate protection should carry considerable weight in the weighing-up of any competing considerations*» (§ 542).

Sulla base di queste premesse ⁽⁵⁹⁾, per i giudici di Strasburgo è evidente che in capo agli Stati sussista un obbligo («*State's primary duty*») di intervenire sul tema climatico e «*to adopt, and to effectively apply in practice, regulations and measures capable of mitigating the existing and potentially irreversible, future effects of climate change*» (§ 545), così come già ricavabile dagli impegni assunti in sede internazionale, che consentono di orientare tale obbligo verso l'adozione di misure per la riduzione sostanziale e progressiva dei livelli di emissioni, al fine di raggiungere la neutralità climatica entro tre decenni.

mente e direttamente colpito dalle azioni od omissioni contestate. In particolare, secondo la Corte andrebbero dimostrate «*the following circumstances concerning the applicant's situation: a) the applicant must be subject to a high intensity of exposure to the adverse effects of climate change, that is, the level and severity of (the risk of) adverse consequences of governmental action or inaction affecting the applicant must be significant; and (b) there must be a pressing need to ensure the applicant's individual protection, owing to the absence or inadequacy of any reasonable measures to reduce harm*» (§ 487).

⁽⁵⁹⁾ La Corte, nel ribadire come la tutela garantita dall'art. 8 si estende agli effetti negativi sulla salute umana, sul benessere e sulla qualità della vita derivanti da varie fonti (o dal rischio) di danno ambientale, ha richiamato alcuni precedenti in cui ha statuito l'applicabilità dell'articolo 8 in ipotesi di danno ambientale indipendentemente dal fatto che l'inquinamento sia causato direttamente dallo Stato o che la responsabilità dello Stato derivi da una mancata regolamentazione dell'industria privata; cfr. Corte EDU, *Hatton and Others v. the United Kingdom* [GC], ricorso n. 36022/97, decisione dell'8 luglio 2003, § 98.

Ecco allora che affinché le misure siano efficaci e gli obiettivi possano essere raggiunti, spetta alle autorità pubbliche agire in tempo utile, intraprendendo azioni immediate da inserire in un quadro di misure normative e di attuazione a livello nazionale. Se il margine di apprezzamento sui mezzi opportuni rimane ampio, quello sui tempi necessari al conseguimento degli obiettivi è particolarmente ridotto. Non solo. Il corretto esercizio della discrezionalità affidata agli Stati, sarà comunque oggetto di valutazione della Corte (§ 541), che esaminerà se le autorità interne competenti (siano esse legislative, esecutive o giudiziarie) abbiano operato tenendo in debita considerazione alcune specifiche esigenze che possano garantire la tempestività, appropriatezza e coerenza del loro agire (§550) ⁽⁶⁰⁾.

E sulla scorta di tali criteri di giudizio che la Corte EDU è giunta a ritenere che le politiche svizzere in tema di cambiamento climatico, integrassero una violazione dell'art. 8 della Convenzione — avendo riscontrato «*some critical lacunae in the Swiss authorities' process of putting in place the relevant domestic regulatory framework*» inclusa l'incapacità di quantificare i limiti alle emissioni e il fallito conseguimento dei target definiti nel passato (§ 573) — ed è lecito presumere che tali criteri saranno utilizzati anche nei futuri contenziosi già pendenti a Strasburgo, in cui oc-

⁽⁶⁰⁾ Il riferimento è al § 550, dove la decisione afferma «*When assessing whether a State has remained within its margin of appreciation (see paragraph 543 above), the Court will examine whether the competent domestic authorities, be it at the legislative, executive or judicial level, have had due regard to the need to: (a) adopt general measures specifying a target timeline for achieving carbon neutrality and the overall remaining carbon budget for the same time frame, or another equivalent method of quantification of future GHG emissions, in line with the overarching goal for national and/or global climate-change mitigation commitments; (b) set out intermediate GHG emissions reduction targets and pathways (by sector or other relevant methodologies) that are deemed capable, in principle, of meeting the overall national GHG reduction goals within the relevant time frames undertaken in national policies; (c) provide evidence showing whether they have duly complied, or are in the process of complying, with the relevant GHG reduction targets (see sub-paragraphs (a)(b) above); (d) keep the relevant GHG reduction targets updated with due diligence, and based on the best available evidence; and (e) act in good time and in an appropriate and consistent manner when devising and implementing the relevant legislation and measures*».

correrà valutare la conformità dell'esercizio dei pubblici poteri al rispetto delle obbligazioni assunte in sede internazionale.

4. Responsabilità climatica e tutela delle generazioni future.

Confermata la effettività della tutela del clima, ove ricercata attraverso la protezione dei diritti fondamentali, una ulteriore (e, a ben vedere, connessa) strada che può essere intrapresa, per imputare allo Stato le responsabilità discendenti dal cambiamento climatico, è quella della giustizia intergenerazionale ovvero della tutela dei diritti nel rapporto tra generazioni. È, infatti, noto che le emissioni di gas serra colpiscono in maniera più violenta i territori e le popolazioni che meno hanno contribuito alla loro produzione ed, inoltre, proiettano i propri effetti negativi ben al di là dell'anno (o decennio) in cui vengono emesse nell'etere, andando ad impattare su numerose generazioni successive, peraltro estranee ai benefici connessi alla loro produzione ⁽⁶¹⁾.

Si tratta di un percorso che appare come ramificazione di quello illustrato nel paragrafo che precede, poiché la violazione dei diritti umani fondamentali (quali il diritto alla vita, alla salute, all'acqua) discendente dal cambiamento climatico è considerata come un dato acquisito. Tuttavia, l'esigenza di adottare nell'immediato politiche climatiche, che siano in grado di arginare gli effetti del cambiamento, espone all'inevitabile corollario di una ulteriore limitazione di alcune libertà fondamentali (economiche e sociali) dei cittadini (di oggi), che non potranno acquisire alcun beneficio diretto, derivante

⁽⁶¹⁾ Come già osservato da M. CARDUCCI, *Cambiamento climatico (diritto costituzionale)*, in *Dig. disc. pubbl.*, 2021, 52 ss.; A. D'ALOIA, *Bioetica ambientale, sostenibilità, teoria intergenerazionale della Costituzione*, in *BioLaw Journal*, 2019, 2, 648; F. GALLARATI, *Generazioni a processo: modelli teorici di responsabilità intergenerazionale alla prova del contenzioso climatico*, in *BioLaw Journal*, 2023, 2, 159 ss., 160 evidenzia come «il problema della dispersione temporale delle cause e degli effetti del riscaldamento globale renda altresì difficile affrontare, dal punto di vista etico, le questioni di giustizia intergenerazionale sollevate dal cambiamento climatico». Per un'ampia illustrazione del tema si veda, P. LAWRENCE, *Justice for Future Generations. Climate Change and International Law*, Cheltenham, 2014.

da tali scelte ⁽⁶²⁾. In altre parole, la scelta di assumere determinati comportamenti a tutela del clima (e le conseguenti privazioni) deve essere adottata nell'interesse delle future generazioni, mossi dalla consapevolezza che l'odierna inazione le esporrebbe a restrizioni e misure sempre più radicali ⁽⁶³⁾.

Le implicazioni che discendono dalla volontà di inquadrare la responsabilità dello Stato sul tema climatico (e rispetto al suo cambiamento) come responsabilità intergenerazionale sono amplissime e oggetto di molteplici difficoltà ermeneutiche ⁽⁶⁴⁾, a cominciare dalla distinzione tra generazioni presenti e future, affidata ad un termine ambiguo, che «racchiude in sé tanto ciò che è generato quanto ciò che è generabile» ⁽⁶⁵⁾. E d'altronde, è

⁽⁶²⁾ Come osserva O.W. PEDERSEN, *The Janus-Head of Human Rights and Climate Change: Adaptation and Mitigation*, in *Nordic Journal of International Law*, 2011, 403 ss., il rapporto tra cambiamento climatico e diritti umani non è univoco, ma è un "Giano bifronte". In senso analogo M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in R. BIFULCO - A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, 425 ss., sp. 437, il quale evidenzia le difficoltà di applicare tecniche di bilanciamento a diritti di generazioni diverse, poiché «non siamo affatto certi di avere a che fare con diritti dello stesso rango, ma soprattutto non sappiamo affatto quale sia l'effettiva consistenza del secondo termine del bilanciamento e quali siano le reali conseguenze pratiche dell'uno o dell'altro test».

⁽⁶³⁾ Il presente dilemma ed il suo evidente connotato etico è stato ampiamente illustrato da S.M. GARDINER, *A Perfect Moral Storm: The Ethical Tragedy of Climate Change*, Oxford, 2011. D'altronde sono numerosissimi gli studi etici in materia climatica, tra cui si segnalano H. SHUE, *Climate Justice: Vulnerability and Protection*, Oxford, 2016; P. LAWRENCE, *Justice for Future Generations*, cit.; E.A. POSNER - D. WEISBACH, *Climate Change Justice*, Princeton, 2010. Tuttavia, come osservato da R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008, 18-19, il progressivo riconoscimento di una responsabilità intergenerazionale in numerosi documenti internazionali e costituzionali rende superflua l'esigenza di attribuire alla medesima un fondamento morale, consentendo di orientare l'attenzione sul modo in cui la tutela degli interessi delle generazioni future debba essere garantita. Per una critica alla retorica costruita attorno alle generazioni future, si veda S. HUMPHREYS, *Against Future Generations*, in *The European Journal of International Law*, 33(4), 2023, 1085.

⁽⁶⁴⁾ Si rinvia in argomento *ex multis* a R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, cit., *passim*; A. D'ALOIA, *Generazioni future (diritto costituzionale)*, in *Enc. diritto*, Annali IX, 2016, 337 ss.

⁽⁶⁵⁾ Così M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, cit., 426.

osservazione di senso comune come non sia possibile distinguere nettamente una generazione dall'altra — poiché nella realtà le generazioni sfuggono ad una successione ordinata ed “optano” per una inevitabile coesistenza ⁽⁶⁶⁾ — il che non agevola la corretta definizione della portata giuridica di un'obbligazione intergenerazionale ⁽⁶⁷⁾. Si deve, infatti, ritenere che nel momento in cui viene affermata sul piano positivo, l'obbligazione è destinata ad estendersi ai componenti di tutte le generazioni successive, senza arbitrarie limitazioni e disparità di trattamento ⁽⁶⁸⁾.

Attenzione specifica è tradizionalmente dedicata all'individuazione del titolo giuridico in forza del quale le generazioni presenti sono obbligate nei confronti di quelle future. In argomento, si contrappongono due teorie principali che muovono da approcci sostanzialmente opposti: la prima, c.d. dei *planetary rights* prevede l'attribuzione di diritti soggettivi in favore delle generazioni future, declinando tali diritti come planetari ⁽⁶⁹⁾; la seconda

⁽⁶⁶⁾ Cfr. F. GALLARATI, *Generazioni a processo: modelli teorici di responsabilità intergenerazionale...* cit., 169, che osserva come in ogni momento storico coesistono sempre almeno due generazioni successive.

⁽⁶⁷⁾ Ad esempio, l'analisi del contenzioso climatico mostra come, nella maggior parte dei casi, siano stati proprio i giovani o i bambini a fare valere le obbligazioni intertemporali gravanti sui decisori politici, agendo come componenti delle generazioni presenti, ma al contempo in rappresentanza (in quanto facenti parte) delle generazioni future.

⁽⁶⁸⁾ Si veda A. SPADARO, *L'amore dei lontani: universalità e intergenerazionalità dei diritti fondamentali fra ragionevolezza e globalizzazione*, in R. BIFULCO - A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro*, cit., 72 ss. in merito alla possibilità di limitare l'applicazione dei principi di giustizia intergenerazionale alle sole persone che non sono ancora nate (ma che lo saranno) nel momento in cui si potrà verificare l'avvenuto adempimento dell'obbligazione assunta nei loro confronti ovvero alle sole generazioni più vicine, poiché solo rispetto a queste ultime può affermarsi la sussistenza di un dovere etico delle generazioni presenti, che altresì consenta loro di ipotizzarne esigenze e bisogni. Ad esempio, rispetto all'attuale agenda climatica, le obbligazioni di riduzione delle emissioni dovrebbero valere solamente nei confronti di quelle persone che saranno in vita nel 2030 o nel 2050, ma che non siano ancora nate nel momento in cui l'impegno è stato formalmente assunto.

⁽⁶⁹⁾ La teoria dei *planetary rights* è stata formulata trentacinque anni orsono da E.B. WEISS, *In Fairness to Future Generations. International Law, Common Patrimony and Intergenerational Equity*, Tokyo, 1989, attirando grande attenzione e raccogliendo numerosi proseliti nella letteratura giuridica. Tra i primi Autori schieratisi a favore del

raffigura, invece, la responsabilità intergenerazionale come una catena di obbligazioni tra generazioni successive ⁽⁷⁰⁾.

La teoria dei *planetary rights* muove dalla convinzione che un'idea di giustizia intergenerazionale in ambito climatico e ambientale non possa prescindere dal considerare due ordini di relazioni: (i) quella tra generazioni della nostra specie e (ii) quella con il sistema naturale di cui siamo parte e che rappresenta un patrimonio comune di cui ciascuna generazione è, allo stesso tempo, custode e beneficiaria ⁽⁷¹⁾. I diritti planetari che ne discendono vengono pertanto affermati in una dimensione e titolarità collettiva, che non è mai riferibile ai singoli individui delle diverse generazioni ⁽⁷²⁾, ma che si connota e sostanzia nella rela-

riconoscimento di diritti in capo alle generazioni future, si veda v. R. ELLIOT, *The Rights of Future People*, in *Journal of Applied Philosophy*, 6, 1989, 159 ss. Per M. LUCIANI, *Generazioni future*, cit., 428, l'attribuzione di diritti soggettivi in favore delle generazioni future poggia sulla forza simbolica riconosciuta alla categoria dei diritti e sulla una "tendenza irenica" a leggere l'intero diritto costituzionale in chiave di diritti.

⁽⁷⁰⁾ Si tratta di una teoria inizialmente formulata da R.B. HOWARTH, *Intergenerational justice and the chain of obligation*, in *Environmental Values*, 1, 1992, 133 ss. e successivamente perfezionata, in epoca più recente, da A. GOSSERIES, *On future generations' future rights*, in *The Journal of Political Philosophy*, 2008, 446 ss.

⁽⁷¹⁾ Tali posizioni sono ulteriormente sviluppate da E.B. WEISS, *Our Rights and Obligations to Future Generations for the Environment*, in *American Journal of International Law*, 84, 1990, 198 ss., in cui l'Autrice specifica come ogni generazione sia titolare di diritti e obblighi planetari, che consistono nel diritto di ricevere il pianeta in condizioni non peggiori rispetto alla generazione precedente e nell'obbligo di preservarlo, in modo che anche le generazioni successive possano beneficiare delle stesse opportunità di quelle precedenti.

⁽⁷²⁾ Tale impostazione consente di superare le tradizionali obiezioni della non-esistenza e della non-identità che vengono sollevate rispetto alla possibilità di riconoscere situazioni sostanziali soggettive in capo agli individui delle generazioni future. L'obiezione di non esistenza si basa sull'assunto che le persone appartenenti alle generazioni future non possano essere titolari di diritti nella misura in cui non esistono; trattandosi, cioè, di soggetti soltanto in potenza, essi saranno titolari di diritti nel momento in cui nasceranno, ma non essendo possibile prevedere se e quando ciò accadrà, non possono essere ritenuti titolari di diritti nel presente. Per una articolata formulazione di questa obiezione si veda W. BECKERMAN, *The Impossibility of a Theory of Intergenerational Justice*, in J.C. TREMMEL (ed.), *Handbook of Intergenerational Justice*, Cheltenham, 2006, 53 ss. L'obiezione di non identità, invece, nega che le persone future possano dolersi delle azioni delle generazioni presenti, perché le azioni presenti influiscono sull'identità dei soggetti che vivranno nel futuro, per cui anche una decisione più irresponsabile di una generazione precedente non potrà mai ritenersi lesiva dei diritti degli appartenenti alle generazioni

zione giuridica di diritti-doveri tra generazioni ed il pianeta ⁽⁷³⁾. In altre parole, l'azione a tutela dei diritti delle generazioni future potrà essere proposta in giudizio da chiunque, ma non in ragione di una titolarità individuale della situazione sostanziale protetta bensì, in veste e qualità di componente di una collettività globale e trasversale a cui è assegnato e riconosciuto un diritto/dovere di protezione del globo ⁽⁷⁴⁾.

Tuttavia, risulta piuttosto evidente la difficoltà di esportare tale impostazione ed i corollari che ne discendono all'interno di ordinamenti di impostazione liberale come quelli europei ⁽⁷⁵⁾,

successive, dato che le generazioni future sono il risultato di quelle scelte, in assenza delle quali quei soggetti non esisterebbero. Il paradosso è stato formulato da D. PARFIT, *Reasons and Persons*, Oxford, 1987, prima ancora che la teoria dei *planetary rights* trovasse compiuta espressione.

⁽⁷³⁾ E.B. WEISS, *Our Rights and Obligations to Future Generations for the Environment*, cit., 94-96.

⁽⁷⁴⁾ L'influenza di tale teoria è chiaramente riscontrabile nella decisione *Suprema Corte de Justicia* colombiana, sul caso STC4360-2018, *Generaciones Futuras v Minambiente*, con cui il 5 aprile 2018 la Corte ha deciso un'azione proposta da un gruppo di giovani di età compresa tra 7 e 25 anni, i quali lamentavano la violazione dei propri diritti costituzionali in conseguenza dell'inadempimento, da parte dello Stato colombiano, degli impegni di riduzione della deforestazione dell'Amazzonia assunti a livello nazionale e internazionale. La Corte ha riconosciuto (peraltro, in assenza di una espressa domanda delle parti) l'Amazzonia colombiana come «*sujeto de derechos*» ed ha collocato i diritti delle generazioni future all'interno di una più ampia accezione dell'area di protezione dei diritti fondamentali, che per la Corte non devono limitarsi a tutelare gli interessi e libertà degli individui, ma devono avere riguardo anche alle altre specie animali e vegetali, ai soggetti non nati e al valore intrinseco della natura, di cui le generazioni future fanno parte. Sulla sentenza, si veda F. GALLARATI, *Generazioni a processo: modelli teorici di responsabilità intergenerazionale...* cit., 176-177; S. FANNI, *Una teorizzazione di un approccio fondato sui diritti umani alla protezione delle generazioni future nell'ambito del contenzioso ambientale internazionale e nazionale* in *Biolaw Journal*, 2022, 2, 203 ss., sp. 218; A. PELIZZON, *An Intergenerational Ecological Jurisprudence: The Supreme Court of Colombia and the Rights of the Amazon Rainforest*, in *Law, Technology and Humans*, 2020, 33 ss.

⁽⁷⁵⁾ Si rintraccia nella sentenza *Generaciones Futuras v Minambiente* (§§ 4-7) una critica radicale al modello «antropocentrico ed egoista» del costituzionalismo liberale, a cui la sentenza intende contrapporre una «ideologia» eco-centrica da porre alla base di un nuovo modello di «Costituzione ecologica». Come osserva F. GALLARATI, *Generazioni a processo: modelli teorici di responsabilità intergenerazionale...* cit., 177, in relazione «alla proposta avanzata da Edith Brown Weiss nel 1989, le argomentazioni adottate, trent'anni dopo, dalla Corte Suprema colombiana si connotano per un atteggiamento più marcatamente eco-centrico, figlio anche del contesto culturale che fa da sfondo al nuo-

dove i diritti sono tradizionalmente concepiti come pretese individuali suscettibili di essere fatte valere da soggetti determinati, e dove, invece, sembra più agevole ricostruire la responsabilità intergenerazionale secondo un approccio coerente con la teoria della catena di obbligazioni, vale a dire concentrando l'attenzione sui doveri delle generazioni presenti nei confronti di quelle future ⁽⁷⁶⁾, anche in assenza del corrispettivo diritto in capo a queste ultime ⁽⁷⁷⁾.

Infatti, la fisiologica coesistenza di (almeno due) generazioni distinte in uno stesso momento storico consente sempre di ricostruire una effettiva relazione giuridica di doveri (e diritti) tra le generazioni, che si esprime nell'attribuire alla generazione successiva il diritto di pretendere dalla generazione precedente l'adempimento dei propri doveri nei suoi confronti. Tuttavia, onde evitare che l'estensione temporale dell'obbligazione assunta si esaurisca o risulti limitata alla sola vita della generazione immediatamente successiva, il dovere della generazione presente è anche quello di non agire in maniera tale da rendere impossibile o eccessivamente difficile per la generazione successiva l'adempimento delle proprie obbligazioni rispetto alla generazione futura. In questo modo, attraverso una catena di obbligazioni intergenerazionali, ai componenti della generazione più giovane viene at-

vo costituzionalismo andino», anche se, come riconosce lo stesso Autore, elementi di eco-centrismo erano certamente presenti anche nella riflessione della giurista americana.

⁽⁷⁶⁾ Sebbene non si è mancato di osservare in dottrina come la categoria dei doveri sia accompagnata da una minore rilevanza simbolica e forza giuridica rispetto ai diritti, che non a caso godono della predisposizione di rimedi più efficaci per reagire alla loro violazione. In argomento si veda A. D'ALOIA, *Generazioni future*, cit., 374-375.

⁽⁷⁷⁾ Per R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, cit., 165 ss. è generalmente ammesso che non tutti gli obblighi presuppongono l'esistenza di un diritto ed è altresì ben possibile affermare l'esistenza di un obbligo senza che si conosca (né sia possibile conoscere) l'identità del relativo beneficiario. In senso analogo A. D'ALOIA, *Generazioni future*, cit., 342. La necessità di guardare al tema della solidarietà intergenerazionale dalla prospettiva dei doveri, anziché dei diritti, è sostenuta da G. ZAGREBELSKY, *Senza adulti*, Torino, 2016, 92; L. VIOLINI - G. FORMICI, *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente: riforme costituzionali e interventi della giurisprudenza*, in P. PANTALONE, *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente. Sviluppi, sfide e prospettive per Stati, imprese e individui*, in *Il diritto dell'economia*, num. mon., 2021, 35 ss.

tribuita la possibilità di farsi garanti delle obbligazioni assunte da tutte le generazioni presenti, anche nei confronti di generazioni lontane e, ad oggi, meramente in potenza ⁽⁷⁸⁾.

Aderisce a questa impostazione la decisione del Tribunale costituzionale federale tedesco, sul caso *Neubauer* pronunciata nel marzo 2021 ⁽⁷⁹⁾, che attraverso un ragionamento piuttosto articolato ed innovativo, ha decretato la parziale illegittimità costituzionale della legge federale sul clima ⁽⁸⁰⁾. Nell'analizzare il rapporto tra generazioni presenti e future al cospetto del cambiamento climatico, il Tribunale muove dalla premessa che le generazioni future non sono titolari di diritti fondamentali ⁽⁸¹⁾, ma al contrario

⁽⁷⁸⁾ R.B. HOWARTH, *Intergenerational justice*, cit., 135, il quale osserva: «*the responsibility of one generation to provide for the next defines a chain of obligation that extends into the indefinite future. To the extent that principles of justice require equal treatment for contemporaries, they require equal treatment for future generations as well*». In concreto, tale impostazione si preoccupa di realizzare un'equa distribuzione degli oneri scaturenti dall'obbligazione intergenerazionale, in modo che ciascuna generazione possa adempiere ai propri doveri senza essere costretta ad autoimporsi restrizioni eccessive nel godimento dei propri diritti.

⁽⁷⁹⁾ *Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Neubauer et al. v Germany*, cit. Tra i numerosi commenti alla sentenza si segnalano, F. GALLARATI, *Il contenzioso climatico di tono costituzionale*, cit., 157 ss.; R. BIFULCO, *Perché la storica sentenza tedesca impone una riflessione sulla responsabilità intergenerazionale*, in *Luiss Open*, 28 maggio 2021; R. BIN, *La Corte tedesca e il diritto al clima. Una rivoluzione?*, in *Iacostituzione.info*, 30 aprile 2021; M. PIGNATARO, *Il dovere di protezione del clima e i diritti delle generazioni future in una storica decisione tedesca*, in *EuBlog.eu*, 17 maggio 2021; A. DE PETRIS, *Protezione del clima e dimensione intertemporale dei diritti fondamentali: Karlsruhe for Future?*, in *CERIDAP*, 2021, 4, 127 ss.; G. WINTER, *The Intergenerational Effect of Fundamental Rights: A Contribution of the German Federal Constitutional Court to Climate Protection*, in *Journal of Environmental Law*, 34, 2022, 209 ss.

⁽⁸⁰⁾ La Sentenza riconosce che l'art. 20 della Costituzione tedesca contiene un mandato vincolante per la protezione del clima e, pertanto, si interroga sulla costituzionalità delle disposizioni della legge federale tedesca sul cambiamento climatico che fissano l'obiettivo della progressiva riduzione delle emissioni ed il raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050. Come vedremo, il Tribunale finirà per riconoscere una violazione dell'obbligo, gravante in capo allo Stato, di non interferire con l'esercizio delle libertà fondamentali.

⁽⁸¹⁾ La sentenza del Tribunale costituzionale federale (§§ 108-109 e 146) afferma, a più riprese, che i ricorrenti non stanno affermando i diritti di persone non nate ovvero di intere generazioni future, le quali, nel loro insieme o come somma di individui, non sono ancora titolari di alcun diritto fondamentale nel presente. Pertanto, come meglio si spiegherà nel proseguo, i ricorrenti stanno invocando la tutela dei propri diritti fondamentali.

è lo Stato ad essere gravato da obblighi intergenerazionali che si concretano in un dovere di protezione anche nei confronti delle generazioni non ancora presenti ⁽⁸²⁾.

Infatti, lo Stato ha il dovere di distribuire equamente tra le generazioni gli oneri connessi all'adempimento delle obbligazioni intergenerazionali ⁽⁸³⁾ ed un suo inadempimento comporta una lesione anticipata del godimento futuro dei diritti delle generazioni presenti.

È soprattutto questa ultima proposizione ad introdurre un elemento di grande novità, poiché per giungere a tale approdo il Tribunale costituzionale propone l'idea che tale violazione sia integrata da una determinata azione (o inazione) posta in essere nel presente ma che ha l'effetto di rendere inevitabile l'adozione nel futuro di misure restrittive di una libertà o diritto fondamentale, poiché in assenza di quelle limitazioni lo Stato non sarebbe in grado di adempiere ai propri obblighi costituzionali ⁽⁸⁴⁾. Pertanto, ne consegue che è proprio la tutela dei diritti fondamentali ad imporre allo Stato di salvaguardare le libertà nel tempo e di distribuire proporzionalmente le opportunità associate all'esercizio di tali libertà tra le diverse e successive generazioni ⁽⁸⁵⁾.

All'esistenza di un tale dovere/obbligo intergenerazionale in capo allo Stato corrisponde il riconoscimento di un diritto sog-

⁽⁸²⁾ La sentenza ricollega l'esistenza di un dovere siffatto, tanto all'art. 2 della Costituzione come dovere di protezione della vita e dell'integrità fisica, quanto all'art. 20 come dovere di protezione delle basi naturali della vita, tra cui il clima. Entrambi nella loro proiezione intergenerazionale comprendono anche il dovere di proteggere le generazioni future.

⁽⁸³⁾ Come è stato correttamente osservato da A. DE PETRIS, *Protezione del clima*, cit., 137, la Corte offre una lettura innovativa del principio di proporzionalità, declinato per la prima volta in termini intergenerazionali. L'equa distribuzione tra generazioni delle obbligazioni intergenerazionali, implica che queste ultime non possono essere proiettate unilateralmente sul futuro, pena la violazione del principio di proporzionalità.

⁽⁸⁴⁾ Così F. GALLARATI, *Generazioni a processo: modelli teorici di responsabilità intergenerazionale...* cit., 180. Il che è quanto si verifica quando, come nel caso delle emissioni di Co2, l'azione in questione produca effetti irreversibili.

⁽⁸⁵⁾ Pertanto, ove il legislatore, come nel caso esaminato dalla sentenza, scarichi gli oneri di riduzione delle emissioni di Co2 sul futuro, tale condotta si traduce in una violazione anticipata di quelle libertà fondamentali il cui esercizio implica l'emissione di Co2. È infatti inevitabile che quelle stesse libertà, in futuro, andranno incontro a restrizioni severe, per adempiere all'obbligo costituzionale di raggiungere la neutralità climatica.

gettivo in capo ai singoli individui della generazione presente che, qualora si ritengano lesi in relazione al futuro godimento dei propri diritti fondamentali, avranno la possibilità di attivarne la tutela in giudizio, anche attraverso un ricorso diretto di legittimità costituzionale. È bene ribadire che tali soggetti non appartengono né individualmente né collettivamente alle generazioni future, a cui non è (né potrebbe essere) riconosciuta alcuna titolarità di situazioni sostanziali soggettive; sono gli individui appartenenti alla generazione presente a cui vengono riconosciuti diritti intergenerazionali, intesi come diritti individuali attribuiti a ciascun componente di quella generazione.

Anche laddove non si intendesse accogliere l'idea (sostanzialmente) di una salvaguardia intertemporale della libertà, il pregio della prospettiva descritta è quello di proiettare l'istanza di tutela climatica, svolta nell'interesse delle generazioni future, su un terreno maggiormente familiare. Tale approccio punta a riconoscere l'esistenza di situazioni giuridiche protette (individuali), che fungono da specificazioni sul piano soggettivo della nozione unitaria riferibile al bene comune e che orientano lo sguardo verso il necessario corollario di garanzie. Percorso che al netto di una sua effettiva mutuabilità nel nostro ordinamento (di cui si dirà meglio *sub* § 6) non può che prendere le mosse e innervarsi sull'esplicito inserimento della tutela ambientale e climatica tra i principi fondamentali dell'ordinamento.

5. Il vicolo cieco del “giudizio universale”.

Come ampiamente rappresentato nelle pagine che precedono, l'iniziativa giudiziaria promossa davanti al Tribunale civile di Roma contro lo Stato italiano in materia di cambiamento climatico ⁽⁸⁶⁾, e che i partecipanti ⁽⁸⁷⁾ hanno definito in maniera

⁽⁸⁶⁾ Tribunale Ordinario di Roma, Seconda Sezione Civile, sentenza del 26 febbraio 2024, n. 3552, consultabile su *Nuova giur. civ. comm.*, 2024, 2, 309, con nota di M. MASIERI, *La causa “Giudizio Universale” e il destino della climate change litigation.*

⁽⁸⁷⁾ Si tratta di un'azione giudiziale proposta da più di 200 ricorrenti, tra cui 162 adulti, 17 minori (rappresentati in giudizio dai genitori) e 24 associazioni impegnate nella

evocativa *Giudizio universale*, non rappresentava un caso isolato né una dirompente novità ma, al contrario, era stata anticipata da numerose pronunce intervenute su istanze di tutela analoghe.

A ben vedere, la domanda tenta di tenere assieme le diverse fonti di obbligazioni climatiche (internazionali, convenzionali, europee, costituzionali ⁽⁸⁸⁾) optando per una sommatoria che, nelle intenzioni dei ricorrenti, avrebbe dovuto rafforzare e rendere più evidente la fondatezza della pretesa avanzata nei confronti del governo italiano, chiamato a rispondere a titolo di responsabilità extracontrattuale *ex art. 2043 e/o* per responsabilità custodiale *ex art. 2051*, in ragione della mancata adozione di un'adeguata politica climatica. Per l'effetto, i ricorrenti chiedevano al giudice di primo grado di condannare il convenuto (Stato italiano) *ex art. 2058*, comma 1, c.c. «all'adozione di ogni necessaria iniziativa per l'abbattimento, entro il 2030, delle emissioni nazionali artificiali di CO₂-eq nella misura del 92% rispetto ai livelli del 1990, ovvero in quell'altra, maggiore o minore, in corso di causa accertanda».

Così formulata, l'azione ha sollevato, da subito, ampi dubbi di ammissibilità, sia sotto il profilo della legittimazione attiva delle ricorrenti ⁽⁸⁹⁾, sia rispetto alla possibilità di risalire ad una

giustizia ambientale e nella difesa dei diritti umani e sostenuta da un'ampia risonanza mediatica. Per maggiori informazioni, inclusi i principali atti del giudizio è possibile consultare il link <https://giudiziouniversale.eu/la-causa-legale/>.

⁽⁸⁸⁾ Gli attori hanno individuato le fonti dei “doveri statali”: a) nella Costituzione; b) nella Convenzione Europea sui Diritti Umani (CEDU); c) nella legge n. 65/1994 di ratifica e di esecuzione della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici del 1992 (UNFCCC); d) nella legge n. 204/2016 di ratifica ed esecuzione dell'Accordo di Parigi sul clima del 2015; e) nel diritto europeo, originario e derivato (che include e integra UNFCCC e Accordo di Parigi); f) nelle ulteriori fonti connesse o integrative (Report del “Panel intergovernativo sul cambiamento climatico” - IPCC); g) nelle decisioni e dichiarazioni di organi e organismi di cui l'Italia è componente.

⁽⁸⁹⁾ Dubbi che originano dall'assenza, nell'ordinamento italiano, di una norma che conferisca «lo *standing* ad associazioni che facciano valere un “pregiudizio ecologico”, le quali sarebbero titolari, come i cittadini, di un mero interesse semplice e di fatto, non qualificato, né differenziato da quello della collettività generale». Così A. GIORDANO, *La giustizia climatica ai tempi della transizione ecologica*, cit., 595 che ulteriormente osserva come «tecniche come quelle del *representative standing* o del *citizen standing* non trovano formale cittadinanza; e le diversità che separano il nostro sistema finanche dagli

obbligazione civile dello Stato nei confronti dei singoli (e non degli altri Stati della Comunità internazionale), in merito agli interventi da adottare per come stabiliti dalle fonti sovranazionali — a fronte, peraltro, di un fenomeno planetario, la cui riconducibilità causale alle condotte del (solo) Stato italiano appare poco plausibile — sia perché, come osservato dall'ampia maggioranza dei commentatori, una pronuncia di accoglimento avrebbe rischiato di minare il principio di separazione dei poteri ⁽⁹⁰⁾ e di far incorrere il giudice in eccesso di potere per invasione dell'ambito di attribuzioni del potere politico ⁽⁹¹⁾, che verrebbe così privato della propria libertà di valutazione ⁽⁹²⁾.

D'altronde, è difficile non rilevare come la misura dell'abbattimento delle emissioni richiesta tramite la domanda, ecceda di gran lunga anche i più ambizioni propositi ed impegni assunti sul piano internazionale, descrivendo una obbligazione in concreto (ed al momento) non rintracciabile in nessuna delle fonti richia-

ordinamenti di altri Stati europei (si pensi, quanto al diritto olandese, all'art. 3:305a del *Dutch Civil Code* o, con riferimento al caso francese, al combinato disposto degli artt. 1248 *Code civil* e 142-1 *Code de l'environnement*) difficilmente consentono di esportare i risultati ermeneutici raggiunti in tali contesti».

⁽⁹⁰⁾ In tal senso, G. CONTALDI (a cura di), *Aspetti problematici della giustizia climatica*, cit., 577; A. HENKE-S. VINCRÉ, *Il contenzioso "climatico": problemi e prospettive*, cit., 140 e 151; A. GIORDANO, *La giustizia climatica ai tempi della transizione ecologica*, cit., 595; V.M. DELSIGNORE, *Il contenzioso climatico dal 2015 ad oggi*, cit., 270. Più ampiamente sul tema, si veda G. YEIN NG, *Judicialisation and the End of Parliamentary Supremacy*, in *Global Journal of Comparative Law*, 3, 2014, 87 ss.; L.F.M. BESSELINK, *The Proliferation of Constitutional Law and Constitutional Adjudication, or How American Judicial Review Came to Europe After All*, in *Utrecht Law Review*, 9(2), 2013, 35.

⁽⁹¹⁾ Già, il *Tribunal de premiere instance phroncophone de Bruxelles*, con una decisione del 17 giugno 2021, aveva ritenuto che, pur riconoscendo la violazione dei diritti dei ricorrenti e la negligenza dell'intervento pubblico delle tre regioni delle Fiandre, Vallonia e Bruxelles, non le fosse consentito di condannare il governo all'adozione di specifiche misure volte al raggiungimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni e, pertanto, più restrittive di quelle in vigore, proprio perché una decisione siffatta si sarebbe posta in contrasto con il principio di separazione dei poteri.

⁽⁹²⁾ Mancano, nel sistema italiano, strumenti assimilabili alla *public interest litigation* che, come osservato da S. VINCRÉ, *Il contenzioso "climatico": problemi e prospettive*, cit., 157, hanno consentito alle Corti, in particolare nelle esperienze giuridiche nordamericana ed indiana, di colmare le lacune legislative in settori particolarmente delicati, tra cui quello della tutela ambientale, e condannare lo Stato all'adozione di misure puntuali.

mate e che finisce per assegnare all'iniziativa una connotazione di *strategic litigation* molto più marcata, per non dire esasperata, nel confronto con gli altri precedenti giurisprudenziali europei ⁽⁹³⁾.

Parimenti, l'accertamento della sussistenza degli elementi costitutivi dell'illecito aquiliano (o della fattispecie di cui all'art. 2051 c.c.) viene richiesta non al fine di ottenere condanna al risarcimento del danno provocato da specifici provvedimenti normativi illeciti ⁽⁹⁴⁾ che avrebbero comportato la lesione dei diritti umani fondamentali, ma la condanna dello Stato al risarcimento in forma specifica, vale a dire all'adozione di quei provvedimenti necessari ed idonei a provocare l'abbattimento delle emissioni

⁽⁹³⁾ Ed infatti, indipendentemente dalla sussistenza o meno di un'obbligazione climatica in capo allo Stato, il Tribunale ordinario di Roma, ha espressamente richiamato la *«particolarità con la quale è stata strutturata la domanda, in quanto diretta ad ottenere dal Giudice una pronuncia di condanna dello Stato legislatore e del governo ad un facere in una materia tradizionalmente riservata alla “politica”»*, prendendo atto del fatto che, secondo la *«stessa prospettazione attorea, la responsabilità dello Stato sarebbe originata dalle condotte omissive, commissive e provvedimentali del Governo e del Parlamento che non consentirebbero il raggiungimento di obiettivi più ambiziosi rispetto a quelli cui lo Stato si è vincolato»* sulla base del diritto eurounitario o delle convenzioni internazionali.

⁽⁹⁴⁾ Sebbene sia agevole rilevare come il dolersi della insufficienza o mancanza di una determinata azione politica dello Stato difficilmente potrebbe condurre ad un risarcimento del danno, anche solo per equivalente, in favore dei cittadini. Sul punto le Sezioni Unite della Suprema Corte di Cassazione hanno recentemente ribadito, con Cass. Sez. Un. ordinanza del 29 maggio 2023, n. 15058, che tale rimedio a fronte della mancata adozione di atti legislativi non è mai disponibile (nel caso di specie, mancanza di una disciplina normativa per la tutela della maternità delle donne avvocato) essendovi un difetto assoluto di giurisdizione, nella misura in cui la domanda comporta non già la delibazione di una posizione di diritto soggettivo o di interesse legittimo, ma un sindacato sulla sfera riservata dalla Costituzione allo Stato legislatore. Analogamente, non costituisce fatto illecito *ex art. 2043 c.c.* nemmeno l'adozione di un provvedimento colpito da una declaratoria di illegittimità costituzionale, come ribadito da ultimo da Cass. civ., Sez. I, 13 dicembre 2021, n. 39534, in *Foro It.*, 2022, 1, 3, 1045, in quanto il potere legislativo è libero nei fini, sì che non è ravvisabile, in capo ai cittadini, un diritto soggettivo all'esercizio legittimo del potere legislativo. Diverso solo il caso di misure di attuazione obbligatorie ai sensi del diritto UE, su cui il Tribunale di Roma, così sinteticamente ricostruito il quadro complessivo, non a caso, formula un *obiter* evidenziando come gli attori «lamentando la lesione di una situazione giuridica soggettiva qualificata e differenziata da quella della collettività generale, non hanno attivato i rimedi pure previsti dall'ordinamento europeo per contestare la legittimità degli atti della UE sopra sinteticamente illustrati (*ex artt. 263 del TFUE*). Non hanno inteso censurare gli atti emanati dalle istituzioni europee, né hanno esperito l'azione risarcitoria *ex art. 340 TFUE*».

nazionali, al fine di prevenire la lesione futura di diritti umani.

Date queste premesse ha finito per essere facilmente dirimente l'eccezione di difetto assoluto di giurisdizione⁽⁹⁵⁾ proposta dal governo, nella misura in cui il *petitum* sostanziale della domanda consiste in un sindacato sulle modalità di esercizio (e quindi in una invasione o sconfinamento nella sfera) delle potestà legislative, come previste dalla Costituzione, di cui la pretesa risarcitoria è solo la conseguenza eventuale dell'accertamento richiesto. Risarcimento che, peraltro, avrebbe richiesto al giudice adito di riconoscere una responsabilità del c.d. Stato-legislatore, non predicabile fuori dai casi di violazione del diritto dell'Unione europea, e conseguentemente di annullare provvedimenti (anche) normativi di carattere primario e secondario, che costituiscono attuazione delle scelte politiche del legislatore e del governo, in palese violazione del principio di separazione dei poteri. Pertanto, il Tribunale ha dovuto constatare che l'interesse di cui si è invocata la tutela non rientra nel novero degli interessi soggettivi giuridicamente tutelati.

⁽⁹⁵⁾ L'espressione "difetto assoluto di giurisdizione", sottende l'idea che nessun giudice abbia giurisdizione e può essere declinato, oltre che come invasione o sconfinamento nella sfera riservata al legislatore o alla pubblica amministrazione, com'è nel caso di specie, anche quando la giurisdizione sia negata in via assoluta. Nella giurisprudenza non è infrequente l'alternativo ricorso alla locuzione, usata in veste di sinonimo, di "eccesso di potere giurisdizionale", su cui si veda *ex plurimis*, Cass. Sez. Un., 30 ottobre 2013, n. 24468; Cass. Sez. Un., 9 novembre 2011, n. 23302, in *Dir. proc. amm.*, 2012, 127; Cass. Sez. Un., 15 luglio 2003, n. 11091, in *Giur. it.*, 2004, 634. In argomento, si è fatto ampio ricorso all'eccesso di potere giurisdizionale, nelle forme del diniego di giustizia o di tutela giurisdizionale — inteso come il "mancato esercizio da parte del giudice (speciale) della giurisdizione a lui devoluta — suscettibile di affliggere le pronunce del Consiglio di Stato o della Corte dei Conti ricorribili per cassazione ai sensi dell'art. 111, comma 8, Cost. sebbene dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 6 del 2018 (*Giur. it.*, 2018, 3, 704, nota di M. MAZZAMUTO, *Motivi inerenti alla giurisdizione - Il giudice delle leggi conferma il pluralismo delle giurisdizioni*) le Sezioni Unite abbiano frenato la tendenza espansiva dell'ambito del sindacato esercitabile sulle pronunce del giudice amministrativo per motivi inerenti alla giurisdizione. Si veda da ultimo le osservazioni di G. VERDE, *Il riparto delle giurisdizioni fondato sulla contrapposizione diritti soggettivi - interessi legittimi (storia di concetti a cui si è data la sostanza di 'cose')*, in *Riv. dir. proc.* 2023, 2, 358; R. VACCARELLA, *Violazioni del diritto europeo e "motivi inerenti alla giurisdizione": novità in vista?*, in *Riv. dir. proc.*, 2022, 1, 207.

Considerazione e perplessità che permangono anche rispetto alla ulteriore domanda, proposta in via subordinata, e volta ad accertare e dichiarare l'inadempimento da parte dello Stato italiano dell'obbligazione di protezione riveniente dall'instaurato contatto sociale qualificato e per l'effetto, condannare il convenuto ex art. 1453 c.c. a conformare (adeguare) il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC) alle disposizioni idonee a realizzare l'abbattimento, entro il 2030, delle emissioni nazionali artificiali di CO₂-eq nella misura del 92% rispetto ai livelli del 1990. Domanda anch'essa dichiarata inammissibile, nella misura in cui il tribunale ha osservato che il Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC), di cui si chiedeva in concreto la modifica, sia il frutto di un atto di pianificazione generale ⁽⁹⁶⁾, le cui asserite carenze, tanto in termini di adeguatezza, coerenza e ragionevolezza, rispetto agli obiettivi definiti a livello europeo, dovranno essere censurate dinanzi al Giudice amministrativo ⁽⁹⁷⁾, sia per quanto attiene alla legittimità dell'atto amministrativo adottato, sia per la censura di comportamenti e omissioni riconducibili all'esercizio di poteri pubblici in materia di contrasto al cambiamento climatico ⁽⁹⁸⁾.

⁽⁹⁶⁾ Il piano è stato 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, e vi si è pervenuti attraverso un procedimento di formazione che, per espressa indicazione del Regolamento UE n. 2018/1999, lascia agli Stati discrezionalità nell'individuazione delle misure più idonee al raggiungimento degli obiettivi definiti a livello europeo.

⁽⁹⁷⁾ Il dispositivo della sentenza è piuttosto infelice nella misura in cui «dichiara inammissibili le domande proposte dagli attori per difetto assoluto di giurisdizione del Tribunale adito e per essere la questione (nei termini di cui in motivazione) devoluta al Giudice amministrativo», non avendo cura di operare una separazione tra le distinte domande proposte in via subordinata. Diversamente, sarebbe macroscopica la contraddittorietà tra il difetto assoluto di giurisdizione e il riconoscimento del potere al giudice amministrativo, che la lettura della motivazione consente di escludere.

⁽⁹⁸⁾ In questo senso, la giurisprudenza della Corte di Cassazione ha infatti statuito che rientrano nella giurisdizione amministrativa le controversie, anche di natura risarcitoria, relative a comportamenti materiali riconducibili – ancorché solo mediamente – al concreto esercizio di un potere autoritativo (cfr. Cass. Sez. Un., n. 5513/2021; Cass. Sez. Un., n. 19667/2020), mentre sono devolute alla giurisdizione ordinaria quelle in cui il comportamento materiale della pubblica amministrazione è del tutto avulso dall'e-

In definitiva, la decisione restituisce l'idea che i ricorrenti abbiano fatto malgoverno delle istanze di tutela di cui erano latori, orientandole verso strumenti inadeguati ovvero obiettivi radicali, con una valutazione che resta circoscritta al caso di specie. Infatti, proprio il carattere puramente processuale dell'arresto lascia impregiudicate le questioni di merito e rende viepiù evidente che l'esito presente sia solo un (primo) capitolo di quella che è una storia che non tarderà a proporre un seguito.

6. Quale tutela residua per arginare il cambiamento climatico?

La complessiva analisi che precede mostra come la legittimazione passiva dello Stato in seno al contenzioso climatico sia un elemento da più parti acquisito e che la via più efficace e collaudata per pervenire a pronunce favorevoli rispetto alle istanze di tutela del clima sia quella di legarle al rispetto ed alla protezione dovuta ai diritti fondamentali. La sensazione è che anche l'Italia non resterà estranea a questa apertura ma, nel rispetto dei limiti e delle peculiarità che caratterizzano il nostro ordinamento — preso atto che la strada da percorrere sia diversa da quella intrapresa nell'ambito del Giudizio universale —, dovrà cercare di porre la tutela giurisdizionale del clima in dialogo con la recente novella degli articoli 9 e 41 della Costituzione⁽⁹⁹⁾ e con le posizioni giu-

esercizio di quel potere (cfr. tra tante Cass. Sez. Un., n. 21769/2021; Cass. Sez. Un., n. 32364/2018).

⁽⁹⁹⁾ Come noto, in virtù della legge n. 1/2022, mentre l'art. 9 si è arricchito del richiamo a «biodiversità ed ecosistemi», la modifica dell'art. 41 Cost. precisa altresì che l'iniziativa economica «non può svolgersi in modo da arrecare danno alla salute e all'ambiente». Si veda *ex multis* A. BUONFRATE-A. URICCHIO (a cura di), *Trattato breve di diritto dello sviluppo sostenibile*, Milano 2023; R. BIFULCO, *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in *Analisi giuridica dell'economia* 2022, 140; L. CASSETTI, *Salute e ambiente come limiti «prioritari» alla libertà di iniziativa economica*, in *www.federalismi.it*, 2021; M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti Supreme e salute*, 2022, 140; E. PELLECCIA, *Ambiente, generazioni future, imprese sostenibili: riflessioni a margine della modifica degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, 721 ss.

ridiche sottese ⁽¹⁰⁰⁾.

In questa prospettiva, le sollecitazioni più interessanti sembrano provenire dalla soluzione indicata nel caso *Neubauer*, ove si osservi che la *climate litigation* è naturalmente orientata alla salvaguardia dei diritti delle future generazioni, ma questa difficilmente potrà trovare accoglimento, se non nell'ottica di consentire alle generazioni presenti di attivarsi nel richiedere ed offrire alle prime una protezione indiretta ⁽¹⁰¹⁾. Come visto, il tribunale federale tedesco ancora tale protezione al diritto dei cittadini del presente di continuare a godere delle proprie libertà nel tempo e di non ritrovarsi costretti nel futuro (*ergo* con le generazioni future) a dover sopportare restrizioni eccessive e radicali in ragione del mancato adempimento dei propri odierni doveri ⁽¹⁰²⁾. Accordare tutela alla proiezione futura dei diritti delle generazioni attuali è senz'altro una soluzione sofisticata, ma che manifesta una straordinaria capacità di sintesi delle principali questioni che caratterizzano il dibattito sul contenzioso climatico e, nello specifico del contesto italiano, consente sia di superare le obiezioni legate all'effettiva ed attuale titolarità del diritto o interesse tutelato ⁽¹⁰³⁾,

⁽¹⁰⁰⁾ Nel nostro ordinamento un diritto al clima stabile e sicuro viene tradizionalmente riconnesso al diritto alla salute *ex art. 32 Cost.* e poteva dirsi già ricompreso nella tutela dell'ambiente, che la giurisprudenza della Consulta aveva riconosciuto sin dalle sentenze della Corte Cost. 28 maggio 1987, n. 210, in *Foro it.*, 1988, I, 329 ss. e Corte Cost. 30 dicembre 1987 n. 641, in *Foro it.*, 1988, I, 1057 ss. con nota di G. PONZANELLI, che ha posto in relazione l'ambiente agli elementi determinativi della qualità della vita.

⁽¹⁰¹⁾ In senso analogo, P. MINNEROP, *The 'Advance Interference-Like Effect' of Climate Targets: Fundamental Rights, Intergenerational Equity and the German Federal Constitutional Court*, in *Journal of Environmental Law*, 34, 2022, 158 ss., che commentando la decisione del Tribunale federale tedesco sul caso *Neubauer* osserva: «The Constitutional Court has not acted as guardian of planetary rights of future generations per se. It has, however, tied into constitutional doctrine the protection of fundamental rights beyond 2030, thereby indirectly protecting planetary rights, including for future generations».

⁽¹⁰²⁾ Come osserva F. GALLARATI, *Generazioni a processo: modelli teorici di responsabilità intergenerazionale...* cit., 177; ID., *Tutela costituzionale dell'ambiente e cambiamento climatico: esperienze comparate e prospettive interne*, in *DPCE Online*, 2022, 2, 1085 ss., sp. 1107 ss.

⁽¹⁰³⁾ Peraltro, è utile evidenziare che i diritti fondamentali a cui si ricollega la decisione della Corte Costituzionale tedesca non sono il diritto alla vita o alla salute, per

ergo della legittimazione ad agire, sia di rimanere ancorati alla valorizzazione della recente modifica dei precetti costituzionali che ha anteposto la tutela dell'ambiente e della salute alla libertà d'iniziativa economica privata ⁽¹⁰⁴⁾.

Nell'attesa che tali sollecitazioni possano essere colte, l'ampio spettro delle tutele accordabili sul piano civilistico orienta a chiedersi se anche il contenzioso climatico possa investire nella tutela inibitoria ⁽¹⁰⁵⁾ — atteso che, di fronte alla minaccia di irreversibilità dei danni che potrebbero essere provocati dall'inquinamento antropogenico, l'immediatezza di un approccio preventivo sarebbe da preferire alla tutela risarcitoria richiesta al Tribunale di Roma ⁽¹⁰⁶⁾ — specie quando esercitata in forma collettiva a tutela

quanto indirettamente interessati dall'istanza di protezione, bensì il diritto di continuare a esercitare quelle libertà/attività che comportano l'emissione di gas serra.

⁽¹⁰⁴⁾ Come osserva, U. SALANITRO, *La responsabilità ambientale dopo la riforma costituzionale e la lotta al cambiamento climatico*, in *Riv. dir. civ.*, 2024, 2, 229 «La norma sul piano testuale sembra modificare la collocazione del conflitto tra iniziativa economica privata e ambiente, il quale originariamente era regolato, secondo una tradizione consolidata, nel solco della rilevanza dell'utilità sociale: è dubbio che lo spostamento dell'ambiente e della salute all'interno del testo della stessa disposizione costituzionale non abbia alcuna incidenza sull'individuazione dei criteri di bilanciamento del conflitto e/o della stessa natura dello stesso». L'Autore si mostra — consapevole del fatto che nel conflitto tra attività produttiva e ragioni della salute, queste ultime sono destinate a prevalere (anche nel sistema italo-comunitario delle fonti). Peraltro, già prima della riforma, P. PERLINGIERI, *Azione inibitoria e interessi tutelati*, in *Giusto proc. civ.* 2006, 7 ss., sp. 12 osservava come nel bilanciamento descritto, «il riconoscimento della prevalenza degli interessi non patrimoniali della persona umana sulle logiche produttivistiche del mercato è compiuto non soltanto dalla nostra Costituzione, ma sempre più anche in sede comunitaria».

⁽¹⁰⁵⁾ Sull'inquadramento sistematico della tutela inibitoria, si veda *ex plurimis*, A. FRIGNANI, voce *Inibitoria*, in *Enc. dir.*, XXI, 1971, 559 ss.; C. RAPISARDA, *Profili della tutela civile inibitoria*, Padova, 1987, *passim.*; C. RAPISARDA-M. TARUFFO, voce *Inibitoria (azione). I) Diritto processuale civile*, in *Enc. giur.* 1988, 8 ss.; L. MONTESANO, *Problemi attuali sui limiti e contenuti (anche non patrimoniali) delle inibitorie, normali e urgenti*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1995, 775; ID., *La tutela giurisdizionale dei diritti*, Milano, 1994, 222; V. CARNEVALE, *Appunti sulla natura giuridica della tutela inibitoria*, in questa *Rivista* 2007, 63 ss.; G. BASILICO, *La tutela civile preventiva*, Milano, 2013.

⁽¹⁰⁶⁾ Sul tema specifico, R. FORNASARI, *La struttura della tutela inibitoria de i suoi possibili utilizzi nel contrasto al cambiamento climatico*, in *Resp. civ. prev.*, 2021, 2061 ss.; nonché R. TISCINI, *Tutela inibitoria e cambiamento climatico*, cit., 8 che nel descrivere il tema di indagine evidenzia come «una riflessione intorno alla tutela inibitoria applicata al contenzioso climatico non può muoversi separatamente rispetto all'indagine sugli interessi tutelati da comparare al pericolo di danno provocato dalle azioni (immissioni di gas

di un interesse diffuso ⁽¹⁰⁷⁾ e superindividuale, in cui si raccordano e concretizzano le singole posizioni giuridiche soggettive incise dalla condotta lesiva e meritevoli di protezione ⁽¹⁰⁸⁾.

Di qui, non va sottovalutata l'utilità per le ragioni del contenzioso climatico dei modelli proposti dalla nuova *class action* ⁽¹⁰⁹⁾, tanto rispetto alla azione collettiva risarcitoria *ex art. 840-bis* ⁽¹¹⁰⁾ che, soprattutto, rispetto all'inibitoria collettiva *ex art. 840-sexie-*

serra) della cui liceità si discute. Il che a sua volta impone di porre a confronto la tutela specifica realizzata nelle forme dell'inibitoria, rispetto a quella risarcitoria».

⁽¹⁰⁷⁾ Ben nota la distinzione tra interessi collettivi e diffusi, dove i primi fanno capo ad un gruppo ma sono ricondotti ad un soggetto che se ne fa portatore, vale a dire che acquista la legittimazione ad agire in rappresentanza del gruppo ed in tale veste assume l'iniziativa giudiziale; al contrario, l'interesse diffuso è sprovvisto di un soggetto qualificato come ente esponenziale e la legittimazione ad agire e l'iniziativa giudiziale rimangono affidate ai singoli titolari delle situazioni soggettive individuali. Sulla distinzione, si rinvia, *ex plurimis* a A. GIUSSANI, *Studi sulle class actions*, Padova, 1996; R. DONZELLI, *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi*, Napoli, 2008; A.D. DE SANTIS, *La tutela giurisdizionale collettiva. Contributo allo studio della legittimazione ad agire e delle tecniche inibitorie e risarcitorie*, Napoli, 2013, sp. 196, dove l'Autore peraltro ridimensiona l'utilità della distinzione, sotto il profilo applicativo.

⁽¹⁰⁸⁾ Come osserva, R. TISCINI, *Tutela inibitoria e cambiamento climatico*, cit., 10 all'interno del giudizio collettivo le posizioni soggettive individuali finiscono per rappresentare una *causa petendi*, poiché «[L]a centralità della tutela va oltre il diritto (personale o patrimoniale) di ciascuno, esprimendosi in un generale interesse alla conservazione delle naturali condizioni climatiche. Si crea in altri termini una scissione tra diritto sottostante e interesse generale verso il quale l'azione giudiziale è proiettata (entrambi caratterizzati da una identità di *petitum*)».

⁽¹⁰⁹⁾ Sui vantaggi e gli svantaggi della *class action* pubblica nelle *climate change litigation*, v. R. LOUVIN, *Spazi e opportunità per la giustizia climatica in Italia*, in *Dir. pubbl. com. europeo* 2021, 935 ss., spec. 948.

⁽¹¹⁰⁾ L'art. 840-bis c.p.c. consente la tutela di «diritti individuali omogenei», a «ciascun componente della classe» oltre che su iniziativa di «organizzazioni e le associazioni iscritte in un elenco pubblico istituito presso il Ministero della giustizia», «nei confronti di imprese ovvero nei confronti di enti gestori di servizi pubblici o di pubblica utilità, relativamente ad atti e comportamenti posti in essere nello svolgimento delle loro rispettive attività». L'ampliamento della legittimazione, sia sotto il profilo attivo che passivo, era da tempo auspicato in dottrina; si veda, in particolare A. CARRATTA, *Profili processuali della tutela degli interessi collettivi e diffusi*, in *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, a cura di L. LANFRANCHI, Torino 2003, 79 ss., sp. 130; R. DONZELLI, *La tutela giurisdizionale*, cit., 821. D. AMADEI, *La nuova azione inibitoria collettiva*, in B. SASSANI (a cura di), *Class action. Commento sistematico alla legge 12 aprile 2019, n. 31*, ivi 2019, 229 ss., sp. 234 osserva come tra i legittimati passivi non rientri più la categoria dei professionisti, sebbene sia agevole rilevare come altamente improbabile che la condotta di un professionista possa arrecare pregiudizio al clima.

sdecies c.p.c. ⁽¹¹¹⁾). Per entrambe, la novella ha introdotto un significativo ampliamento della legittimazione ad agire che, a fronte di condotte illecite plurioffensive, consente oggi di proporre l'azione a ciascun titolare dei "diritti individuali omogenei" che si affermano lesi e condivisi da una collettività ⁽¹¹²⁾, così consentendo di estendere la tutela (risarcitoria o inibitoria) a tutti i componenti del gruppo ⁽¹¹³⁾.

⁽¹¹¹⁾ Ai sensi dell'art. 840-*sexiesdecies* c.p.c. «*Chiunque abbia interesse alla pronuncia di una inibitoria di atti e comportamenti, posti in essere in pregiudizio di una pluralità di individui o enti, può agire per ottenere l'ordine di cessazione o il divieto di reiterazione della condotta omissiva o commissiva*», a cui può aggiungersi l'ordine «*che la parte soccombente adotti le misure idonee ad eliminare o ridurre gli effetti delle violazioni accertate*». Per D. AMADEI, *La nuova azione inibitoria collettiva*, cit., 231, nella nuova azione l'aggettivo «collettiva» è fuorviante poiché riferibile alla sola ipotesi di una iniziativa proveniente dalle associazioni, ma come osserva E. GABELLINI, *Accesso alla giustizia in materia ambientale e climatica*, cit., 1113, si tratta di «azioni od omissioni dotate di una lesività diffusa in grado di colpire contemporaneamente una serie indeterminata di soggetti» e, pertanto, pure mediante l'azione individuale si ricerca la tutela di un interesse che sia comune ad un gruppo. Si veda anche M. STELLA, *La nuova azione inibitoria collettiva ex art. 840-*sexiesdecies* c.p.c. tra tradizione e promesse di deterrenza*, in *Corr. giur.*, 2019, 1453 ss.

⁽¹¹²⁾ R. TISCINI, *Tutela inibitoria e cambiamento climatico*, cit., 14 osserva come nel contenzioso climatico emerge una protezione duplice, essendo duplice l'interesse leso dal pregiudizio arrecato al clima, «dell'individuo stesso in quanto parte del gruppo, ovvero in quanto singolo (sebbene sempre in virtù della sua partecipazione al gruppo)». Per E. GABELLINI, *Accesso alla giustizia in materia ambientale e climatica*, cit., 1117, laddove l'azione sia esercitata dal singolo, l'interesse della collettività rappresenta una questione pregiudiziale ex art. 34 c.p.c., che potrà essere valutata dal giudice con efficacia di giudicato solo se vi sia una domanda di parte o una previsione di legge.

⁽¹¹³⁾ Come correttamente rileva R. TISCINI, *Tutela inibitoria e cambiamento climatico*, cit., 27-28 il potere di agire oggi esplicitato dall'art. 840-*sexiesdecies* c.p.c. poteva riconoscersi al singolo pure in precedenza, ma «in assenza di una disposizione legittimante, l'effetto dell'azione individuale avrebbe fatto capo solo al singolo e non avrebbe potuto estendersi alla collettività; sicché, tale azione avrebbe potuto inibire il comportamento altrui solo nei suoi confronti, non anche nei confronti del gruppo, su cui non avrebbe prodotto effetti una decisione resa *inter alios*». Pertanto, come osserva D. AMADEI, *La nuova azione inibitoria collettiva*, cit., 233 «il valore aggiunto della nuova disposizione dell'art. 840-*sexiesdecies* c.p.c., con il conferimento dell'azione inibitoria al singolo individuo, è allora quello di consentire a costui di ottenere un ordine di cessazione o divieto di reiterazione di condotte omissive o commissive riguardanti una pluralità di individui o enti». Nel medesimo senso, E. GABELLINI, *Accesso alla giustizia*, cit. 1117; A.D. DE SANTIS, *Azione di classe e azione collettiva inibitoria: nuovo testo (art. 840-bis ss. c.p.c.) e nuove (ma non solo) questioni*, in *Le nuove forme di tutela collettiva*, a cura di D. DALFINO, in *Foro it.*, 2019, 321 ss.

È vero che rispetto alla possibilità, qui oggetto di indagine, di riferire la legittimazione passiva allo Stato, la norma novellata non la contempla ⁽¹¹⁴⁾ mentre — fermo restando che le azioni summenzionate sono tradizionalmente rivolte contro le imprese, a cui viene ingiunto di astenersi dal compiere ovvero di cessare determinate condotte inquinanti ⁽¹¹⁵⁾— ha, invece, operato una espressa estensione nei confronti di «enti gestori di servizi pubblici o di pubblica utilità, relativamente ad atti e comportamenti posti in essere nello svolgimento delle loro rispettive attività» (art. 840-*sexiesdecies*, comma 3, c.p.c.).

Tuttavia, anche alla luce del complessivo orientamento che va assumendo il contenzioso climatico, appare difficile immaginare che le istanze di tutela descritte non possano essere rivolte (anche) nei confronti dei singoli Stati, qualora ad esempio ritardino l'esecuzione di politiche e azioni di contrasto al cambiamento climatico, già approvate e definite. Anzi, pur a fronte delle difficoltà di una coercizione ⁽¹¹⁶⁾ che è agevole intravedere, il ricorso

⁽¹¹⁴⁾ S. VINCRE, in S. VINCRE-A. HENKE, *Il contenzioso "climatico": problemi e prospettive*, cit., 147, esclude che il tenore della normativa vigente, con un richiamo puntuale ad un novero limitato e predefinito di legittimati passivi, possa consentire di includere lo Stato come legittimato passivo tanto di una azione inibitoria collettiva, quanto di una analoga azione risarcitoria. Tuttavia, rispetto al contenzioso climatico, l'Autrice non esclude che in futuro: «magari anche grazie alle pressioni di origine europea e internazionale, si possa assistere ad un ulteriore sviluppo di questa efficace forma di tutela». Possibilista invece R. TISCINI, *Tutela inibitoria e cambiamento climatico*, cit., 29 e 33.

⁽¹¹⁵⁾ R. FORNASARI, *La struttura della tutela inibitoria*, cit., 2080 evidenzia come «[L]e preoccupazioni per le attività inquinanti, anche in ragione dei *liability risk* che ne derivano, iniziano ad essere condivise dai gestori di fondi, che richiedono una gestione imprenditoriale più accorta in tema di sostenibilità ed un maggiore impegno nel contrasto al *climate change*».

⁽¹¹⁶⁾ In argomento, S. VINCRE, *Il contenzioso "climatico": problemi e prospettive*, cit., 148 osserva come nel contesto del contenzioso climatico «[I]l rapporto tra tutela giudiziale dichiarativa e quella esecutiva (ancorché in senso lato) è infatti un profilo fondamentale — se si vuole andare oltre lo scopo "pubblicitario" delle *strategic litigation* — ma, al contempo, assai problematico in questo tipo di azioni» e ritiene che lo strumento di esecuzione indiretta a portata generale di cui all'art. 614-*bis* «potrebbe rivelarsi assai utile nelle ipotesi in esame». D'altra parte, quando l'azione è esercitata nelle forme dell'inibitoria collettiva, l'utilizzabilità dell'art. 614-*bis* c.p.c. è espressamente prevista dall'art. 840-*sexiesdecies*, comma 6, c.p.c., «anche fuori dei casi ivi previsti». In argomento, R. TISCINI, *Tutela inibitoria e cambiamento climatico*, cit., 33 ritiene che anche la regola di

allo strumento inibitorio collettivo appare il rimedio maggiormente coerente con le esigenze di tutela urgente della situazione protetta.

Infatti, se è (oramai) chiaro che la possibilità di incidere sugli obiettivi di contenimento delle emissioni e di reversibilità del riscaldamento globale non è concretamente perseguibile in assenza di un'azione ampia e coordinata, che si sviluppi tanto a livello nazionale quanto nel dialogo tra governi, non si vede come si possa prescindere da rimedi che abbiano come interlocutori tali soggetti.

In altre parole, non appare verosimile negare *in nuce* tale spazio di azione dei cittadini — vieppiù in ragione della copertura costituzionale ormai pacificamente accordata al bene protetto — fermo restando che il medesimo non potrà essere esercitato attraverso la richiesta di un *facere* che non trovi previa corrispondenza in alcuna obbligazione assunta dalla Stato sul piano interno o internazionale.

ABSTRACT: Il fenomeno della *climate litigation* assorbe un contenzioso crescente ed in cui, sempre più spesso, la tutela di diritti ed interessi diffusi è lamentata nei confronti di governi e autorità pubbliche ree di non aver adottato politiche efficaci. Si tratta di azioni, non di rado, asservite ad esigenze strategiche sul piano politico, e volte ad indurre gli Stati ad un pieno e corretto adempimento degli impegni assunti nel contesto internazionale, convenzionale ed europeo, se non addirittura all'adozione di azioni più incisive. In tale prospettiva, lo Stato diventa legittimato passivo dell'azione climatica, poiché l'incapacità di mitigare l'impatto sulle vite dei cittadini del cambiamento climatico antropogenico, si converte in una violazione dei loro diritti individuali e fondamentali, così come protetti dalle Costituzioni o da convenzioni e trattati internazionali. Il presente contributo tenterà di porsi in dialogo con le più importanti e recenti decisioni adottate in ambito europeo, per cercare di comprendere lungo quali direttrici si sviluppa la riflessione delle Corti e attraverso quali chiavi viene accertata e dichiarata la responsabilità dello Stato convenuto in giudizio.

cui al comma 7, secondo cui «con la condanna alla cessazione della condotta omissiva o commissiva, il tribunale può, su richiesta del pubblico ministero o delle parti, ordinare che la parte soccombente adotti le misure idonee ad eliminare o ridurre gli effetti delle violazioni accertate» sia una «misura che ben si cala nel sistema delle controversie climatiche».

ABSTRACT: *The phenomenon of climate litigation absorbs an increasing number of trails in which the protection of rights is complained against governments and public authorities guilty of failing to adopt effective policies. These actions are, not infrequently, subservient to strategic needs at the political level and aimed at inducing States to correctly fulfil their commitments or to adopt more incisive actions. In this perspective, the State is made defendant of climate action, since the inability to mitigate the impact of anthropogenic climate change on the lives of citizens is converted into a violation of their individual and fundamental rights, as protected by the Constitutions or international conventions and treaties. The present essay place itself in dialogue with the most important and recent decisions adopted in the European context, in order to understand along which lines the Courts develop their reasoning arguments and through which arguments the responsibility of the defendant State is ascertained and declared.*