

L'intervento

La giustizia climatica in Italia: uno sguardo d'insieme

di Pasquale Fimiani

Avvocato generale presso la Corte di cassazione

ABSTRACT

La recente decisione del Tribunale di Roma nella prima causa di giustizia climatica nel nostro Paese, con la soluzione di considerare improponibile un'azione diretta ad ottenere dallo Stato l'adozione di provvedimenti di contrasto all'emergenza climatica, in quanto rientranti nella sfera esclusiva di competenza politica, rende utile uno sguardo d'insieme su un fenomeno in continua espansione a livello internazionale e che comprende anche le controversie nei confronti delle imprese con emissioni climalteranti e l'impugnazione di provvedimenti autorizzatori di attività ad impatto climatico.

Premessa (1)

Il riconoscimento nel preambolo dell'Accordo di Parigi di uno stretto collegamento tra i cambiamenti climatici e gli obblighi delle Parti, "al momento di intraprendere azioni volte a contrastarli, di 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" ha rappresentato negli ultimi anni la premessa per controversie connesse, in vario modo, al cambiamento del clima derivante dal surriscaldamento globale.

Di fronte all'inerzia ed al ritardo degli Stati e dei principali operatori economici nel dare seguito agli impegni di contenimento delle emissioni, il contenzioso climatico mira ad ottenere dalla giurisdizione i risultati vanamente attesi.

Le controversie possono dividersi, anche in Italia, in tre tipologie (2):

1. controversie nei confronti dello Stato per la mancata adozione delle misure necessarie o adeguate ad affrontare il mutamento del clima, nelle quali si chiede al giudice di ordinare l'adozione delle misure necessarie per contrastare tale mutamento e/o di condannare al risarcimento del danno causato dall'inerzia dello Stato;
2. controversie nei confronti di imprese che producono, direttamente o per mezzo di consociate, emissioni dannose per il clima, con la richiesta al giudice di ordinare loro la eliminazione delle conseguenze negative che le attività svolte producono per l'ambiente, mediante la riduzione delle emissioni e/o il risarcimento dei danni;
3. controversie sulla legittimità di provvedimenti di natura legislativa od amministrativa impugnati perché ritenuti in contrasto con gli obiettivi di riduzione delle emissioni.

Si tratta quindi di controversie diverse da quelle relative al risarcimento del danno ambientale. Si è al riguardo giustamente affermato (3) che il contenzioso climatico "ha una portata più ampia rispetto alle azioni per il risarcimento del danno ambientale, avendo ad oggetto le situazioni soggettive individuali, non tanto il bene ambiente o il clima in sé. Il petitum mediato è di volta in volta diverso e il tratto di comunanza si riscontra nel fatto che il cambiamento climatico è un elemento della fattispecie costitutiva, ma non è l'unico: ad esso si aggiunge la condotta, omissiva o commissiva, del convenuto ed i singo-

(1) L'articolo riproduce, con adattamenti, l'intervento sullo stesso tema svolto il 22 marzo 2024 nel corso del "Seminário Litígios Globais, Meio Ambiente e Cidadania Internacional", organizzato a San Paolo del Brasile il 21-22 marzo 2024, dalla Scuola di magistratura brasiliana, in collaborazione con quelle italiana, francese e portoghese.

(2) Per informazioni specifiche sui singoli processi si rinvia alla banca dati Climate Change Litigation Database disponibile al link <http://climatecaselaw.com/>. Tutte le sentenze straniere citate nel testo sono reperibili presso tale sito. La letteratura sulla giustizia climatica è vastissima. Per un approfondimento aggiornato si rinvia al Focus *Aspetti problematici della giustizia climatica, presente nel numero 3/2023*, 15 luglio 2023, della *Rivista Oidu* (ordine internazionale e diritti umani), consultabile al link <https://www.rivistaoidu.net/rivista-oidu-n-3-2023-15-luglio-2023/>.

(3) Ghinelli, *Le condizioni dell'azione nel contenzioso climatico: c'è un giudice per il clima?*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2021, IV, 1273.

li eventi lesivi. (...). Al contrario, le azioni di risarcimento del danno ambientale hanno ad oggetto il solo bene ambiente. Il danno ambientale afferisce all'interesse collettivo all'ambiente, diverso dai singoli beni che, insieme, lo compongono. Ne deriva una rilevante conseguenza sul piano processuale: l'articolo 311, c. amb., assegna la legittimazione ad agire a tutela del danno ambientale "in senso stretto" al solo Ministero dell'ambiente; ai sensi dell'articolo 313, comma 7, c. amb., i privati e gli enti territoriali possono agire per il risarcimento del solo "danno riflesso", diverso ed ulteriore dal danno ambientale".

L'analisi dei casi italiani conferma gli aspetti problematici di ali controversie che si sono manifestati anche all'estero. Vanno poi ricordate alcune decisioni della Cassazione in cui il cambiamento climatico non viene in evidenza quale presupposto per l'azione, ma quale situazione di vulnerabilità che giustifica la protezione umanitaria di determinati soggetti "deboli" (i c.d. migranti ambientali).

Controversie nei confronti dello Stato italiano.

La sentenza del Tribunale di Roma del 26 febbraio 2024 nella causa "Giudizio universale"

- La sentenza

Il Tribunale di Roma ha recentemente deciso, con sentenza del 26 febbraio 2024, la causa denominata "Giudizio Universale" proposta dalla associazione A Sud per sentire giudicare lo Stato responsabile dell'attuale situazione di pericolo che l'aggravamento della crisi climatica comporta per i cittadini, a causa della inadeguatezza delle azioni poste in essere sinora e, quindi, ordinargli la messa in atto di misure in grado di comportare la riduzione delle emissioni in atmosfera del 92% entro il 2030 rispetto ai livelli esistenti nel 1990 (4).

A sostegno della propria domanda, dopo avere descritto i gravi problemi climatici del pianeta imputabili al surriscaldamento globale provocato dalle emissioni antropogeniche dei gas che alterano la composizione della atmosfera, gli attori hanno evidenziato come la grave e preoccupante condizione planetaria di emergenza climatica è stata accertata dalla comunità scientifica mondiale e dichiarata dall'Ue (che ne aveva rilevato gli elementi determinanti di urgenza). Hanno descritto la condizione emergenziale nel territorio italiano e gli obblighi dello Stato di intervento al fine di "porre fine all'aumento costante della temperatura, perseguire e mantenere la stabilità climatica, contribuire ad arrestare gli effetti degenerativi dell'emergenza climatica, quindi rendere effettivi, nel presente e nel futuro, i contenuti essenziali dei diritti fondamentali della persona umana, prevenendone la lesione".

Hanno individuato le fonti di tali "doveri statali", rinvenibili, oltre che nella Costituzione e nella Convenzione Europea sui Diritti

Umani (Cedu), anche nell'ordinamento euro-unitario, e quindi: nella n. 65/1994 di ratifica e di esecuzione della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici del 1992 (Unfccc); nella legge 204/2016 di ratifica ed esecuzione dell'Accordo di Parigi sul clima del 2015; nel diritto europeo, originario e derivato (che include e integra Unfccc e Accordo di Parigi); nelle ulteriori fonti connesse o integrative (Report del "Panel intergovernativo sul cambiamento climatico" – Ipcc); nelle decisioni e dichiarazioni di organi e organismi di cui l'Italia è componente. In questo contesto, gli attori hanno dedotto di essere titolari di una situazione giuridica differenziata, ovvero di un diritto al clima e di un diritto a conservare le condizioni di vivibilità per le generazioni future che trova fondamento, oltre che nella Costituzione che tutela i diritti inviolabili della persona umana (tra cui anche il diritto umano al clima stabile e sicuro), anche nel Trattato dell'Unione Europea (articolo 6) nella Carta dei diritti Fondamentali dell'Unione Europea (articolo 52), nonché nelle disposizioni della Convenzione europea per i diritti dell'uomo (articoli 2 ed 8 e 14).

Riguardo a tale ultimo riferimento, va ricordato che nella Convenzione manca un espresso riferimento all'ambiente (5) e che l'inclusione di tale valore nella sua sfera di applicazione è stata progressivamente riconosciuta dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sulla base degli articoli 2 (diritto alla vita) ed 8 (diritto alla vita privata e familiare) della Convenzione (6) (gli attori hanno altresì invocato l'articolo 14, che tutela il diritto alla non discriminazione).

La sentenza ha in primo luogo qualificato la domanda, affermando che la pretesa non si fonda sulla violazione da parte dello Stato degli obblighi assunti nel contesto Ue e "non è diretta a richiedere l'accertamento del diritto degli attori al risarcimento del danno per l'illegittimo esercizio da parte dello Stato della potestà legislativa afferente al cambiamento climatico in violazione degli obblighi vincolanti e a tutela dei diritti umani fondamentali".

La domanda è invece diretta a chiedere "al giudice civile di imporre alle Autorità statali la forzata adozione di una politica normativa necessaria al fine di contrastare il grave e complesso fenomeno del cambiamento climatico, evidentemente nelle materie dove più incisiva può risultare l'azione per fronteggiare il grave fenomeno in atto (settore energetico, industriale, della agricoltura, dei trasporti, dei rifiuti ecc.). Al giudice civile si chiede di imporre allo Stato la realizzazione di un preciso risultato (più ambizioso di quello previsto a livello euro unitario), ovvero di ridurre entro il 2030 le emissioni di gas a effetto serra del 92% rispetto all'anno 1990 (obiettivo di gran lunga superiore a quello previsto dall'Ue-Ets e dalla successiva regolamentazione eurounitaria)".

(4) Informazioni sul giudizio sono reperibili al sito <https://giudiziouniversale.eu/>.

(5) Tale mancanza si spiega con il fatto che l'approvazione della Convenzione risale agli anni 50, quando non era ancora emersa nella coscienza collettiva la consapevolezza della necessità di proteggere i diritti ambientali dell'uomo. Una consapevolezza maturata nel tempo e che ha trovato poi riscontro nell'articolo 37 della Carta europea dei diritti fondamentali (CDFUE), secondo cui "un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile". Il riconoscimento del valore ambientale è però avvenuto mediante la sua progressiva emersione, da parte della giurisprudenza della Corte Edu, all'interno del sistema dei diritti fondamentali garantiti dalla Cedu, in una duplice prospettiva: quale limite alla espansione del diritto di proprietà, ovvero come elemento caratterizzante i singoli diritti, quali, in particolare, quello al domicilio ed alla vita privata e familiare di cui all'articolo 8 e quello alla vita di cui all'articolo 2.

Sia consentito rinviare al Nostro, *L'ambiente e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in questa Rivista, n. 264, agosto-settembre 2018.

(6) Facendo leva sugli articoli 2 ed 8 della Convenzione nel 2020 sono stati instaurati avanti alla Corte Edu due giudizi climatici. Il primo (caso Youth for Climate Justice v. Austria et al.) è stato avviato da quattro ragazzi portoghesi che si sono rivolti alla Corte lamentando che trentatré Stati (i Membri dell'Unione Europea, la Norvegia, la Russia, la Svizzera, la Turchia, l'Ucraina e il Regno Unito) hanno omesso di adottare misure legislative e amministrative adeguate a combattere il cambiamento climatico. Il secondo (Union of Swiss Senior Women for Climate Protection v. Swiss Federal Council) riguarda il caso di un gruppo di signore svizzere, dell'età media di settantacinque anni, le quali, sempre sulla base degli articoli 2 e 8, hanno affermato l'esistenza di un collegamento tra il cambiamento climatico e le patologie legate alla propria vulnerabilità in funzione del genere e dell'età, chiedendo la condanna della confederazione elvetica a misure idonee a contenere il fenomeno. La decisione di entrambi i casi è attesa nei prossimi mesi.

Il Tribunale di Roma ha dichiarato inammissibile la domanda in quanto “*gli attori nel contestare l'inadeguatezza e l'insufficienza della condotta dello Stato nel contrastare i cambiamenti, lamentano una responsabilità del c.d. Stato-legislatore, non predicabile fuori dai casi di violazione del diritto dell'Unione europea. Come si evince dalla stessa prospettazione attorea, la responsabilità dello Stato sarebbe originata dalle condotte omissive, commissive e provvedimenti del Governo e del Parlamento che non consentirebbero il raggiungimento di obiettivi più ambiziosi rispetto a quelli cui lo Stato si è vincolato.*

Quelli posti in essere dal Governo e dal Parlamento, e qui oggetto di censura, sono tuttavia atti, provvedimenti e comportamenti manifestamente espressivi della funzione di indirizzo politico, consistente nella determinazione delle linee fondamentali di sviluppo dell'ordinamento e della politica dello Stato nella delicata e complessa questione, indubbiamente emergenziale, del cambiamento climatico antropogenico. Le censure mosse si appuntano sull'azione di indirizzo politico posta in essere dai titolari della sovranità statale in ordine alle concrete modalità con cui stanno contrastando il cambiamento climatico per il raggiungimento degli obiettivi individuati nell'ambito dell'ordinamento eurounitario e internazionale”.

Ha quindi dichiarato l'assoluto difetto di giurisdizione richiamando la costante giurisprudenza (7) secondo cui, al di dell'inadempimento dello Stato agli obblighi derivanti dal diritto euro unitario, deve escludersi qualsiasi diritto soggettivo dei cittadini al corretto esercizio del potere legislativo, in ragione della insindacabilità dell'attività esplicativa di funzioni legislative.

Riguardo alla domanda proposta, in via subordinata, volta ad ottenere una modifica del Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (Pniec), la sentenza ha invece affermato che la questione attiene alla legittimità dell'atto amministrativo e, comunque, a comportamenti e omissioni riconducibili all'esercizio di poteri pubblici in materia di contrasto al cambiamento climatico antropogenico e quindi è afferente alla giurisdizione amministrativa generale di legittimità.

- Prime considerazioni

Va precisato che la sentenza non prende posizione sulla configurabilità di un diritto soggettivo al clima e sulla possibilità di chiedere il risarcimento del danno nel caso di lesione dovuta all'inerzia od al ritardo dello Stato nel contenimento delle emissioni (punti sui quali si rinvia all'ultimo paragrafo).

Il tema del rapporto tra potere giudiziario e politico è una delle principali questioni del contenzioso climatico.

Alla stessa soluzione negativa del Tribunale di Roma è giunta la sentenza della Corte di appello dell'Oregon del 17 gennaio 2020 nel caso *Juliana*.

La decisione ha riformato quella di primo grado che aveva accolto la domanda individuando nel sistema costituzionale un diritto implicito a vivere in un sistema climatico capace di sostenere la vita umana.

Secondo la Corte di appello il sistema non prevede la possibilità di ottenere una tutela effettiva nel caso di condanna alla redazione di un piano per la riduzione delle emissioni, in quanto manca una norma che consenta al giudice di imporre allo Stato l'esecuzione di tale obbligo in caso di sua inosservanza; di conseguenza, una condanna alla redazione del piano senza possibilità di controllo sull'attuazione non sarebbe stata idonea a fermare i cambiamenti climatici e quindi garantire l'effettiva tutela dei diritti costituzionali azionati.

Una diversa impostazione è stata seguita dalla giurisprudenza olandese nel caso *Urgenda*, un'organizzazione non governativa olandese avente l'obiettivo statutario di “*stimolare e accelerare i processi di transizione verso una società più sostenibile*” che aveva agito in giudizio chiedendo la condanna dello Stato alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra in modo più consistente rispetto a quanto previsto nella legislazione vigente. La decisione della Corte distrettuale de L'Aja del 24 giugno 2015 (confermata, con integrazione della motivazione, dalla Corte di appello de L'Aja in data 8 ottobre 2018 e dalla Corte di Cassazione in data 13 gennaio 2020) ha accolto la ricostruzione della ricorrente che era fondata sulla violazione degli articoli 2 (diritto alla vita) e 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) della Convenzione Europea dei Diritti Umani ed ha condannato lo Stato olandese a ridurre le emissioni complessive di gas serra del 25% rispetto ai livelli di emissioni del 1990.

La questione dell'invasione della discrezionalità politica in materia di cambiamenti climatici è risolta affermando che il giudice può condannare gli altri poteri dello Stato a regolamentare una materia, qualora il vuoto normativo leda i diritti, con il limite per il giudice di non intervenire nel merito del provvedimento legislativo da adottare.

In altri termini: in via giurisdizionale può essere stabilito “il fine” – la riduzione delle emissioni del 25% rispetto ai livelli del 1990 – ma lo Stato rimane libero ed autonomo nell'individuare “il mezzo” idoneo a raggiungerlo.

Analoga soluzione è stata seguita dalla Corte di appello di Bruxelles nel caso *Klimaatzaak v. Kingdom of Belgium & others*, con sentenza del 30 novembre 2023, la quale ha giudicato la politica climatica delle Autorità belghe negligente ed in violazione dei diritti dell'uomo e del dovere di diligenza, ordinando la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra del 55% entro il 2030 senza specificare – come nel caso *Urgenda* – le modalità attuative (la decisione ha superato quella di primo grado del Tribunal de premiere instance phroncophone de Bruxelles del 17 giugno 2021 che, pur riconoscendo la violazione dei diritti dei ricorrenti e la negligenza dell'intervento pubblico, aveva escluso di poter condannare il governo all'adozione di specifiche misure più stringenti ai fini del raggiungimento degli obiettivi di riduzione, sulla base del principio di separazione dei poteri) (8).

Va però osservato che l'ammissibilità del contenzioso climatico nei confronti degli Stati non si limita alla questione della possibilità di loro condanna alla riduzione delle emissioni.

In altri casi è stata negata, a monte, l'esistenza di una posizione soggettiva da far valere in giudizio.

(7) Cass. civ., sez. un. n. 9147/2009 e sez. III, n. 23730/2016.

(8) Anche in Francia si registrano decisioni del giudice amministrativo a fronte dell'inerzia del governo nell'affrontare il cambiamento climatico (v. la decisione del Tribunal Administratif de Paris n. 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1 del 3 febbraio 2021 che ha condannato il governo ad adottare le misure idonee al raggiungimento degli obiettivi prefissati e a risarcire il danno derivante da tale inazione, quantificato nella somma

simbolica di un euro per ciascun ricorrente; la decisione del 1° luglio 2021, n. 427301 del Consiglio di Stato – disponibile al link <https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2021-07-01/427301> – che ha concesso al governo francese il termine del 31 marzo 2022 per predisporre strumenti giuridici ulteriori e diversi da quelli già esistenti, che siano in grado di assicurare il rispetto del quantitativo di riduzioni di emissioni previsto a livello europeo nel Reg. Ue 2018/842, pena una successiva sanzione).

Vengono in primo luogo in evidenza due decisioni della Corte di Giustizia pronunciate nell'ambito di due diverse competenze. La prima è quella prevista dall'articolo 263 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (Tfue), il quale attribuisce alla Corte di giustizia dell'Unione europea un controllo di legittimità sugli atti legislativi e su atti delle Istituzioni europee destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi, prevedendo al comma 3 che qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre *“un ricorso contro gli atti adottati nei suoi confronti o che la riguardano direttamente e individualmente, e contro gli atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d'esecuzione”*.

La Corte di giustizia Ue con sentenza del 25 marzo 2021, Carvalho e a. c. Parlamento e Consiglio ha dichiarato irricevibile per difetto di legittimazione attiva il ricorso per annullamento presentato da Armando Carvalho e altri trentacinque soggetti privati contro alcuni atti normativi adottati dall'Unione europea in attuazione degli impegni assunti con l'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici (direttiva Ue 2018/410, regolamenti Ue 2018/841 e 2018/842).

La Corte ha ritenuto mancante in capo ai ricorrenti il requisito dell'essere riguardati individualmente dagli atti impugnati richiesto dall'articolo 263, par. 4, Tfue, affermando che Il giudice dell'Unione ha infatti ritenuto che *“il fatto che gli effetti del cambiamento climatico possano essere diversi per una persona rispetto a un'altra e che dipendano dalle circostanze personali specifiche di ciascuna persona non significa che gli atti controversi distinguano individualmente ciascuno dei ricorrenti. In altri termini, il fatto che i ricorrenti, a causa delle circostanze addebitate, siano colpiti in modo diverso dai cambiamenti climatici non è di per sé sufficiente a dimostrare la loro legittimazione a proporre un ricorso diretto all'annullamento di un atto di portata generale come gli atti in questione”* (punto 40), considerando inoltre l'affermazione che gli atti controversi violano i diritti fondamentali di per sé insufficiente a dimostrare la ricevibilità del ricorso proposto da un singolo (punto 48).

Una seconda decisione della Corte di Giustizia Ue in materia climatica (Grande Sezione, sentenza 22 dicembre 2022, JP c. Mi-

nistre de la Transition écologique e il Premier ministre) è stata resa, ai sensi dell'articolo 267 Tfue, in sede di pronuncia pregiudiziale di interpretazione delle norme dell'Unione richiesta da un giudice nazionale nel corso di un giudizio in cui era stato chiesto l'annullamento del diniego da parte di un Prefetto di adottare le misure necessarie alla soluzione dei suoi problemi di salute connessi all'inquinamento atmosferico ed il risarcimento dei danni subiti a causa di tale inquinamento.

La questione sottoposta alla Corte era se gli obblighi previsti dalla citata normativa europea sono preordinati a conferire ai singoli il diritto al risarcimento nei confronti di uno Stato membro per i danni causati dalla mancata osservanza.

La sentenza ha richiamato la costante giurisprudenza per la quale la responsabilità dello Stato per danni causati ai singoli da violazioni del diritto dell'Unione ad esso imputabili presuppone la violazione di una norma del diritto dell'Unione preordinata a conferire diritti ai singoli.

Questa condizione non ricorre nel caso delle direttive sulla qualità dell'aria, in quanto perseguono un obiettivo generale di protezione della salute umana e dell'ambiente nel suo complesso. Pertanto, *“oltre al fatto che le disposizioni di cui trattasi della direttiva 2008/50 e delle direttive che l'hanno preceduta non contengono alcuna attribuzione esplicita di diritti ai singoli a tale titolo, gli obblighi previsti da tali disposizioni, nell'obiettivo generale summenzionato, non consentono di ritenere che, nel caso di specie, a singoli o a categorie di singoli siano stati implicitamente conferiti, in forza di tali obblighi, diritti individuali la cui violazione possa far sorgere la responsabilità di uno Stato membro per danni causati ai singoli”* (punto 56) (9). Questo deficit è stato sanato nella nuova versione della direttiva 2008/50 approvata l'8 marzo 2024.

Il nuovo testo prevede, agli articoli 27 e 28 disposizioni volte a garantire l'accesso alla giustizia a coloro che vantano un interesse sufficiente e intendono sollevare contestazioni in merito alla sua attuazione, comprese le NGO nel settore della salute pubblica e quelle ambientaliste e il diritto per i cittadini di chiedere e ottenere un risarcimento in caso di danno alla loro salute a seguito di una violazione intenzionale o dolosa delle

(9) Una posizione più rigorosa è quella nelle decisioni legate al clima assunte dalla Corte di Giustizia nei ricorsi proposti dalla Commissione Ue, ai sensi dell'articolo 258 Tfue, per inadempimento della normativa sulla qualità dell'aria.

In diversi casi la Corte ha ritenuto che il superamento dei valori limite previsti dalla normativa europea (tra cui in particolare l'articolo 13, paragrafo 1, e l'articolo 23, paragrafo 1, della direttiva 2008/50/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa) è sufficiente di per sé per provare l'inadempimento da parte degli Stati e che è “irrelevante che lo stesso derivi dalla volontà dello Stato membro cui è addebitabile, dalla negligenza di tale Stato, oppure dalle difficoltà tecniche cui quest'ultimo abbia dovuto far fronte” (sentenza 19 dicembre 2012, causa C-68/11 Commissione c. Italia, cit., punto 63).

Parimenti sono state ritenute non rilevanti le circostanze fattuali che possano aver influito sul mancato allineamento da parte degli Stati agli standard prefissati, quali:

1. fattori *economico-sociali*, come la difficoltà di ridurre le emissioni di PM10 a causa dell'inquinamento derivante dal riscaldamento domestico, per il quale erano ampiamenti utilizzati il legno e il carbone a causa delle difficoltà economiche di una parte considerevole della popolazione (sentenza 5 aprile 2017, causa C-488/15, Commissione c. Bulgaria), o la necessità, per conformarsi ai valori limite, di obbligare le popolazioni a utilizzare combustibili più costosi con aggravio di spesa (sentenza 22 febbraio 2018, causa C-336/16, Commissione c. Polonia).

2. *condizioni geografico-ambientali*, quali “la complessità del fenomeno di formazione delle particelle PM10” e “l'influenza della meteorologia sulle

concentrazioni atmosferiche di PM10”, (sentenza 19 dicembre 2012, causa C-68/11, Commissione c. Italia);

3. la *necessità di rispettare il diritto dell'Unione e, in particolare, la libera circolazione delle merci* quale fattore che limiterebbe il margine di discrezionalità degli Stati membri in sede di adozione di misure volte a ridurre le emissioni di NO₂ prodotte dal traffico stradale, come un divieto settoriale di circolazione, in quanto “un simile divieto settoriale può essere idoneo a garantire la realizzazione dell'obiettivo di tutela dell'ambiente e giustificare quindi un ostacolo al principio di libera circolazione delle merci, a condizione che non esistano misure meno restrittive della libertà di circolazione alla luce dell'obiettivo così perseguito” (sentenza 24 ottobre 2019 causa C-636/18, Commissione c. Francia, punto 46 che richiama la sentenza 21 dicembre 2011, causa C-28/09, Commissione c. Austria, punti 117,138 e 140);

4. la *manca di adeguate iniziative da parte dell'Unione* per sostenere gli sforzi degli Stati, in quanto tale obbligo va osservato in modo incondizionato (sentenza 24 ottobre 2019, causa C-636/18, Commissione c. Francia; sentenza 10 novembre 2020 causa C-644/18 Commissione c. Italia; sentenza 3 giugno 2021, causa C-635/18, Commissione c. Germania);

5. la *predisposizione di piani per la qualità dell'aria conformi ai requisiti richiesti dalla normativa europea ma non attuati* (sentenza 22 febbraio 2018, causa C-336/16, Commissione c. Polonia; sentenza 10 novembre 2020, causa C-644/18, Commissione c. Italia; causa C-635/18, Commissione c. Germania).

Cause di forza maggiore possono essere invocate qualora si verificano *“circostanze eccezionali le cui conseguenze non avrebbero potuto essere evitate nonostante l'uso della massima diligenza”* (sentenza 12 maggio 2022, causa C-573/19, Commissione c. Italia, punto 105).

norme nazionali che recepiscono determinate disposizioni della direttiva in materia di qualità dell'aria e di pianificazione del contenimento delle emissioni.

L'inesistenza di un diritto al clima dei singoli, fondato sugli articoli 2 ed 8 della Cedu, è stata affermata anche nelle cause Müller v. Austria e Friends of the Irish Environment v. Ireland, che hanno escluso per questa ragione la legittimazione ad agire.

Controversie nei confronti di imprese private. La "giusta causa" nei confronti dell'Eni avanti al Tribunale di Roma

Avanti al Tribunale di Roma pende la causa civile (denominata "Giusta causa" (10)) instaurata nel maggio del 2023 da dodici cittadini e dalle associazioni ambientaliste Greenpeace Italia e ReCommon nei confronti di Eni, Cassa Depositi e Prestiti e Ministero dell'Economia e delle Finanze, nella quale si chiede:

- che Eni sia obbligata a rivedere la propria strategia industriale per ridurre le emissioni derivanti dalle sue attività di almeno il 45% entro il 2030 rispetto ai livelli del 2020, come indicato dalla comunità scientifica internazionale per mantenere l'aumento della temperatura media globale entro 1,5°C e a rispettare l'Accordo di Parigi sul clima;
- che il Ministero dell'Economia e delle Finanze e Cassa Depositi e Prestiti adottino una politica climatica che guidi la loro rispettiva partecipazione nella società in linea con l'Accordo di Parigi.

La domanda si fonda sul contributo con-causale delle emissioni prodotte da Eni (a dire degli attori sminuite con una diffusa campagna di disinformazione e greenwashing) sul cambiamento climatico e sul conseguente effetto di danno per gli attori, che deducono la titolarità di una posizione soggettiva differenziata, sia come singoli, che come associazioni, sostanzialmente allineandosi, nell'individuare i riferimenti normativi, alle analoghe deduzioni nella causa "Giudizio Universale".

Di qui la responsabilità di Eni per il fatto illecito configurabile, secondo gli attori, ai sensi sia dell'articolo 2043 codice civile (violazione del principio generale del *neminem laedere*), sia dell'articolo 2050 (in quanto Eni esercita un'attività pericolosa, con la conseguente presunzione di responsabilità salvo che si provi di aver adottato tutte le misure idonee a evitare il danno), sia dell'articolo 2051 c.c. (in quanto Eni è "custode" dei propri stabilimenti, con la conseguente presunzione di responsabilità, salvo che non si provi il caso fortuito).

Per quanto riguarda il Ministero dell'Economia e delle Finanze e Cassa Depositi e Prestiti, che detengono rispettivamente il 4,41% ed il 26,213% delle azioni, la responsabilità viene fondata sul controllo pubblico cui l'Eni è per legge soggetta e sull'influenza esercitata in sede di assemblea, con la conseguente applicabilità della nozione sostanzialistica di impresa che ascrive alla capogruppo le responsabilità per fatti illecite commessi dalle consociate.

Così sinteticamente ricostruita la domanda, è utile richiamare, per esaminare il caso, un precedente a livello europeo, rappresentato dalla decisione del Tribunale distrettuale dell'Aja del 26 maggio 2021 che ha accolto il ricorso di alcune associazioni ambientali condannando la *Royal Dutch Shell PLC*, società

che esplora il petrolio e il gas in tutto il mondo, a ridurre entro il 2030 le emissioni di CO₂ del gruppo del 45% rispetto al 2019. La sentenza si basa sui dati scientifici circa la necessità di abbandonare le fonti fossili di energia evitando nuove progettualità per petrolio, gas e carbone e fonda la propria decisione sulla combinazione tra il diritto interno e gli obblighi di lotta al cambiamento climatico e riduzione delle emissioni nella produzione di energia derivanti dal diritto internazionale.

Sulla decisione della controversia italiana potranno influire alcuni principi già affermati dalla giurisprudenza interna.

Il primo è che il dovere di diligenza dell'impresa, anche nella prospettiva del rispetto del principio di precauzione, non può dirsi violato quando le emissioni siano contenute nei limiti previsti dall'autorizzazione e l'impianto sia gestito conformemente alle prescrizioni (11). Appare quindi problematico pensare che il giudice possa imporre di ridurre emissioni regolarmente autorizzate, mentre è certamente possibile ricorrere avverso la legittimità dell'autorizzazione.

Diverso è il caso di illeciti commessi nella gestione dell'impianto.

Al riguardo, la giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, n. 2301/2020) ha affermato la riferibilità alla capogruppo degli obblighi risarcitori o riparatori (nel caso di specie di bonifica dei siti inquinati), richiamando la concezione sostanzialistica d'impresa contemplata dalla giurisprudenza comunitaria, secondo cui è possibile applicare il principio della prevalenza dell'unità economica del gruppo rispetto alla pluralità soggettiva delle imprese controllate, per cui, per illeciti commessi dalle società operative, la responsabilità si estende anche alle società madri, che ne detengono le quote di partecipazione in misura tale da evidenziare un rapporto di dipendenza e, quindi, da escludere una sostanziale autonomia decisionale delle controllate stesse.

Secondo il Consiglio di Stato, il fatto che la concezione sostanzialistica di impresa si sia sviluppata a livello europeo nella materia della tutela della concorrenza, non esclude che lo stesso principio possa essere applicato ad altri settori, tra cui quello delle bonifiche, in cui, a fronte di una pluralità giuridica soggettiva delle imprese facenti parte di un gruppo, può essere comunque individuata una identità economica del gruppo ed un conseguente beneficio derivante alla holding e, quindi, al gruppo nel suo insieme dall'attività di una controllata.

Di qui – in presenza di una identità di ratio, che mira ad impedire la irresponsabilità della holding e, quindi, del gruppo unitariamente considerato quale conseguenza dell'attività di una controllata – il possibile *spill over* dei principi europei in materia di unità economica del gruppo alle altre materie in cui un beneficio economico per il gruppo unitariamente inteso può essere chiaramente percepito, come nel caso in cui la capogruppo abbia tratto comunque giovamento dalle attività poste in essere dalla controllata e, conseguentemente, sia legittimamente individuata come responsabile della contaminazione storica dell'ambiente e sia obbligata ad eseguire la bonifica (12).

Dall'applicazione del suddetto "principio sostanzialistico" alla materia ambientale, deriva una declinazione, solo parzialmente

(10) Per informazioni sull'azione si rinvia al link <https://www.greenpeace.org/italy/attivati/la-giusta-causa-per-il-pianeta/>. Eni ha replicato a livello mediatico attivando un sito intitolato "la Falsa Causa" recante nell'incipit l'affermazione che "l'azione civile promossa da Greenpeace, ReCommon APS e alcuni attori privati rispecchia una demonizzazione del ruolo della grande impresa in Italia e si fonda su tesi e pregiudizi smentiti dai

fatti" (v. il link <https://www.eni.com/it-IT/media/causa-eni-greenpeace-recommon.html>).

(11) Cass. civ., n. 11105/2020 (ord.).

(12) La sentenza precisa che "affinché un gruppo possa costituire un'impresa unica ai fini di una imputazione di responsabilità, secondo la giurisprudenza europea, devono ricorrere alcune condizioni, atteso che la sola

te nuova, del principio “chi inquina paga”, ossia del principio secondo cui chi è autore di un fenomeno di inquinamento, o di deterioramento dell’ambiente, deve sostenere i costi necessari ad evitare o riparare l’inquinamento o il danno ambientale causato.

Il concetto fondamentale espresso dalla concezione sostanzialistica sopra richiamata impone di non limitarsi, nell’acertamento delle responsabilità, all’individuazione “dell’attore materiale” della condotta di inquinamento, (in genere l’entità che conduce o ha condotto direttamente l’attività inquinante), ma di estenderlo a quei soggetti che hanno il controllo della fonte di inquinamento in virtù di poteri decisionali, o che rendono comunque possibile detta condotta in forza della posizione giuridica che rivestono all’interno dei rapporti con il diretto inquinatore.

Nell’ambito di tali situazioni, l’ipotesi della casa madre che si avvale di società operative per svolgere l’attività di impresa inquinante è certamente quella più emblematica.

La nozione sostanzialistica di impresa, in definitiva, determina che le responsabilità ambientali debbano essere allocate in capo ai soggetti che, nel corso degli anni, hanno tratto un utile dalle attività inquinanti, vuoi tramite la distribuzione di dividendi, vuoi, come accade più spesso, grazie al risparmio di spesa ottenuto tramite la mancata adozione di adeguati presidi ambientali.

Per quanto riguarda la responsabilità del Ministero dell’Economia e delle Finanze e di Cassa Deposito e Prestiti che partecipano nella società Eni, da un lato si ripropone il tema della natura discrezionale ed insindacabile dell’attività di politica ambientale e, dall’altro, vale il principio per il quale la personalità giuridica delle società di capitali (e la conseguente autonomia patrimoniale perfetta) comportano l’esclusiva imputabilità all’ente – e non ai soci – degli atti compiuti e dell’attività svolta in suo nome, nonché delle relative conseguenze patrimoniali sfavorevoli (13).

Controversie sulla legittimità di provvedimenti di natura legislativa od amministrativa perché ritenuti in contrasto con gli obiettivi di riduzione delle emissioni

La riforma costituzionale del 2022 che ha modificato gli articoli 9 e 41, introducendo in modo esplicito il riferimento alla tutela dell’ambiente e dello sviluppo sostenibile, anche nell’interesse delle generazioni future, e l’inclusione dell’ambiente nelle politiche economiche del Governo è stata valorizzata dal Consiglio di Stato (sentenza 21 marzo 2023, n. 2836) quale presupposto per la maggiore tutela dei valori ambientali nell’ottica della salvaguardia delle generazioni future e dello sviluppo sostenibile e, successivamente, quale pilastro su cui fondare la tutela degli interessi connessi al contrasto al cambiamento climatico (sentenza 2 ottobre 2023, n. 8610).

Si apre quindi lo spazio ad interventi non solo del giudice amministrativo, ma anche della Corte costituzionale sulla legittimità di leggi, nazionali e regionali, che possano compromettere il raggiungimento degli scopi di riduzione delle emissioni, sul

modello della decisione della Corte costituzionale tedesca del 24 marzo 2021, la quale ha annullato la legge sul clima per violazione del principio di proporzionalità, in quanto la riduzione delle emissioni di CO₂ era distribuita dal legislatore nel tempo in una prospettiva orientata al futuro, così gravando le generazioni future, appunto, di un onere assai più pesante e radicale di quello richiesto ai cittadini di oggi.

La riforma ha poi consentito di affrontare la questione della legittimità delle autorizzazioni alla realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili in zone in cui vi sono vincoli di tutela del paesaggio.

In questo caso viene in evidenza il rapporto tra due beni ugualmente protetti dallo stesso articolo 9 della Costituzione: il paesaggio, già protetto prima della riforma e l’ambiente.

Il Consiglio di Stato (sentenza 23 settembre 2022, n. 8167) ha affermato che negli ordinamenti democratici e pluralisti si richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali e che la loro tutela deve essere “sistemica” e perseguita in un rapporto di integrazione reciproca.

Pertanto, *“interesse pubblico alla tutela del patrimonio culturale e paesaggistico non ha, nel caso concreto, il peso e l’urgenza per sacrificare interamente l’interesse ambientale indifferibile della transizione ecologica, la quale comporta la trasformazione del sistema produttivo in un modello più sostenibile che renda meno dannosi per l’ambiente la produzione di energia, la produzione industriale e, in generale, lo stile di vita delle persone”*. Ha quindi ritenuto che la posizione “totalizzante” espressa dall’Amministrazione dei beni culturali si pone in contrasto con l’indirizzo politico europeo (Direttiva Cee 2001/77) e nazionale (Dlgs 29 dicembre 2003, n. 387) che riconosce agli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili importanza fondamentale, dichiarandoli opere di pubblico interesse proprio ai fini di tutela dell’ambiente.

Alla sentenza hanno fatto seguito altre decisioni che hanno negato il primato (o prevalenza assoluta) dell’interesse alla tutela dei valori paesaggistici rispetto agli altri interessi pubblici potenzialmente antagonisti, ivi compreso quello ambientale alla produzione energetica in termini ecosostenibili, poiché la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili è un’attività di interesse pubblico che contribuisce anch’essa non solo alla salvaguardia degli interessi ambientali, ma, sia pure indirettamente, anche a quella dei valori paesaggistici (Tribunale amministrativo della Campania, 26 giugno 2023, n. 1544).

Altro tema è quello dell’adeguata motivazione della valutazione di impatto climatico disciplinata dalla lettera *f*) punto 5 dell’allegato VII, Parte II, del Dlgs 152/2006 in conformità alla Direttiva 13 dicembre 2011, n. 2011/92/UE (Allegato IV), la quale prevede che lo studio di impatto ambientale debba contenere una descrizione dei probabili impatti ambientali rilevanti del progetto proposto, dovuti, tra l’altro *“all’impatto del progetto sul clima (quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo, natura ed entità delle emissioni di gas a effetto serra) e alla vulnerabilità del progetto al cambiamento climatico”* (lettera *f*)).

partecipazione maggioritaria di una società nel capitale di un’altra non è sufficiente per comportare la costituzione di un’impresa unica, essendo necessario che la società controllata, nella sostanza, applichi le direttive impartite dalla controllante. La Corte di giustizia dell’Unione Europea, tuttavia, ha anche specificato che se la partecipazione raggiunge la totalità o la quasi totalità del capitale, l’esercizio effettivo del controllo può essere presunto (cfr. sentenza 15 ottobre 1983, AEG-Telefunken). In particolare, non è escluso che, nonostante non intervenga direttamente sul mercato, una holding ‘non operativa’ possa esercitare un’influenza determinante sulla politica commerciale delle sue controllate, in considerazione della

funzione di coordinamento e di direzione finanziaria che le è propria e che l’effettività di un tale esercizio possa presumersi in presenza di una partecipazione totalitaria o quasi totalitaria di questa nel capitale della sua controllata” (cfr. Corte di giustizia, sentenza 29 settembre 2011, Arkema-Commissione Europea).

(13) Cass. civ., n. 2053/1999 (la quale precisa che la norma di cui all’articolo 2362 c.c., che sancisce la responsabilità illimitata dell’unico azionista per le obbligazioni sociali, ha carattere derogatorio, in via eccezionale, ai detti principi, e non è, pertanto, suscettibile di applicazione analogica ad ipotesi diverse da quella espressamente prevista).

Lo standard della motivazione sull'impatto climatico non è stato esaminato ancora in modo specifico dalla giurisprudenza italiana (il Consiglio di Stato, con la sentenza 2023, n. 8187, si è limitato ad affermare che la questione deve essere posta al giudice in modo specifico, dichiarando inammissibile il motivo di ricorso per la mancanza di tale requisito).

Il tema è stato affrontato in altre giurisdizioni europee (14). Il riferimento è:

- al Tribunale europeo (sentenza 27 gennaio 2021, causa *Clientearth c. BEI*) che ha annullato la decisione con cui la Banca europea d'investimento aveva riconosciuto un finanziamento per la costruzione di un impianto di produzione di energia rinnovabile da biomasse, ritenendo sovrastimati i vantaggi ambientali, condannando la BEI a compiere una nuova valutazione;
- alla Corte distrettuale di Poznan (sentenza 1° agosto 2019, causa *ClientEarth c. Enea*) che ha ritenuto invalida l'approvazione del progetto per la realizzazione di un nuovo impianto a carbone, a causa dei rischi finanziari a cui la società Enea, realizzatrice dell'opera, avrebbe indebitamente esposto i suoi azionisti, riconoscendo una responsabilità nella non corretta valutazione dei rischi climatici e ambientali;
- alla Corte suprema britannica (High Court Of Justice Queen's Bench Division Administrative Court, caso *Claire Stephenson v. Secretary of State for Housing and Communities and Local Government*, 6 marzo 2019) che ha annullato il National Plan Policy Framework, nella parte relativa alla pianificazione dell'estrazione dello shale gas senza valutare gli effetti del fracking sul cambiamento climatico.

Il riconoscimento della protezione umanitaria ai "migranti ambientali"

La Corte di cassazione civile ha affermato che, ai fini della protezione umanitaria, debbano intendersi quali minacce alla vita e alla dignità personale anche i casi del disastro ambientale, del cambiamento climatico e dell'insostenibile sfruttamento delle risorse naturali.

La prima decisione in tal senso (ordinanza n. 5022/2021) ha affermato che *"ai fini del riconoscimento, o del diniego, della protezione umanitaria prevista dall'articolo 19, commi 1 e 1.1, del Dlgs 286/1998, il concetto di 'nucleo ineliminabile costitutivo dello statuto della dignità personale', costituisce il limite minimo essenziale al di sotto del quale non è rispettato il diritto individuale alla vita e all'esistenza dignitosa. Detto limite va apprezzato dal giudice di merito non solo con specifico riferimento all'esistenza di una situazione di conflitto armato, ma anche con riguardo a qualsiasi contesto che sia, in concreto, idoneo ad esporre i diritti fondamentali alla vita, alla libertà e all'autodeterminazione dell'individuo al rischio di azzeramento o riduzione al di sotto della predetta soglia minima, ivi espressamente inclusi – qualora se ne ravvisi in concreto l'esistenza in una determinata area geografica – i casi del disastro ambientale, definito dall'articolo 452-quater del codice penale, del cambiamento climatico e dell'insostenibile sfruttamento delle risorse naturali"*.

A questa decisione si sono uniformate quelle successive (in particolare si vedano le ordinanze n. 25094/2021 e n. 16274/2023 le quali hanno precisato che le condizioni di "rifugiato ambientale" non ricorrono quando vengono invo-

cate solo le gravi difficoltà di vita, sanitarie, ambientali economiche, comuni alle popolazioni locali, in quanto solo il carattere personale della situazione giustifica il riconoscimento della protezione umanitaria e tale non può essere la generale e deteriorata condizione sociale in cui verrebbe a trovarsi il richiedente a seguito del rimpatrio forzoso, dovendo la condizione di vulnerabilità rilevante ai fini del rilascio del permesso di soggiorno, essere ancorata alla sua situazione psicofisica attuale ed al contesto culturale e sociale di riferimento).

Conclusioni

Le differenti soluzioni sulla possibilità di ricorrere al giudice per imporre agli Stati la riduzione delle emissioni conferma la difficoltà di attribuire alla giurisdizione un ruolo di supplenza e di protagonista nell'affrontare un problema di natura strettamente politica.

Altrettanto problematica appare l'imposizione di obblighi di riduzione alle emissioni da parte delle imprese quando siano rispettati i limiti imposti dalla legge.

La complessità del tema ha portato diversi commentatori a definire il contenzioso climatico di natura strategica, in quanto, pur non potendo soddisfare le pretese dei ricorrenti nel produrre cambiamenti sostanziali nelle politiche pubbliche o nelle condotte degli operatori industriali, può svolgere comunque un ruolo di stimolo nell'attuazione degli obiettivi di riduzione delle emissioni.

Vi sono poi nel contenzioso climatico altre due questioni che si ponevano nel giudizio avanti al Tribunale di Roma e che non sono state affrontate dalla sentenza, in quanto assorbite dalla declaratoria di inammissibilità per difetto assoluto di giurisdizione:

- 1) la qualifica della posizione soggettiva fatta valere ed in particolare la prova dell'attualità della lesione, che invece potrebbe realizzarsi solo nel tempo futuro;
- 2) la possibilità di ritenere esistente un nesso causale tra l'inerzia dello Stato e la lesione dei diritti, considerato che il cambiamento climatico è un fenomeno di rilievo globale e non territoriale.

Per quanto riguarda la prima, le questioni, in realtà sono due. La prima è se sia ammissibile un'azione a nome delle generazioni future e chi possa rappresentarle in giudizio. Le cause in trattazione presso la Corte europea dei diritti dell'uomo potranno chiarire questo punto ed in particolare se siano legittimate le associazioni ambientaliste.

La seconda riguarda la posizione soggettiva che il singolo può far valere lamentando gli effetti negativi del cambiamento climatico.

L'ipotesi più semplice è quella del danno biologico, conseguente alla lesione del diritto alla salute garantito dall'articolo 32 Costituzione, che può configurarsi qualora sia provato che il cambiamento climatico ha determinato una effettiva e specifica (per il singolo) compromissione a tale diritto fondamentale.

Altra è la prospettiva di un danno diverso da quello biologico, quale quello di tipo esistenziale od alla vita di relazione, la cui risarcibilità presuppone la previa individuazione di un diritto costituzionalmente protetto distinto da quello alla salute.

(14) Per casi stranieri v. di recente La sentenza del 14 agosto 2023, con cui la First Judicial District Court del Montana (caso *Held c. Montana*) ha stabilito che l'Environmental Policy Act dello Stato nella parte in cui proibisce di

prendere in considerazione l'impatto sul clima dei progetti energetici proposti *"viola il diritto a un ambiente pulito e salubre"* promesso dalla costituzione del Montana.

In tal caso, il principio di riferimento è quello dettato dalle Sezioni Unite (15), per il quale *“il danno non patrimoniale derivante dalla lesione di diritti inviolabili della persona, come tali costituzionalmente garantiti, è risarcibile – sulla base di una interpretazione costituzionalmente orientata dell’articolo 2059 cod. civ. – anche quando non sussiste un fatto-reato, né ricorre alcuna delle altre ipotesi in cui la legge consente espressamente il ristoro dei pregiudizi non patrimoniali, a tre condizioni: (a) che l’interesse leso – e non il pregiudizio sofferto – abbia rilevanza costituzionale (altrimenti si porrebbe ad una abrogazione per via interpretativa dell’articolo 2059 cod. civ., giacché qualsiasi danno non patrimoniale, per il fatto stesso di essere tale, e cioè di toccare interessi della persona, sarebbe sempre risarcibile); (b) che la lesione dell’interesse sia grave, nel senso che l’offesa superi una soglia minima di tollerabilità (in quanto il dovere di solidarietà, di cui all’articolo 2 Cost., impone a ciascuno di tollerare le minime intrusioni nella propria sfera personale inevitabilmente scaturenti dalla convivenza); (c) che il danno non sia futile, vale a dire che non consista in meri disagi o fastidi, ovvero nella lesione di diritti del tutto immaginari, come quello alla qualità della vita od alla felicità”*.

In questa prospettiva, la modifica costituzionale, con il riconoscimento espresso dell’ambiente e dello sviluppo sostenibile tra i principi fondamentali, ha comportato l’affermazione di un valore autonomo rilevante anche nella prospettiva temporale, da-

to il riferimento alle generazioni future, per cui non appare implausibile affermare che il cambiamento climatico ne comporti un pregiudizio con la conseguente compromissione della dimensione dinamico-relazionale della vita (altrimenti definibile “esistenziale”, e consistente nel peggioramento delle condizioni di vita quotidiane, risarcibile nel caso in cui l’illecito abbia violato diritti fondamentali della persona) che costituisce un pregiudizio non patrimoniale risarcibile.

Per quanto riguarda la sussistenza del nesso causale va tenuta presente la soluzione del caso Urgenda, in cui il giudice ha ritenuto irrilevante la natura globale del fenomeno del climate change e la minima incidenza delle emissioni olandesi, in quanto qualsiasi riduzione può offrire un contributo causale a prevenire l’aggravamento del fenomeno. La soluzione è in linea con quella adottata dalla giurisprudenza italiana che ritiene rilevante ai fini della causazione dell’evento anche un contributo minimo purché idoneo ad incidere sull’evento di danno.

In conclusione, la materia del contenzioso climatico, nonostante la sua continua espansione, ha ancora diversi punti di incertezza. È auspicabile che indicazioni utili per soluzioni uniformi a livello internazionale possano giungere dalle prossime decisioni della Corte europea dei diritti dell’uomo e della Corte Internazionale di Giustizia (richiesta dalla risoluzione Onu del 29 marzo 2023 n. 77/276, di un parere consultivo sugli obblighi degli Stati in materia di cambiamento climatico (16)).

(15) Cass. civ., sez. un., n. 26972/2008.

(16) Secondo quanto afferma la risoluzione, *“la Corte sarà tenuta a verificare se il mancato rispetto degli accordi climatici, come ad esempio quelli dell’Accordo di Parigi del 2015 o quelli che si siglano al termine delle Cop, le conferenze sul clima, possa comportare conseguenze legali sui Paesi che li violano. In particolare, le valutazioni dei giudici si baseranno sulle politiche adottate dai governi per contenere il riscaldamento globale entro gli 1,5 °C rispetto ai livelli preindustriali entro la fine del secolo, restando*

comunque ben al di sotto dei 2 °C che rappresentano la soglia del non ritorno. Accanto all’obiettivo globale, saranno poi presi in considerazione i cosiddetti Ndc, acronimo che sta per National Determined Contributions, e cioè le promesse di riduzione delle emissioni fatte dai governi di tutto il mondo e più volte disattese” (<https://www.onuitalia.com/2023/03/30/giustizia-3/>). Il testo della risoluzione è reperibile in: <https://documents.un.org/doc/undoc/ltd/n23/094/52/pdf/n2309452.pdf?token=Tb5HymBuzWJyIiFuPL&fe=true>.