

**OSSERVATORIO COSTITUZIONALE**

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 5/2024

Data: 1° ottobre 2024

### ***La sentenza Giudizio Universale in Italia: un'occasione mancata di “fare giustizia” climatica\****

di **Andrea Molfetta** – Dottorando in Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Genova

TITLE: The *Giudizio Universale* ruling in Italy: a missed opportunity to do climate justice

ABSTRACT: Nell'ambito della cosiddetta *Climate change litigation*, il presente lavoro tenta di analizzare la portata e le principali criticità della sentenza *Giudizio Universale*, pronunciata dal Tribunale ordinario di Roma lo scorso febbraio. Muovendo da una panoramica sugli esiti dei principali contenziosi climatici in Europa, lo scritto esamina – nello specifico contesto italiano – le (ricche) doglianze sollevate di fronte al suddetto giudice e le (poche) risposte del medesimo, queste ultime invero un vero e proprio “cambio di rotta” nell'ambito della sempre più emergente giustizia climatica.

In the context of *Climate change litigation*, this paper analyses the scope and main criticalities of the *Giudizio Universale* ruling, pronounced by the Ordinary Court of Rome last February. Starting from an overview of the main climate litigations in Europe, the article examines, in the specific Italian context, the rich complaints raised before the judge and the few responses of the same,

---

\* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

Contributo soggetto alla licenza “CC BY-NC-ND” Attribuzione – Non Commerciale – Non Opere Derivate 4.0 Internazionale; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

which represent a real “change of course” in the context of the increasingly emerging climate justice.

**KEYWORDS:** Cambiamento climatico; contenzioso climatico; Tribunale di Roma; divisione dei poteri; diritti fondamentali; climate change; climate litigation; Court of Rome; separation of powers; fundamental rights

**SOMMARIO:** 1. Brevi coordinate orientative. – 2. Cenni sul contenzioso climatico in Europa. – 3. Il caso *Giudizio Universale* in Italia: A) l’atto introduttivo del giudizio. – 4. (Segue): B) la decisione del Tribunale di Roma. – 5. Una sintetica conclusione, questa volta di merito.

### **1. Brevi coordinate orientative**

Le questioni ambientali e quelle concernenti i cambiamenti climatici – da qualificarsi come mutamenti attribuibili direttamente o indirettamente ad attività umane, capaci di alterare la composizione dell’atmosfera planetaria e di sommarsi alla naturale variabilità climatica osservata su intervalli di tempo comparabili<sup>1</sup> – costituiscono indubbiamente alcuni dei principali filoni della ricerca pubblicistica contemporanea.

Su questo fronte si assiste sempre più ad una convergenza epistemologica tra le risultanze delle cosiddette “scienze dure” – dalle quali non si può evidentemente prescindere, anzitutto per la loro capacità di cogliere le leggi della Natura e, dunque, la realtà immanente – e quelle delle scienze sociali, che, muovendo dal dato fattuale, ne ricavano regole di condotta capaci di influire sulle coscienze individuali e di traslarle verso l’adozione condivisa di comportamenti virtuosi.

Come ebbe a scrivere pregevole dottrina, infatti, «[...] la nostra scienza giuridica non galleggia nell’empireo come una nuvola; è, al contrario, un sapere incarnato, nasce nella vita, nell’esperienza quotidiana, e per la vita, per ordinare e salvaguardare la vita»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Così l’art. 1, n. 2, della *Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici* (1992). La Convenzione non fornisce una definizione giuridica di “clima”, illustrando piuttosto cosa debba intendersi per “sistema climatico”, cioè «l’insieme dell’atmosfera, idrosfera, biosfera, geosfera e delle relative interazioni». Tale assenza, tuttavia, non si traduce né in una lacuna né in un’anomia; sul punto si rimanda a M. CARDUCCI, voce *Cambiamento climatico (diritto costituzionale)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche, Aggiornamento*, Utet, Torino, 2021, 52 ss.

<sup>2</sup> Così P. GROSSI, *Nobiltà del diritto. Profili di giuristi*, vol. II, Giuffrè, Milano, 2014, 35.

Questo in linea di principio; nella fattualità, tuttavia, «ci sono [...] elementi strutturali che rendono difficile e complessa la comunicazione fra ambiti che richiedono rispettivamente estrema flessibilità e modalità strategiche di azione (l'ambiente) ed una tendenziale semplificazione di nozioni e concetti a fini applicativi (il diritto)»<sup>3</sup>.

Glissando sulle questioni strettamente tecniche<sup>4</sup>, si anticipa che la vicenda commentata in questa sede trae origine dalla sentenza del Tribunale di Roma, pronunciata nel febbraio 2024, con la quale è stata (provvisoriamente) chiusa la vertenza climatica conosciuta dai più con l'appellativo – particolarmente evocativo – *Giudizio Universale*<sup>5</sup>.

Come si avrà modo di constatare nei paragrafi seguenti, quella appena richiamata rappresenta per l'Italia la prima causa in cui lo Stato è stato chiamato a rispondere per la mancata adozione di presidi diretti a contenere le alterazioni “metereologiche” di radice antropogenica.

E ancorché taluna dottrina abbia sostenuto che la sentenza al centro della presente nota di commento «non farà la storia»<sup>6</sup>, sul punto occorre quanto meno esprimere una non trascurabile riflessione: se da un lato detta considerazione appare *prima facie* condivisibile – giacché il giudice civile non si è espresso compiutamente sulla questione sollevata, limitandosi ad una dichiarazione di *non liquet* –, dall'altro si potrebbe ritenere che la pronuncia, proprio per l'assenza di una disamina squisitamente di merito, lascerà invece una traccia indelebile, seppur marcatamente negativa, nella emergente “giurisprudenza climatica”.

Questa notazione, invero, risulta ancor più genuina se si osserva come la sentenza in oggetto si sia posta nettamente in antitesi con numerosi altri verdetti, emessi tanto a livello nazionale (presso altri Paesi, si intende) che sovranazionale, nei quali il giudicante non si è sottratto ad una decisione, per quanto delicata, nel merito.

Sul versante italiano, invece, il Tribunale di Roma «[...] ha sostanzialmente deciso di non decidere»<sup>7</sup>, perdendo così l'occasione non solo di allinearsi con le pronunce che gradualmente sono

---

<sup>3</sup> D. AMIRANTE, *Benvenuti nell'era del costituzionalismo ambientale*, in *DPCE Online*, 6 giugno 2024, 1.

<sup>4</sup> Per un inquadramento più squisitamente scientifico, B. DELMONTE, *Il cambiamento climatico: la prospettiva scientifica*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 1/2021, 11-17.

<sup>5</sup> Trib. Roma, sez. II civ., sent. n. 3552 del 26 febbraio 2024. Il testo della pronuncia è disponibile su [www.ambientediritto.it/wp-content/uploads/2024/03/Sentenza-causa-climatica-giudizio-universale-Tribunale-Ordinario-di-Roma-Seconda-sezione-civile-Causa-n.39415-2021.pdf](http://www.ambientediritto.it/wp-content/uploads/2024/03/Sentenza-causa-climatica-giudizio-universale-Tribunale-Ordinario-di-Roma-Seconda-sezione-civile-Causa-n.39415-2021.pdf).

<sup>6</sup> Cfr. R. CECCHI, *Il giudizio (o silenzio?) universale: una sentenza che non farà la storia*, in *Diritti comparati*, 15 maggio 2024.

<sup>7</sup> G. PALOMBINO, *Il “Giudizio universale” è inammissibile: quali prospettive per la giustizia climatica in Italia?*, in *lacostituzione.info*, 25 marzo 2024.

affiorate sullo scenario mondiale, ma anche di apprezzare per la via pretoria – in astratto e nella sostanza – la criticità della questione climatica e l’impellenza di individuare strategie e strumentazioni adeguate alla sua risoluzione.

Sotto questa luce, la (mancata) pronuncia del giudice romano sembra aver snaturato (se non la forma *stricto sensu*, quanto meno) lo spirito della riforma degli artt. 9 e 41 Cost.<sup>8</sup>, nella misura in cui la legge cost. n. 1/2022 – inserendo in Costituzione i riferimenti alla tutela dell’ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, nonché all’interesse delle future generazioni, ma non solo<sup>9</sup> – aveva mostrato, pur senza menzionare espressamente il clima<sup>10</sup>, una spiccata sensibilità alle problematiche naturali nel loro complesso.

Per utilizzare una metafora, certo priva di rigore scientifico ma particolarmente efficace, se la suddetta revisione costituzionale aveva segnato un avvicinamento al traguardo della partita – una competizione, in verità, disputata contro molteplici fattori, tutti intersecati tra loro: riscaldamento globale, inquinamento ambientale, deterioramento della biodiversità, crisi idrica, diminuzione di derrate alimentari, *etc.* –, la sentenza in commento ha fatto parzialmente regredire il nostro ordinamento, o quanto meno non ha permesso il compimento di un ulteriore passo verso la meta finale, dissipando così la possibilità di giocare una mano di irrefragabile utilità.

---

<sup>8</sup> L. cost. 11 febbraio 2022, n. 1, recante “Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell’ambiente”.

<sup>9</sup> Il riferimento va, naturalmente, al regno animale, la cui tutela è rimessa ad una riserva di legge statale. Sebbene l’intento di salvaguardare gli animali quali esseri senzienti sia stato apprezzato dalla dottrina, sono stati sollevati alcuni dubbi in merito alla collocazione, tra i Principi fondamentali, della disposizione così formulata. Vedasi, in proposito, M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti Supreme e Salute*, 1/2022, 134 ss.

<sup>10</sup> Dall’analisi dei lavori preparatori si evince come il clima non fosse al centro delle preoccupazioni del legislatore costituzionale. Invero, nessuno dei ddl presentati al Senato, poi confluiti nel testo unificato, conteneva un esplicito richiamo alle questioni climatiche. Alla Camera, invece, due proposte di legge costituzionale facevano riferimento alla “mitigazione dei cambiamenti climatici” (P.D.L. C.2914) e alla “stabilità climatica” (P.D.L. C.3181), e ciononostante non sono state messe in discussione per evitare di rimaneggiare il testo licenziato dal Senato. Sul punto, F. GALLARATI, *Tutela costituzionale dell’ambiente e cambiamento climatico: esperienze comparate e prospettive interne*, in *DPCE Online*, 2/2022, 1085 ss.; G. GRASSO, *La révision de la Constitution italienne sur la protection de l’environnement: qu’est-ce qui pourra changer pour les questions climatiques?*, in *Italian Papers on Federalism*, 3/2022, in particolare 49 ss.

## 2. Cenni sul contenzioso climatico in Europa

Prima di procedere oltre, anche in ossequio alla sistematica della sentenza in commento, pare tutt'altro che futile gettare un rapido sguardo agli esiti del contenzioso sviluppatosi in taluni altri Stati europei, così da tratteggiare sommariamente il cammino storico in cui si inserisce la (non) pronuncia del giudice italiano. Si tenga a mente che, sebbene l'idea di giustizia climatica<sup>11</sup> sia sorta solo di recente, il cambiamento climatico è divenuto oggetto di deliberazione politica – e non più mera preoccupazione delle citate “scienze dure” – intorno alla metà degli anni Settanta del secolo scorso<sup>12</sup>.

Muovendo dalla premessa che, ad oggi, si contano nel mondo oltre 2500 controversie nel settore climatico, in questa sede è possibile ripercorrerne solo alcune, le principali<sup>13</sup>, sia (evidentemente) per il numero assai elevato, sia per essere già state oggetto di studio di ben più accorta letteratura scientifica<sup>14</sup>.

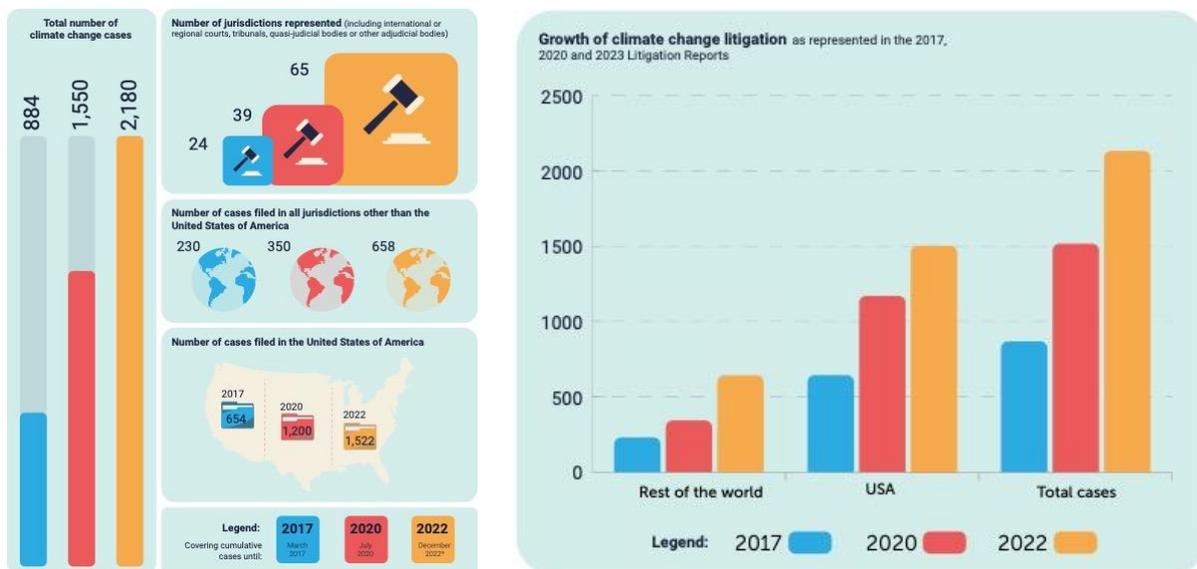
---

<sup>11</sup> Sulle differenze tra “giustizia ambientale”, “giustizia climatica” e “giustizia ecologica”, M. CARDUCCI, *La ricerca dei caratteri differenziali della “giustizia climatica”*, in *DPCE Online*, 2/2020, 1345 ss.

<sup>12</sup> Per una ricostruzione accurata della genealogia della giustizia climatica, M. CARDUCCI, voce *Giustizia climatica*, in *Enciclopedia di Bioetica e Scienza Giuridica. Aggiornamento*, Vol. I, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2022, 195-211, ma nello specifico 202 ss.

<sup>13</sup> Per una breve panoramica sui principali contenziosi climatici si rimanda a *Global climate litigation*, in *urgenda.nl*.

<sup>14</sup> Di pregio, in particolare, i lavori di B. POZZO, *La climate change litigation in prospettiva comparatistica*, in *RGA*, 2/2021, 271-318; A. PISANÒ, *Il diritto al clima. Il ruolo dei diritti nei contenziosi climatici europei*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2022.



Orbene, come si evince dai grafici riportati<sup>15</sup>, il dato che occorre anzitutto considerare è il significativo incremento delle cause climatiche registrato negli ultimi anni, sia negli Stati Uniti che nel resto del globo, naturale *consecutio* di una complessiva presa di coscienza della problematica relativa al riscaldamento globale di origine antropica<sup>16</sup>.

Focalizzandosi più strettamente sul versante europeo, una delle controversie emblematiche in materia è rappresentata, senza ombra di dubbio, dal caso *Urgenda*, su cui si è pronunciata la Corte Suprema dei Paesi Bassi<sup>17</sup>.

Segnatamente, nel dicembre 2019, l'Olanda è stata condannata – sulla base di quanto già disposto dalla Corte distrettuale dell'Aia nel 2015 e poi ribadito in appello – a ridurre del 25%, rispetto ai livelli del 1990, le emissioni atmosferiche di anidride carbonica entro la fine del 2020 e

<sup>15</sup> I valori sono ripresi dal *Global Climate Litigation Report: 2023 Status Review*, sviluppato dall'*United Nations Environment Programme* (UNEP) e dal *Sabin Center for Climate Change Law* della Columbia University, e liberamente consultabile su [www.unep.org/resources/report/global-climate-litigation-report-2023-status-review](http://www.unep.org/resources/report/global-climate-litigation-report-2023-status-review). Per un'analisi dei dati, A. PISANÒ, *L'evoluzione dei contenziosi climatici nei Report UNEP (2017-2023)*, in *Eunomia. Rivista di studi su pace e diritti umani*, 2/2023, 145 ss.

<sup>16</sup> Come sottolinea S. VALAGUZZA, *Le liti strategiche e il cambiamento climatico*, in *RGA*, 1/2021, 78, «l'aumento della cosiddetta "scienza per tutti", cioè di evidenze scientifiche tradotte in un linguaggio che consente alla comunità di comprendere i rischi e di essere a conoscenza delle cause del fenomeno è certamente rilevante per spiegare il motivo per cui il contenzioso climatico è tanto esteso. La crescita della consapevolezza del contesto e del danno attuale e imminente è certamente alla base del coinvolgimento civile che suscita liti strategiche in materia climatica».

<sup>17</sup> Corte Suprema dei Paesi Bassi, 20 dicembre 2019, *Urgenda Foundation v. State of the Netherlands*.

del 40% entro il decennio successivo. La sentenza si fondava, in particolare, sull'individuazione di un particolare *duty of care* in capo allo Stato, obbligato alla protezione dei diritti dei cittadini dalle conseguenze pregiudizievoli del cambiamento climatico, in ottemperanza agli artt. 2 (diritto alla vita) e 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) della CEDU, all'art. 21 della Costituzione olandese<sup>18</sup> e ad altre disposizioni del Codice civile in materia di responsabilità extracontrattuale<sup>19</sup>.

Ma al di là dei singoli passaggi della decisione, l'aspetto che più rileva ai fini del presente commento è la considerazione di come, già in quella sede, fosse stata prospettata la problematica che, *mutatis mutandis*, si sarebbe ripresentata nel caso italiano, vale a dire l'invocazione, da parte dello Stato convenuto, del principio della separazione dei poteri per negare la giustiziabilità delle scelte politiche di parlamenti e governi nazionali in tale delicato settore.

Tuttavia, a differenza del Tribunale di Roma (di cui si dirà più avanti), la Corte Suprema dei Paesi Bassi non ha accolto questa ricostruzione teorica, ritenendo che «dalla vincolatività delle norme sovranazionali e dalla necessità delle misure volte a contrastare il cambiamento climatico deriv[i] quindi la possibilità per l'apparato giudiziario di condannare lo Stato alla loro adozione, pena la violazione del fondamentale diritto di difesa di ogni individuo e dell'effettività della tutela giurisdizionale (tutelata dall'art. 13 CEDU)»<sup>20</sup>.

In altri termini, non è stata riscontrata alcuna violazione del dogma della divisione dei poteri perché il giudice adito altro non avrebbe fatto se non condannare l'Olanda all'abbattimento delle emissioni climalteranti, in conformità agli impegni internazionali assunti, rimettendo invece ai decisori politici la determinazione dei mezzi da impiegare per il suo effettivo raggiungimento.

<sup>18</sup> Secondo cui «i poteri pubblici provvedono a tutelare l'abitabilità del Paese e a proteggere e migliorare l'ambiente».

<sup>19</sup> *Ex plurimis*, V. JACOMETTI, *La sentenza Urgenda del 2018: prospettive di sviluppo del contenzioso climatico*, in RGA, 1/2019, 121 ss.; A. PISANÒ, *L'impatto dei contenziosi sulla crisi climatica. Il paradosso delle sentenze vuote*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 1/2024, 95-116; E. GUARNA ASSANTI, *Il ruolo innovativo del contenzioso climatico tra legittimazione ad agire e separazione dei poteri dello Stato. Riflessioni a partire dal caso Urgenda*, in *Federalismi.it*, 17/2021, 66 ss.; M. MORVILLO, *Climate change litigation e separazione dei poteri: riflessioni a partire dal caso Urgenda*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 28 maggio 2019, 1 ss.; M.F. CAVALCANTI, M.J. TERSTEGGE, *The Urgenda case: the dutch path towards a new climate constitutionalism*, in *DPCE Online*, 2/2020, 1371 ss.; S. BALDIN, P. VIOLA, *L'obbligazione climatica nelle aule giudiziarie. Teorie ed elementi determinanti di giustizia climatica*, in *DPCE*, 3/2021, in particolare 616 ss.; F. GALLARATI, *Il contenzioso climatico di tono costituzionale: studio comparato sull'invocazione delle costituzioni nazionali nei contenziosi climatici*, in *BioLaw Journal*, 2/2022, in particolare 162 ss.

<sup>20</sup> E. GUARNA ASSANTI, *Il ruolo innovativo del contenzioso climatico tra legittimazione ad agire e separazione dei poteri dello Stato. Riflessioni a partire dal caso Urgenda*, cit., 76.

Procedendo in linea temporale, a *Urgenda* ha fatto seguito il caso *Affaire du Siècle*, sul quale si è espresso il Tribunale Amministrativo di Parigi nel febbraio 2021<sup>21</sup>. Anche in quella occasione, invero, è stata riconosciuta la responsabilità della Francia per un'acclarata incapacità di ridurre nel breve periodo le emissioni di gas serra, insufficienza che avrebbe arrecato un *préjudice écologique* ai ricorrenti<sup>22</sup>.

Muovendo da una serie di atti configuranti in capo allo Stato un dovere di lotta alle alterazioni climatiche – tra cui la *Convenzione quadro delle Nazioni Unite* del 1992, l'*Accordo di Parigi* del 2015, il *Pacchetto per il clima e l'energia* del 2009, il Regolamento UE 2018/842, la *Charte de l'environnement* (inserita nella Costituzione francese) e il *Code de l'énergie* –, i giudici parigini, accertato come il suddetto dovere fosse stato sistematicamente disatteso, hanno condannato la Francia ad un risarcimento in forma specifica *ex art. 1246 del Code civil*<sup>23</sup>.

Immediatamente successiva è la “rivoluzionaria” sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco<sup>24</sup>, nell'ambito della vertenza *Neubauer*<sup>25</sup>. Al centro della pronuncia vi era la Legge sul clima (*Klimaschutzgesetz*) del 2019, che vincolava il Governo federale a ridurre, entro l'inizio del prossimo decennio, la produzione di gas a effetto serra del 55% rispetto ai livelli registrati nel 1990, indicando una quota consentita di emissioni annuali. La normativa, inoltre, obbligava l'Esecutivo tedesco ad adottare, a partire dal 2025, alcune ordinanze riportanti le percentuali di sversamento atmosferico ammesso per il periodo successivo al 2030.

I giudici di Karlsruhe hanno dichiarato la parziale incostituzionalità, per contrasto con l'art. 20a *GrundGesetz*, della Legge sulla protezione del clima, nella parte in cui non perseguiva adeguatamente gli obiettivi di riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> dal 2031 in avanti<sup>26</sup>.

<sup>21</sup> Tribunale Amministrativo di Parigi, 3 febbraio 2021, *Oxfam France e al. v. Francia*.

<sup>22</sup> Sulla vicenda, L. DEL CORONA, *Brevi considerazioni in tema di contenzioso climatico alla luce della recente sentenza del Tribunal Administratif de Paris sull'“Affaire du Siècle”*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 1/2021, 327-335; Y. GUERRA, R. MAZZA, *Climate change litigation: riflessioni comparate alla luce dell'affaire du siècle*, in S. LANNI (a cura di), *Sostenibilità globale e culture giuridiche comparate*, Giappichelli, Torino, 2022, 3-20; S. SCHMITT, *L'emersione della giustizia climatica in Francia*, in *DPCE*, 4/2021, 955-976; M.F. CAVALCANTI, *Fonti del diritto e cambiamento climatico: il ruolo dei dati tecnico-scientifici nella giustizia climatica in Europa*, in *DPCE Online*, Sp-2/2023, in particolare 337-338; S. BALDIN, P. VIOLA, *L'obbligazione climatica nelle aule giudiziarie. Teorie ed elementi determinanti di giustizia climatica*, cit., 620-621.

<sup>23</sup> L'art. 1246 del *Code civil* recita: «*Toute personne responsable d'un préjudice écologique est tenue de le réparer*».

<sup>24</sup> Così qualificata da R. BIN, *La Corte tedesca e il diritto al clima. Una rivoluzione?*, in *lacostituzione.info*, 30 aprile 2021.

<sup>25</sup> Tribunale costituzionale federale tedesco, 24 marzo 2021, *Neubauer e al. v. Germania*.

<sup>26</sup> Per un'analisi efficace, A. DI MARTINO, *Intertemporalità dei diritti e dintorni: le scelte argomentative del Bundesverfassungsgericht nella sentenza sul clima e le interazioni con i processi democratici*, in *Rivista di Diritti*

I punti da analizzare sarebbero certamente plurimi – si pensi, ad esempio, al riconoscimento di una «dimensione internazionale» al mandato di protezione (§199), gravante sullo Stato, che «[...] incorpora l'imperativo di prendersi cura dei fondamenti naturali della vita in un modo che permetta di trasmetterli alle generazioni future in uno stato che lasci loro una scelta diversa dall'austerità radicale...» (così §193), ovvero alla considerazione per cui il dovere statale di protezione della vita e dell'integrità fisica (art. 2 GG) avrebbe una proiezione temporale ultronea il momento della violazione, idonea a integrare una lesione delle posizioni giuridiche dei posteri –, ma vale la pena qui rimarcare come anche in Germania si sia posta la problematica dei limiti all'azione politica.

Nel caso di specie, infatti, il Tribunale ha riconosciuto che proprio i doveri contenuti nell'art. 20a GG costituiscono un vincolo per il legislatore, tenuto al rispetto del principio di proporzionalità, anche e soprattutto in chiave intergenerazionale. In altre parole, «i diritti fondamentali obbligano il legislatore a gestire le riduzioni delle emissioni di CO<sub>2</sub>, costituzionalmente previste dall'art. 20a GG, in modo lungimirante fino al raggiungimento della neutralità climatica, così che le relative perdite di libertà continuino ad essere ragionevoli, nonostante la crescente necessità di azione per il clima, e gli oneri di riduzione non siano distribuiti in modo ineguale nel tempo e tra le generazioni a discapito del futuro» (§192).

Merita parimenti un breve cenno, così da poter analizzare la vicenda climatica anche da una prospettiva sovranazionale, la sentenza (seppur immediatamente successiva al provvedimento del Tribunale romano) della Corte europea dei diritti dell'uomo con cui è stato definito il giudizio *KlimaSeniorinnen*<sup>27</sup>.

---

*Comparati*, 2/2023, 56-91; L. VIOLINI, G. FORMICI, *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente: riforme costituzionali e interventi della giurisprudenza*, in P. PANTALONE (a cura di), *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente. Sviluppo, sfide e prospettive per Stati, imprese e individui*, STEM Mucchi Editore, Modena, 2021, in particolare 42 ss.; A. PISANÒ, *Il diritto al clima. Il ruolo dei diritti nei contenziosi climatici europei*, cit., 261 ss.; R. MONTALDO, *La neutralità climatica e la libertà di futuro (BVerfG, 24 marzo 2021)*, in *Diritti Comparati*, 1 luglio 2021; L. BARTOLUCCI, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, 4/2021, in particolare 222 ss.; L.M. TONELLI, *La sentenza del 24 marzo 2021 del Bundesverfassungsgericht sul cambiamento climatico e la riforma dell'art. 9 Cost. in Italia: profili di convergenza tra l'ordinamento costituzionale tedesco e quello italiano*, in *diritti-cedu.unipg.it*, 13 dicembre 2022; cfr. anche M.F. CAVALCANTI, *Fonti del diritto e cambiamento climatico: il ruolo dei dati tecnico-scientifici nella giustizia climatica in Europa*, cit., 339-340; S. BALDIN, P. VIOLA, *L'obbligazione climatica nelle aule giudiziarie. Teorie ed elementi determinanti di giustizia climatica*, cit., 622-623; F. GALLARATI, *Generazioni a processo: modelli teorici di responsabilità intergenerazionale alla prova del contenzioso climatico*, in *BioLaw Journal*, 2/2023, 173-175; 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.

<sup>27</sup> Corte Edu, 9 aprile 2024, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e al. v. Svizzera*. Contestualmente, la Corte si è pronunciata sui casi *Carême v. Francia* e *Duarte Agostinho e al. v. Portogallo e altri 32*, entrambi conclusi con un rigetto, dei quali tuttavia non è possibile dare conto in questa sede.

Con l'occasione, infatti, la Grande Camera, dopo essersi soffermata sullo *status* di vittima dei ricorrenti (che è requisito imprescindibile per poter adire la Corte, *ex art. 34 CEDU*), ha appurato una responsabilità della Svizzera per la violazione degli artt. 6 (diritto a un equo processo) e 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) della Convenzione<sup>28</sup>.

Quanto alla prima disposizione, la ripetuta reiezione del ricorso presentato dinnanzi le autorità statali avrebbe rappresentato una violazione del diritto di accesso alla giustizia, anche in ragione dei motivi di rigetto (in rito) poco persuasivi e della mancata considerazione dei dati scientifici illustrati in sede processuale.

Quanto all'art. 8, invece, dallo stesso discenderebbe un diritto di protezione contro gli effetti negativi delle alterazioni climatiche e, specularmente, un dovere per lo Stato di adottare tutte quelle misure in grado di attenuare l'impatto del riscaldamento globale.

Nello specifico, la Corte ha condannato l'assenza di calcolo del cd. *Carbon budget* (residuo) da parte dell'autorità statale elvetica – giungendo a qualificarla non come *gap*, ma come vera e propria *critical lacuna* – e, di conseguenza, lo straripamento del margine di discrezionalità politica concessa ai decisori pubblici<sup>29</sup>.

Al di là degli episodi che hanno fatto seguito alla sentenza e dei quali non è possibile qui dare conto<sup>30</sup>, suscita acceso interesse il riferimento nuovamente al principio della separazione dei poteri e al peso che la maggioranza assume nei sistemi democratici. I giudici di Strasburgo, infatti, non hanno mostrato remore nell'affermare che «l'intervento giudiziario, compreso quello della Corte, non può sostituire le misure che devono essere adottate dal potere legislativo ed esecutivo, né

---

<sup>28</sup> Per una ricostruzione della vicenda più dettagliata vedasi E. GUARNA ASSANTI, *Verein KlimaSeniorinnen and others v. Switzerland. Una conferma del ruolo fondamentale dei diritti umani per la tutela del clima*, in *Diritti Comparati*, 18 aprile 2024; G. GRASSO, A. STEVANATO, *Diritto di accesso al giudice, doveri di solidarietà climatica e principio di separazione dei poteri nella sentenza Verein Klimaseniorinnen Schweiz et autres c. Suisse*, in *Corti Supreme e Salute*, 2/2024, 571-589; G. PALOMBINO, *Lo afferma (anche) la Corte europea dei diritti dell'uomo: la sfida climatica è questione di diritti*, in *lacostituzione.info*, 12 aprile 2024; F. GALLARATI, *L'obbligazione climatica davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo: la sentenza KlimaSeniorinnen e le sue ricadute comparate*, in *DPCE Online*, 2/2024, 1457-1478; V. DA ROS, *Corte Europea dei Diritti dell'Uomo – Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri v. Svizzera: la Corte condanna la Svizzera per non aver adottato misure sufficienti per contrastare il cambiamento climatico in violazione degli artt. 6 e 8 CEDU*, in *biodiritto.org*, ult. mod. 6 luglio 2024; A.M. ROMITO, *La completezza dei rimedi giurisdizionali nell'ordinamento dell'UE ed il contenzioso sul cambiamento climatico*, in *Quaderni AISDUE*, 1/2024, in particolare 17 ss.; 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*, 2/2023, 237-251.

<sup>29</sup> Sul punto, A.T. COHEN, *Carbon Budget e "lacuna critica" nella decisione CEDU "KlimaSeniorinnen"*, in *lacostituzione.info*, 12 aprile 2024.

<sup>30</sup> G. GRASSO, *Cambiamento climatico, separazione dei poteri, processo decisionale democratico: l'Assemblea federale svizzera "stoppa" la Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *DPCE Online*, 2 luglio 2024, 1-5.

sostituirsi ad essi. Tuttavia, la democrazia non può ridursi alla volontà della maggioranza degli elettori e dei rappresentanti eletti, in barba ai requisiti dello Stato di diritto.

La giurisdizione dei tribunali nazionali e della Corte integra quindi questi processi democratici», dato che «[...] la responsabilità di tali questioni spetta necessariamente al potere legislativo ed esecutivo in prima istanza [ma] le conseguenze e i problemi derivanti dagli effetti negativi del cambiamento climatico sono di natura intrinsecamente collettiva»<sup>31</sup>.

### 3. Il caso *Giudizio Universale in Italia: A) l'atto introduttivo del giudizio*

In questo orizzonte particolarmente propizio per la cd. *Climate change litigation*, la decisione del Tribunale ordinario di Roma segna, come anticipato, un inaspettato cambio di paradigma (nella sua accezione kuhniana<sup>32</sup>) rispetto alla rotta che le sentenze delle altre Corti avevano provveduto a tracciare.

Segnatamente, il caso *Giudizio Universale* ha interessato, come parte attrice, ben 24 associazioni impegnate nella giustizia ambientale e nella difesa dei diritti umani (tra cui *A sud ecologia* e *Cooperazione ODV*), nonché un nutrito gruppo di cittadini (162 adulti e 17 minori, rappresentati in giudizio dai rispettivi genitori), che già nel giugno 2021 lamentavano la mancata adozione, da parte dello Stato italiano, di politiche di mitigazione sufficientemente rigorose per «[...] 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»<sup>33</sup>.

Con atto di citazione promosso contro la Presidenza del Consiglio dei ministri, quindi, i ricorrenti chiedevano, in via principale, di accertare e dichiarare la responsabilità extracontrattuale dello Stato italiano ai sensi dell'art. 2043 c.c.<sup>34</sup>, per la perdurante inerzia nel perseguimento degli

<sup>31</sup> *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e al. v. Svizzera*, cit., §§ 412 e 413.

<sup>32</sup> T. KUHN, *The Structure of Scientific Revolutions*, University Chicago Press, Chicago, 1962.

<sup>33</sup> Così il paragrafo 5 della premessa della citazione. L'atto, notificato in data 4 giugno 2021, può essere liberamente consultato su [giudiziouniversale.eu/wp-content/uploads/2023/07/Atto-di-citazione-A-Sud-VS-Stato-Italiano-2021.pdf](https://giudiziouniversale.eu/wp-content/uploads/2023/07/Atto-di-citazione-A-Sud-VS-Stato-Italiano-2021.pdf).

<sup>34</sup> L'art. 2043 c.c., rubricato "Risarcimento per fatto illecito", recita: «qualunque fatto doloso o colposo, che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno».

obiettivi di stabilità climatica da attuare mediante una sensibile riduzione delle emissioni antropogeniche di anidride carbonica.

Stando agli attori, l'Italia non avrebbe attuato né programmato le misure necessarie per contenere l'aumento della temperatura globale a +1,5°C rispetto ai livelli preindustriali – così come stabilito dall'*Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici* del 2015<sup>35</sup> e dallo *Special Report on Global Warming of 1.5°C* del 2018<sup>36</sup> –, ledendo in tal modo il diritto al clima e alla conservazione delle condizioni di vivibilità per le generazioni future, da qualificarsi come situazione giuridica qualificata e differenziata da quella della generalità dei consociati, ricavabile dalla Costituzione italiana (in particolare, dall'art. 2), dal TUE (art. 6), dalla Carta di Nizza (art. 52) e dalla CEDU (artt. 2, 8, 14).

In altri termini, lo Stato sarebbe rimproverabile in ragione della «[...] manifesta violazione del dovere di agire per la tutela (preventiva) di beni primari e assoluti, oggetto di diritti umani fondamentali, come esattamente definito da una pluralità di norme, di principi e di valori giuridici, anche di derivazione internazionale e sovranazionale, operanti nell'ordinamento interno»<sup>37</sup>.

Un obbligo, quello appena richiamato, che trarrebbe fondamento dalla *Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici* (UNFCCC) e successivi “strumenti giuridici” (in particolare *Accordo di Parigi* e *Special Report*), nuovamente dagli artt. 2 (diritto alla vita), 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare), 14 (divieto di discriminazione) della CEDU e dalla stessa Costituzione (artt. 2, 3, comma 2, e 32), oltre che da una consolidata giurisprudenza, sia costituzionale che di legittimità<sup>38</sup>.

Per l'effetto, quindi, si domandava la condanna del convenuto, *ex art.* 2058, comma 1, c.c.<sup>39</sup>, all'adozione di ogni iniziativa necessaria per l'abbattimento, entro il 2030, delle emissioni antropogeniche di CO<sub>2</sub>-eq nella misura del 92% rispetto ai livelli del 1990 (ovvero nella misura maggiore o minore da stabilirsi in corso di causa) e per prevenirne la reiterazione.

<sup>35</sup> Per maggiori approfondimenti vedasi *Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici*, in *consilium.europa.eu*, ult. agg. 27 gennaio 2024.

<sup>36</sup> Per il testo e i contenuti del *Report*, adottato dall'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) nel 2018, si rimanda a *Riscaldamento Globale di 1.5*, in *ipccitalia.cmcc.it*.

<sup>37</sup> Paragrafo VI.8a dell'atto di citazione.

<sup>38</sup> Si vedano, in particolare, i paragrafi VI.8b, VI.8c e VI.8d dell'atto di citazione.

<sup>39</sup> Ai sensi dell'art. 2058, comma 1, c.c., recante “Risarcimento in forma specifica”, «il danneggiato può chiedere la reintegrazione in forma specifica, qualora sia in tutto o in parte possibile».

In via subordinata, si chiedeva l'accertamento della responsabilità statale ai sensi dell'art. 2051 c.c.<sup>40</sup>, una responsabilità, cioè, assimilabile a quella del custode: il sistema climatico e le singole componenti di esso costituirebbero le "cose" previste dalla citata disposizione, tra l'altro connotate da un apprezzabile grado di dinamicità; l'espressione, dunque, sarebbe suscettibile di un'interpretazione estensiva, tale da plasmare una fattispecie astrattamente integrabile da casistiche assai eterogenee fra loro.

E, come evidenziato nel testo dell'atto introduttivo del giudizio, «lo Stato italiano riveste lo *status* che ne radica la responsabilità quale custode della cosa *ex art. 2051 c.c.* Infatti, [...] esso è titolare delle competenze funzionali per controllare ed eliminare qualsiasi aumento di emissioni e influire su tutte le condotte umane all'interno del proprio territorio, quindi nel contesto climatico italiano»<sup>41</sup>, tanto più in ragione del nesso causale che cinge la cosa custodita (o meglio, la sua instabilità) e la situazione di pericolo per i diritti fondamentali dei ricorrenti.

In considerazione di ciò, l'Italia, avendo pregiudicato la conservazione dell'ambiente e della salute collettiva ed essendo venuta meno al "dovere di consegna" del sistema climatico alle generazioni future, si sarebbe sottratta agli obblighi di custodia posti in capo allo Stato dalla stessa UNFCCC.

Per tali ragioni, è stata avanzata la richiesta di sanzionare il comportamento (omissivo) dello Stato italiano, conseguendo nei suoi confronti una condanna di *facere* nuovamente *ex art. 2058*, comma 1, c.c.

In via ancor più gradata, alcune associazioni attrici denunciavano la responsabilità statale per il mancato adempimento di un'obbligazione di protezione fondata sul cosiddetto "contratto sociale

---

<sup>40</sup> L'art. 2051 c.c., avente ad oggetto "Danno cagionato da cosa in custodia", statuisce che «ciascuno è responsabile del danno cagionato dalle cose che ha in custodia, salvo che provi il caso fortuito».

<sup>41</sup> Così il paragrafo VI.15 dell'atto di citazione.

qualificato»<sup>42</sup> – ex artt. 1173<sup>43</sup> e 1218<sup>44</sup> c.c. – e sorta con l’adozione del *Piano Nazionale Integrato per l’Energia e il Clima* (PNIEC)<sup>45</sup>.

Dall’atto di citazione, difatti, emerge come lo Stato italiano sarebbe onerato da una stratificata pletora di doveri comportamentali rinvenibili nelle fonti nazionali, sovranazionali e internazionali già ricordate. Il PNIEC costituirebbe, secondo questa ricostruzione, esecuzione della prestazione oggetto di dette obbligazioni, finalizzate alla salvaguardia dell’interesse intergenerazionale alla stabilità e alla sicurezza climatica e, dunque, dell’interesse collettivo. E proprio questa base fonderebbe, nei soggetti titolari delle posizioni giuridiche la cui tutela costituisce giustificazione delle prescrizioni medesime, un legittimo affidamento alla corretta esecuzione e al puntuale assolvimento degli obblighi di protezione.

Come ha avuto modo di sintetizzare la Cassazione, «la c.d. teoria del contatto sociale qualificato [è] ravvisabile ogni qualvolta l’ordinamento imponga ad un soggetto di tenere un determinato comportamento, idoneo a tutelare l’affidamento riposto da altri soggetti sul corretto espletamento da parte sua di preesistenti, specifici, doveri di protezione che egli abbia volontariamente assunto»<sup>46</sup>.

Tuttavia, stando alle rimostranze attoree, gli obiettivi nazionali di riduzione delle emissioni di gas serra individuati dal PNIEC sarebbero insufficienti a contenere l’aumento della temperatura globale entro la soglia fissata dall’*Accordo di Parigi* e dallo *Special Report*. Infatti, mentre le azioni previste nel Piano verrebbero a limitare le emissioni di CO<sub>2</sub>-eq al 2030 del 36% rispetto ai livelli registrati nel 1990, la quota di riduzione necessaria per l’adempimento degli obblighi sovranazionali assunti sarebbe di gran lunga superiore, pari al 92%.

<sup>42</sup> Per una breve disamina della categoria giuridica delle obbligazioni nascenti *quasi ex contractu* si rimanda al commento all’art. 1173 c.c., in M. CONFORTINI, G. GUIDA, *Codice civile ragionato*, Neldiritto Editore, Molfetta, 2024, 422-423.

<sup>43</sup> L’art. 1173 c.c. (“Fonti delle obbligazioni”) statuisce che «le obbligazioni derivano da contratto, da fatto illecito, o da ogni altro atto o fatto idoneo a produrle in conformità dell’ordinamento giuridico».

<sup>44</sup> L’art. 1218 c.c. (“Responsabilità del debitore”) prevede che «il debitore che non esegue esattamente la prestazione dovuta è tenuto al risarcimento del danno, se non prova che l’inadempimento o il ritardo è stato determinato da impossibilità della prestazione derivante da causa a lui non imputabile».

<sup>45</sup> Il *Piano Nazionale Integrato per l’Energia e il Clima 2030*, redatto dall’Italia nel quadro del Regolamento (UE) 2018/1999, rappresenta il documento fondativo delle strategie di risposta dello Stato italiano alle alterazioni climatiche. Il Piano si struttura in 5 linee di intervento, dalla decarbonizzazione all’efficienza e sicurezza energetica, passando per lo sviluppo del mercato interno dell’energia, della ricerca, dell’innovazione e della competitività. Per un approfondimento vedasi *Energia e Clima 2030*, in *mase.gov.it*, ult. agg. 04 ottobre 2023.

<sup>46</sup> Cass. civ., SS.UU., sent. n. 12477/2018.

Lo Stato, quindi, avrebbe violato, in sede di definizione del PNIEC, proprio quelle regole di correttezza, buona fede e protezione *ex artt.* 1175 e 1375 c.c. tipiche delle obbligazioni contrattuali<sup>47</sup>, nonché i principi di imparzialità e buon andamento sanciti dall'art. 97 Cost.

Alla luce di quanto enucleato, le associazioni promotrici chiedevano, ai sensi dell'art. 1453 c.c.<sup>48</sup>, la condanna del convenuto all'esatto adempimento dei doveri di protezione discendenti dal "contratto sociale qualificato". Nella specie, tale assolvimento si sarebbe dovuto sostanziare nell'adeguamento del summenzionato Piano alle misure idonee a realizzare, entro la fine del decennio, l'abbattimento delle emissioni artificiali di CO<sub>2</sub>-eq nella misura del 92% (che sola può contenere l'innalzamento della temperatura globale entro il limite di +1,5°C rispetto ai valori del 1990).

In via ulteriormente subordinata e in accoglimento della domanda formulata dalle stesse associazioni, veniva richiesto di appurare la responsabilità da "contratto sociale qualificato" dello Stato convenuto e di condannarlo al risarcimento del danno (futuro) mediante reintegrazione in forma specifica *ex art.* 2058, comma 1, c.c. In particolare, detto risarcimento sarebbe dovuto egualmente consistere nella conformazione del PNIEC alle disposizioni idonee ad assicurarne adeguatezza e sufficienza rispetto agli obiettivi di contenimento più volte illustrati.

Costituitasi in giudizio, la Presidenza del Consiglio dei ministri, pur riconoscendo l'urgenza della minaccia climatica<sup>49</sup> e dopo aver ricostruito la normativa in materia, ha eccepito l'inammissibilità della domanda per sconfinamento ed eccesso di potere giurisdizionale; il difetto di legittimazione ad agire degli attori, sia cittadini che associazioni, in quanto titolari di un mero interesse di fatto, non qualificato né differenziato da quello della collettività generale; infine, l'assenza di una responsabilità statale in ragione dell'insussistenza di una peculiare obbligazione

<sup>47</sup> Infatti, come riconosciuto da Cass. civ., sez. III, sent. n. 589/1999, l'obbligazione di protezione «[...] può essere sottoposta alle regole proprie dell'obbligazione contrattuale, pur se il fatto generatore non è un contratto».

<sup>48</sup> L'art. 1453 c.c., rubricato "Risolubilità del contratto per inadempimento", dispone che «nei contratti con prestazioni corrispettive, quando uno dei contraenti non adempie le sue obbligazioni, l'altro può a sua scelta chiedere l'adempimento o la risoluzione del contratto, salvo, in ogni caso, il risarcimento del danno».

La risoluzione può essere domandata anche quando il giudizio è stato promosso per ottenere l'adempimento; ma non può più chiedersi l'adempimento quando è stata domandata la risoluzione.

Dalla data della domanda di risoluzione l'inadempiente non può più adempiere la propria obbligazione».

<sup>49</sup> Un'urgenza, invero, già rilevata ufficialmente nella Decisione 1/CP.21, adottata dalla COP 21 del 2015 per l'approvazione dell'Accordo di Parigi. Nell'atto, infatti, si evidenzia che il cambiamento climatico «[...] represents an urgent and potentially irreversible threat to human societies and the planet and thus requires the widest possible cooperation by all countries, and their participation in an effective and appropriate international response, with a view to accelerating the reduction of global greenhouse gas emissions».

civile degli Stati nei confronti dei singoli, circa gli interventi da porre in essere per il contenimento delle emissioni climalteranti, per di più in mancanza di un nesso causale tra i danni dedotti nell'atto introduttivo e la condotta del convenuto.

#### **4. (Segue): B) la decisione del Tribunale di Roma**

Se si esamina la parte *in diritto* della pronuncia, già dalle prime esternazioni emerge come il Tribunale romano abbia qualificato la vicenda oggetto del contendere come una fattispecie assai atipica, non solo perché «[...] 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”»<sup>50</sup>, ma anche in ragione della diversità insita al caso italiano rispetto ai “modelli” di giustizia climatica già sperimentati in altri Stati.

Quanto a quest'ultimo profilo, è indubbiamente curioso come il Tribunale abbia prima provveduto a rievocare i più celebri esempi di contenzioso – nella specie, i casi *Urgenda*, *Affaire du Siècle* e *Neubauer* – per poi discostarsene: pur riconoscendo alle controversie un medesimo denominatore comune (il cambiamento climatico), ad opinione del giudice le stesse trarrebbero ispirazione da «[...] modelli di azione differenti in ragione della diversità degli ordinamenti giuridici nazionali» in cui sono incardinate<sup>51</sup>.

Su questo punto, anche alla luce delle casistiche già richiamate nel terzo paragrafo, si potrebbero muovere alcune obiezioni, *de iure condito* e *de iure condendo*, che vale la pena illustrare per la stretta interdipendenza con le considerazioni che seguiranno.

Anzitutto, nelle fattispecie enucleate, gli elementi in comune non si esauriscono nell'oggetto della giustizia climatica<sup>52</sup>, ma spesso si estendono anche alle normative su cui poggiano le pretese attoree e alla tipologia di responsabilità statale invocata (quella aquiliana, appunto).

---

<sup>50</sup> Così a pag. 7 della sentenza.

<sup>51</sup> Dello stesso tenore anche G. PALOMBINO, *Il “Giudizio universale” è inammissibile: quali prospettive per la giustizia climatica in Italia?*, cit.

<sup>52</sup> In realtà, possono essere astrattamente configurate tre ipotesi di oggetto della giustizia climatica: il cambiamento climatico come situazione “ottimale”, raggiungibile attraverso sforzi di mitigazione in situazione di equilibrio competitivo tra gli agenti economici; come esposizione passiva al rischio climatico derivante dal riscaldamento globale; come ingiustizia del danno, presente e futuro. Cfr. M. CARDUCCI, voce *Giustizia climatica*, cit., 198 ss.

Ma anche assumendo come genuina l'ipotesi per cui la casistica italiana non sarebbe sussumibile in alcun archetipo "giusclimatico" già testato da altri Stati, il Tribunale di Roma, nel fondare il proprio convincimento, avrebbe quanto meno potuto (e forse dovuto) tenere in debita considerazione l'*iter* logico-argomentativo seguito nelle altre decisioni, tanto più in ragione del loro radicamento in Paesi aderenti all'Unione Europea (fatta salva la Svizzera, in ogni caso condannata successivamente alla decisione italiana) e alla CEDU.

Così facendo, sarebbero residuati ben pochi dubbi in merito alla seconda questione che rende il ragionamento fallace: se dapprima il giudice ha ritenuto che tra gli ordinamenti vi fossero differenze tali da non consentire una pronuncia di merito in armonia con le altre, in un secondo momento ha fondato la *ratio decidendi* su un'argomentazione – quella dell'ampia discrezionalità "politica" in materia climatica e della separazione dei poteri, di cui si dirà a breve – già sollevata in altre sedi, dottrinali<sup>53</sup> e soprattutto processuali<sup>54</sup>, e fermamente rigettata dalle giurisprudenze straniere sulla base di (esaustive) affermazioni che prescindono dalle particolarità ordinamentali.

Ma venendo più specificatamente ai motivi di inammissibilità, il giudice romano ha anzitutto ritenuto insussistente «[...] una obbligazione dello Stato (di natura civile coercibile da parte del singolo) di ridurre le emissioni nel senso voluto dagli attori», giacché «[...] l'interesse di cui si invoca la tutela risarcitoria [...] non rientra nel novero degli interessi soggettivi giuridicamente tutelati»<sup>55</sup>.

Questa affermazione, di per sé contestabile, anche in ragione delle massime ricavabili dalle casistiche esaminate in precedenza, è stata ulteriormente smentita da Strasburgo, che di recente ha dedotto dall'art. 8 CEDU proprio il diritto ad «[...] un'effettiva protezione da parte delle autorità statali dai gravi effetti negativi del cambiamento climatico sulla loro vita, salute, benessere e qualità di vita»<sup>56</sup>, così come, «in materia ambientale, la Corte ha riconosciuto l'esistenza di un diritto civile quando la legislazione nazionale prevede un diritto individuale alla protezione dell'ambiente, quando sono in gioco i diritti alla vita, all'integrità fisica e al rispetto della proprietà...»<sup>57</sup>.

<sup>53</sup> Per esempio, L. BERGKAMP, J.C. HANEKAMP, *Climate Change Litigation against States: The Perils of Court-Made Climate Policies*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 5/2015, 102 ss.

<sup>54</sup> Si rimanda a quanto già sommariamente evidenziato nelle casistiche considerate (in particolare, *Urgenda*).

<sup>55</sup> Pag. 12 della sentenza.

<sup>56</sup> Cfr. il §519 della pronuncia *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e al. v. Svizzera*, cit.

<sup>57</sup> *Ibidem*, §600.

In altre parole, graverebbe sullo Stato una pletera di obblighi di protezione aventi ad oggetto l'abbattimento delle emissioni di CO<sub>2</sub> e, dunque, il raggiungimento della neutralità climatica nei prossimi decenni, a fronte dei quali si configurerebbe un vero e proprio diritto, azionabile in sede processuale e meritevole di tutela giudiziaria, purché qualificato e differenziato da quello della più ampia collettività.

Talune incertezze, invece, potrebbero residuare con riguardo allo strumento impiegato – nel caso di specie, l'azione civile per responsabilità extracontrattuale – per denunciare l'inadempimento di quegli stessi doveri al cui rispetto è tenuta l'autorità statale<sup>58</sup>, anche in ragione dell'«[...] inadeguatezza delle categorie tradizionali delle condizioni dell'azione, della legittimazione ad agire e dell'interesse ad agire»<sup>59</sup>.

Lo stesso giudice, in proposito, ha ipotizzato come i promotori della causa avrebbero potuto esperire differenti rimedi giurisdizionali, previsti sia dall'ordinamento europeo – in particolare, gli artt. 263 e 340 TFUE, il primo per contestare la legittimità degli atti emanati dalle istituzioni europee in materia climatica<sup>60</sup>, il secondo per intraprendere un'azione risarcitoria – che da quello interno, facendo ricorso ai mezzi offerti dal diritto amministrativo, in considerazione della circostanza che la domanda proposta in via subordinata, volta ad ottenere un adeguamento del PNIEC, «[...] 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»<sup>61</sup>.

<sup>58</sup> Di questo avviso, F. GALLARATI, *L'obbligazione climatica davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo: la sentenza KlimaSeniorinnen e le sue ricadute comparate*, cit., 1477-1478.

<sup>59</sup> E. GUARNA ASSANTI, *Il ruolo innovativo del contenzioso climatico tra legittimazione ad agire e separazione dei poteri dello Stato. Riflessioni a partire dal caso Urgenda*, cit., 84. Lo stesso A. riconosce che «sfuggono [...] ai rimedi giurisdizionali attualmente previsti dagli ordinamenti giuridici di *Civil law* congegni che consentano di agire in giudizio senza la necessaria lesione di un interesse personale, concreto e attuale dell'attore, per ottenere una sentenza che non sia strettamente inerente – e questo sembra essere il punto nodale – alla struttura dualistica della lite, come tradizionalmente concepita. In questo caso, il principio della soggettività della tutela, accolto dalla Costituzione italiana all'art. 24, verrebbe dunque a costituire un limite al principio di effettività della medesima».

<sup>60</sup> Vengono richiamati, in particolare, la Direttiva 2003/87/CE, modificata dalla 2009/29/CE al fine di perfezionare ed estendere il sistema comunitario per lo scambio di quote di emissione di gas a effetto serra, la Decisione 406/2009/CE (concernente gli sforzi degli Stati membri per ridurre le emissioni dei gas a effetto serra al fine di adempiere agli impegni della Comunità in materia di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra entro il 2020) e il pacchetto cd. "Energia pulita per tutti gli europei".

<sup>61</sup> Pag. 14 della sentenza.

Il Tribunale, rifacendosi alla giurisprudenza della Cassazione, ha infatti ribadito come siano sindacabili dal giudice amministrativo le controversie, altresì di natura risarcitoria, relative a condotte materiali riconducibili anche indirettamente al concreto esercizio di un potere autoritativo<sup>62</sup>, mentre risultino assoggettabili alla giurisdizione ordinaria le vertenze in cui il comportamento dell'amministrazione sia disancorato dal dispiegamento di quello stesso potere pubblico<sup>63</sup>.

D'altro canto, anche sotto questo punto di vista, pare utile evocare nuovamente la recente pronuncia della Corte Edu, la quale ha sottolineato che «[...] la natura della legge in base alla quale la controversia deve essere risolta e quella dell'autorità competente in materia sono di scarsa importanza [...]. Pertanto, la classificazione della legislazione (civile, commerciale, amministrativa o altro) o quella del tribunale competente (ordinario, amministrativo o altro) non sono di per sé decisive. Ciò che conta è che il diritto possa essere esercitato dalla persona in questione e possa essere caratterizzato come un diritto “civile”»<sup>64</sup>.

Ma la considerazione che più di ogni altra desta interesse e preoccupazione è proprio l'adduzione della separazione dei poteri, principio cardine dello Stato di diritto, quale asse portante della sentenza: come anticipato, il Tribunale romano ha dichiarato l'inammissibilità della pretesa degli attori soprattutto poiché «[...] le decisioni relative alle modalità e ai tempi di gestione del fenomeno del cambiamento climatico antropogenico – che comportano valutazioni discrezionali di ordine socio-economico e in termini di costi-benefici nei più vari settori della vita della collettività umana – rientrano nella sfera di attribuzione degli organi politici e non sono sanzionabili nell'odierno giudizio. Con l'azione civile proposta gli attori chiedono nella sostanza al Tribunale di annullare i provvedimenti anche normativi di carattere primario e secondario [...], che costituiscono attuazione delle scelte politiche del legislatore e del governo per il raggiungimento degli obiettivi assunti a livello internazionale ed europeo (nel breve e lungo periodo) in violazione di un principio cardine dell'ordinamento rappresentato dal principio di separazione dei poteri»<sup>65</sup>.

In estrema sintesi, stando alle congetture espresse nel giudizio *de quo*, la “politica” (così apostrofata nella pronuncia) parrebbe detenere in questo frangente una sorta di primazia irriducibile

<sup>62</sup> Cass. civ., SS.UU., ord. nn. 5513/2021 e 19667/2020.

<sup>63</sup> Cass. civ., SS.UU., ord. nn. 21769/2021 e 32364/2018.

<sup>64</sup> Così il §597 della pronuncia *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e al. v. Svizzera*.

<sup>65</sup> Nuovamente pag. 12 della sentenza in commento.

e insindacabile, una prerogativa decisoria indiscutibile e indiscussa quale precipitato assiologico della divisione dei poteri.

È chiaro che tale lettura non può essere condivisa per diversi ordini di ragioni<sup>66</sup>: in *primis*, il decisore pubblico, nell'esprimere il proprio orientamento, non può considerarsi completamente "sciolto" da vincoli, prevalentemente di ordine costituzionale, sovranazionale e internazionale<sup>67</sup>, ma non solo. Sempre più spesso, infatti, l'esercizio del potere richiede l'adeguamento a precetti che non provengono dal mondo giuridico, ma che si innestano in esso in quanto espressione del sapere tecnico-scientifico *stricto sensu*, anche in ottemperanza a quella che è stata efficacemente definita in dottrina una "riserva di scienza"<sup>68</sup>.

In secondo luogo, come appurato sin dalla pronuncia *Urgenda*<sup>69</sup> e in ossequio ai fondamenti dello Stato di diritto, anche le scelte discrezionali dei legislatori e dei governi dovrebbero essere scrutinabili da un apparato giudiziario indipendente laddove si paventasse una violazione dei diritti umani convenzionalmente riconosciuti. Tuttavia, il ripetuto richiamo del Tribunale romano alle "auto regolamentazioni" e agli "auto vincoli" assunti dall'Italia, secondo quindi un movimento *bottom-up*, parrebbe quasi giustificare un'eventuale irresponsabilità dello Stato in punto di violazione dei diritti fondamentali<sup>70</sup> (tra cui, va detto, quello alla salute e, per estensione, alla vita) o comunque di mancata salvaguardia dei cd. *beni vitali*, ossia «[...] quei beni ritenuti necessari per

<sup>66</sup> È stato osservato che, «alla luce dei più significativi contenziosi climatici finora registratisi, emerge come le Corti, nel definire i limiti della discrezionalità statale, tendano a fare ricorso principalmente a tre elementi, che fungono così da parametri, in base ai quali è ristretta e modellata l'area riservata alla discrezionalità politica. Si tratta in particolare delle evidenze scientifiche, degli obblighi di tutela dei diritti umani e degli impegni assunti dagli Stati stessi in materia di lotta al cambiamento climatico, a livello nazionale e internazionale». Vedasi L. DEL CORONA, *Brevi considerazioni in tema di contenzioso climatico alla luce della recente sentenza del Tribunal Administratif de Paris sull' "Affaire du Siècle"*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 1/2021, 327-335, ma nello specifico 332 ss.

<sup>67</sup> Lo spiega bene L. BUTTI, *Chi decide sulle politiche climatiche? Contenzioso climatico, separazione dei poteri e "Rule of Law"*, in *RGA*, 1° aprile 2024, secondo cui «nessun privato e nessuna istituzione, nemmeno quindi un'Autorità di Governo, può sottrarsi al rispetto della Costituzione e delle leggi nazionali e internazionali. È questo il presupposto fondamentale dello Stato di diritto, la "rule of law". [...] Occorre infatti in primo luogo considerare che – proprio dal punto di vista del diritto costituzionale (e internazionale) – Governi e Parlamenti nazionali dei Paesi che hanno sottoscritto gli accordi sul clima – ed in particolare l'Accordo di Parigi – non sono giuridicamente liberi di agire in qualsiasi modo nel settore delle politiche climatiche».

<sup>68</sup> Sul complesso rapporto tra diritto e scienza, tra i tanti, vedasi A. IANNUZZI, *Tecnica, politica e diritto al tempo della pandemia*, in B. LIBERALI, L. DEL CORONA (a cura di), *Diritto e valutazioni scientifiche*, Giappichelli, Torino, 2022, 333 ss.; D. SERVETTI, *Riserva di scienza e tutela della salute. L'incidenza delle valutazioni tecnico-scientifiche di ambito sanitario sulle attività legislative e giurisdizionale*, Pacini Editore, Pisa, 2019.

<sup>69</sup> In proposito, la Corte Suprema dei Paesi Bassi ha riconosciuto che in Olanda il principio della separazione dei poteri non è assoluto; inoltre, in presenza di potenziali violazioni dei diritti umani, lo "stato di diritto" impone che anche le scelte politiche e legislative possano essere sottoposte al controllo giudiziario.

<sup>70</sup> G. PALOMBINO, *Il "Giudizio universale" è inammissibile: quali prospettive per la giustizia climatica in Italia?*, cit.

rispondere alle esigenze fondamentali del vivere quotidiano»<sup>71</sup>, nel cui novero rientra evidentemente l'ambiente (salubre) e, per estensione, il clima.

Ma soffermandosi più attentamente sulla questione della discrezionalità del decisore politico, è la stessa Corte di Strasburgo che, nel caso *KlimaSeniorinnen*, riconosce allo Stato un certo margine di apprezzamento, il quale tuttavia deve essere distinto «[...] a seconda che esso riguardi, da un lato, l'impegno dello Stato nella necessaria lotta contro il cambiamento climatico e i suoi effetti nocivi, e la fissazione degli obiettivi e delle finalità necessarie al riguardo, e, dall'altro, la scelta [...] dei mezzi appropriati per raggiungere tali obiettivi. Per quanto riguarda il primo punto, la natura e la gravità della minaccia, nonché il consenso generale sulla posta in gioco per raggiungere l'obiettivo prioritario di un'efficace protezione del clima attraverso la fissazione di obiettivi globali di riduzione delle emissioni di gas serra in linea con gli impegni assunti [...] per la neutralità del carbonio, richiedono un ridotto margine di discrezionalità per gli Stati. Per quanto riguarda il secondo punto, ossia la scelta dei mezzi, comprese le scelte operative e le politiche adottate per raggiungere gli obiettivi e gli impegni fissati a livello internazionale, tenendo conto delle priorità e delle risorse, agli Stati dovrebbe essere concesso un ampio margine di discrezionalità»<sup>72</sup>.

Per utilizzare altri termini, lo Stato è (*rectius*, dovrebbe essere) connotato da un certo grado di apprezzamento nel vaglio dei mezzi, ma non nella determinazione dei fini, che sono frutto di accordi internazionali sul clima (cui l'Italia si è vincolata) e che devono restare ancorati, appunto, alla menzionata "riserva di scienza", al fine di salvaguardare i diritti umani.

Sotto questa luce, il giudice avrebbe dovuto vagliare nel merito (si badi, senza alcuna pretesa di accoglimento) se le misure poste in essere dall'Italia fossero riconducibili o meno al bacino di discrezionalità "politica" riconosciuto agli Stati, ma soprattutto la loro idoneità ad assicurare l'adempimento di quegli stessi obblighi di protezione cui lo Stato è giuridicamente tenuto ed enucleati, da ultimo, dalla Corte di Strasburgo.

Declinando la propria giurisdizione, invece, il Tribunale non sembra aver considerato neppure l'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea – che riconosce l'accesso al giudice in materia ambientale (così l'art. 9 della *Convenzione di Aarhus*, l'art. 47 della *Carta di Nizza*, i principi di

<sup>71</sup> Di grande interesse l'analisi di B. VIMERCATI, *Il diritto ai beni vitali*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 2/2016, 3.

<sup>72</sup> Corte Edu, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e al. v. Svizzera*, cit., §543. Si rimanda, inoltre, a L. CARDELLI, *Se Strasburgo smentisce Roma su Carbon Budget e fattore tempo nell'emergenza climatica*, in *lacostituzione.info*, 12 aprile 2024.

effettività ed equivalenza nelle tutele) – o alla CEDU, che pure sancisce, all’art. 13, il principio di effettività della tutela giurisdizionale<sup>73</sup>.

## **5. Una sintetica conclusione, questa volta di merito**

All’esito di quanto sino ad ora esposto, permangono numerosi dubbi sulla sentenza *Giudizio Universale*, primo fra tutti il risvolto, quasi inaspettato, conseguito dal Tribunale di Roma.

Evocando una celebre rappresentazione evangelica, il giudice sembrerebbe aver percorso le orme di Pilato, “lavandosi le mani” e rimettendo ad altri – talora non meglio identificati – soggetti la facoltà di pronunciarsi compiutamente sulla vicenda climatica.

Allo stesso tempo, appare paradossale come il Tribunale romano, a fronte di una tipologia di controversia inedita nel nostro ordinamento, non abbia deciso di rimettere incidentalmente la questione alla Corte costituzionale.

Le speranze sono riposte nel successivo grado di giudizio, che presumibilmente verrà instaurato dalle parti soccombenti per allineare il nostro Paese a quelli in cui è stata anzitempo accertata una responsabilità statale, essenzialmente imputabile alle protratte inerzie nell’arginamento radicale delle fibrillazioni climatiche e nell’inversione del relativo procedimento degenerativo.

Si tratta di un’eminente questione di sopravvivenza, che interessa tanto i presenti quanto le generazioni future, e che non può essere ulteriormente procrastinata, anche perché, come affermò il premio Nobel per la pace Albert Schweitzer, «viviamo in un’epoca pericolosa. L’essere umano ha imparato a dominare la natura molto prima di aver imparato a dominare sé stesso».

---

<sup>73</sup> Cfr. L. CARDELLI, *La sentenza “Giudizio Universale”: una decisione retriva*, in *lacostituzione.info*, 11 marzo 2024, 1.