

TRIBUNALE ORDINARIO DI ROMA
SECONDA SEZIONE CIVILE
(R.G. 39415/2021, udienza di p.c. 13.09.2023, G.U. Dr.ssa A. Canonaco)

COMPARSA CONCLUSIONALE

Per A Sud Ecologia e Cooperazione ODV e altri, rappresentati e difesi dagli Avv. Raffaele Cesari e Luca Saltalamacchia, affiancati dal Prof. Avv. Michele Carducci

- parte attrice -

Contro Presidenza del Consiglio dei Ministri in persona del Presidente del Consiglio *p.t.*, rappresentata e difesa *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato

- parte convenuta -

PAROLE CHIAVE

Emergenza climatica come minaccia esistenziale; compromissione intertemporale dei beni vitali; differenziazione geofisica e biofisica degli Attori minacciati; responsabilità diretta dello Stato; evidenze scientifiche accettate anche dallo Stato; dovere costituzionale di pronta eliminazione della minaccia; ammissibilità della condanna al *facere* tecnico; artt. 2, 9, 24, 25 c.1, 28, 32, 54 c.2 Cost.; competenza concorrente con l'UE; soggezione del Giudice all'art. 19 n.1 2°cpv TUE; inesistenza di immunità-insindacabilità giurisdizionali; sussistenza dei "controlimiti costituzionali"; norme del diritto internazionale su diritti umani, responsabilità dello Stato, *No-Harm*; copertura costituzionale del *neminem laedere* e del contatto sociale qualificato; artt. 51-54 CDFUE; art. 193 TFUE e *Considerando* nn. 6 e 9 Reg. UE n. 2021/1119 su diritti e "non nuocere"; illogicità incostituzionale del difetto assoluto di giurisdizione; infondatezza del difetto relativo di giurisdizione; rilevanza costituzionale della scienza; regola tecnica della «*quota equa*» per l'eliminazione della minaccia imputabile allo Stato, l'interruzione e la garanzia di non ripetizione dell'illecito.

INDICE

SINTESI DELLA COMPARSA CONCLUSIONALE	p. 2
I. CENNO DEI FATTI	p. 4
II. ERRORI EPISTEMICI E AMBIGUITÀ NELLE PREMESSE SCIENTIFICHE DELLO STATO	p. 6
III. ILLOGICITÀ E INCOSTITUZIONALITÀ DEL DIFETTO ASSOLUTO DI GIURISDIZIONE	p. 14
1. Illogicità	p. 14
2. Incostituzionalità	p. 19
3. Prospettiva conforme a Costituzione e a diritto euro-unitario	p. 27
4. Riscontri dalla comparazione europea	p. 42
IV. INFONDATEZZA DEL DIFETTO RELATIVO DI GIURISDIZIONE	p. 47
V. EVIDENZE SCIENTIFICHE E ISTRUTTORIE	p. 53
VI. LEGITTIMAZIONE ATTIVA DEGLI ATTORI	p. 60
VII. CONFERME SULLA RESPONSABILITÀ EXTRACONTRATTUALE DELLO STATO	p. 71
VIII. CONFERME SULLA RESPONSABILITÀ DA CONTATTO SOCIALE QUALIFICATO	p. 86
IX. CONCLUSIONI	p. 89

SINTESI DELLA COMPARSA CONCLUSIONALE

- a. Dopo aver riassunto i fatti della vicenda dedotta in giudizio (**Cap. I**), la *Comparsa* evidenzia errori epistemici e fallacie logiche nelle premesse scientifiche dello Stato, fondate su formule lessicali e concettuali non solo non conformi alle definizioni normative e scientifiche dell'UNFCCC e dell'IPCC, accolte anche dall'UE, ma persino contraddittorie con il consenso, dallo stesso Stato espresso, sui risultati delle valutazioni e predizioni dell'IPCC: consenso non revocabile in dubbio, in base ai canoni di buona fede imposti dagli artt. 31 e 32 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969 (**Cap. II**).
- b. Nel **Cap. III**, la *Comparsa* discute la manifesta illogicità e incostituzionalità della prospettata eccezione statale sul difetto assoluto di giurisdizione, dato che lo Stato ammette a chiare lettere la giurisdizione amministrativa sul PNIEC e la meritevolezza della tutela della salute umana nell'emergenza climatica, pretendendo, però, di sottrarre quest'ultima all'accesso alla giustizia civile. Siffatta illogicità si traduce in un abuso di diritto, produttivo di un'*interpretatio abrogans* dell'unità della giurisdizione, *ex art. 102 c.1 Cost.*, e del *neminem laedere* quale fattore identificativo dello Stato di diritto italiano. Nel contempo, tutti i postulati, vantati dallo Stato a sostegno della propria immunità-insindacabilità giurisdizionale, non trovano copertura in alcuna fonte dell'ordinamento: *a)* non in Costituzione, in ragione degli artt. 28, 32 e 54 c.1 Cost.; *b)* non nel diritto UE, per l'avvenuta adesione europea a UNFCCC e Accordo di Parigi, che, oltre a dotare queste fonti di primato ed effetto utile al pari delle altre nel settore concorrente *ex artt. 191-193 TFUE*, impone l'applicazione e il rispetto (richiamato dal *Considerando* n. 6 del Regolamento UE n. 2021/1119) della Carta dei diritti fondamentali dell'UE (d'ora in poi CDFUE), con particolare riguardo all'art. 47 §1 e ai canoni interpretativi degli artt. 51-54; *c)* neppure nelle norme di diritto internazionale, pattizie o generalmente riconosciute, su diritti umani/fondamentali, responsabilità statale e *No-Harm*, vincolanti l'Italia (artt. 10 c.1 e 117 c.1 Cost.) e l'UE (art. 53 CDFUE). A questo si aggiungano: *a)* i "controlimiti costituzionali" *ex artt. 9, 24 e 25 c.1 Cost.*; *b)* gli autovincoli statali al rispetto del diritto umano universale all'ambiente pulito, salubre e sostenibile, proclamato in sede ONU con consenso dell'Italia (consenso non disapplicabile per via giudiziale, per subordinazione del Giudice agli artt. 31-33 della cit. Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati); *c)* il paradigma scientifico della connessione *One Health-Planetary Health*, anch'esso dall'Italia (e dall'UE) formalizzato per riconoscere la dipendenza diretta dei beni vitali della persona umana dalla sicurezza e stabilità dei tutte le sfere del sistema climatico. Ne deriva che i corollari di dettaglio proposti

dallo Stato (“margine di apprezzamento”; esistenza di riserve di atti politici e “creazione” di norme; sconfinamento; bilanciamento; insindacabilità degli organi supremi; irrilevanza della predizione scientifica; separazione dei poteri; impossibilità di condanna dello Stato al *facere*), non trovano accoglienza nel caso di specie, come comprovato dalla giurisprudenza costituzionale (in tema di conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato; sindacabilità di organi e atti; riserva di scienza; divieto di *non liquet*) e di legittimità di Cassazione e Consiglio di Stato (in tema di *analogia legis et iuris*; deroghe su previsione espressa *ex art. 14 Preleggi*; primato del *neminem laedere* su atti politici e discrezionalità pura). Quanto alla rivendicazione statale di adempiere agli obblighi europei, essa, oltre a non abrogare la *No-Harm Rule*, non esonera da responsabilità statale nel settore concorrente sull'emergenza climatica, a maggior ragione dopo che le Relazioni della Corte dei Conti europea hanno certificato l'inadeguatezza (già documentata dagli Attori) del percorso europeo, dentro un quadro, dagli Stati riconosciuto in drammatico precipitoso peggioramento (*Synthesis Report 2023* dell'IPCC e *Bilancio Globale 2023 ex art. 14* dell'Accordo di Parigi). Dunque, lo Stato non è sottratto a responsabilità davanti al Giudice e può essere condannato al *facere* tecnico della «*quota equa*». Ove se ne dubitasse, il Giudice comune, soggetto, per i settori europei, all'art. 19 n.1 2°cpv TUE, non potendo disapplicare le fonti richiamate, dovrebbe esperire la c.d. “doppia pregiudizialità” (davanti alla Corte di giustizia UE e, consequenzialmente, a quella costituzionale): esperimento, invero, manifestamente infondato, considerato che l'inquadramento offerto dagli Attori applica i metodi d'interpretazione conforme, suggeriti dalle Corti costituzionale, UE e CEDU, nel conforto (coperto da acquiescenza dell'UE) dell'*opinio* maggioritaria della giurisprudenza europea e della dottrina giuridica in tema.

- c. Il **Cap. IV** dimostra l'infondatezza della tesi del difetto relativo di giurisdizione, alla luce dell'interpretazione costituzionale delle riserve di legge in materia.
- d. Il **Cap. V** sintetizza le verità scientifiche riconosciute dallo Stato italiano, all'interno delle Istituzioni di cui è parte, e traccia le evidenze probatorie, istruite secondo i protocolli dell'IPCC, compreso il calcolo della «*quota equa*» di abbattimento delle emissioni.
- e. Il **Cap. VI** fornisce gli elementi identificativi della legittimazione ad agire degli Attori, spiegando l'innaturalità e incostituzionalità delle tesi statali, mentre i **Cap. VII** e **VIII** aggiornano gli argomenti sulla responsabilità extracontrattuale (documentando l'infondatezza e persino l'antiscientificità delle rappresentazioni dello Stato) e sul contatto sociale qualificato (collocato nel prisma della Costituzione e della CDFUE), a ulteriore conferma delle conclusioni rassegnate e ribadite nel **Cap. IX**.

I. CENNO DEI FATTI

Con l'Atto introduttivo del giudizio, gli Attori hanno premesso: l'incidenza eziologica delle emissioni antropogeniche di CO₂-eq in ordine al prodursi del riscaldamento globale e dei suoi effetti su tutte le componenti del sistema climatico; la situazione di minaccia esistenziale, rappresentata dall'emergenza climatica, per l'integrità di beni vitali, primari e assoluti, oggetto di loro diritti fondamentali; la mancata adozione delle misure statali di mitigazione occorrenti per contenere l'aumento delle temperature globali entro la soglia di 1,5°C, in base alla «*quota equa*». Pertanto, hanno evocato in giudizio lo Stato italiano, formulando distinte domande di accertamento e di condanna, ovvero:

- in via principale, l'accertamento e la declaratoria della responsabilità *ex art.* 2043 c.c. del convenuto e la sua condanna *ex art.* 2058 c.c. all'adozione di ogni necessaria iniziativa per l'abbattimento, entro il 2030, delle emissioni nazionali antropogeniche di CO₂-eq nella misura del 92% rispetto ai livelli del 1990, ovvero in quell'altra in corso di causa accertanda;
- in via subordinata, l'accertamento e la declaratoria della responsabilità *ex art.* 2051 c.c. del convenuto e la sua condanna *ex art.* 2058 c.c. all'adozione di ogni necessaria iniziativa per l'abbattimento, entro il 2030, delle emissioni nazionali antropogeniche di CO₂-eq nella misura del 92% rispetto ai livelli del 1990, ovvero in quell'altra in corso di causa accertanda;
- la condanna del convenuto al pagamento delle spese e dei compensi di giudizio con distrazione in favore dei procuratori antistatari.

In via ulteriormente subordinata, alcuni tra gli Attori hanno azionato la responsabilità da c.d. contatto sociale qualificato, instaurato con l'amministrazione in occasione dell'adozione del PNIEC, deducendone l'inadeguatezza e l'insufficienza a contrastare la situazione di minaccia dell'emergenza climatica, poiché adottato in violazione dei doveri comportamentali di correttezza e buona fede e del principio di buon andamento della P.A., oggetto della c.d. "obbligazione di protezione". Perciò, hanno chiesto:

- l'accertamento e la declaratoria dell'inadempimento statale dell'"obbligazione di protezione" e la condanna del convenuto, *ex art.* 1453 c.c., a conformare (adeguare) il PNIEC alle disposizioni idonee a realizzare l'abbattimento, entro il 2030, delle emissioni nazionali antropogeniche di CO₂-eq nella misura del 92% rispetto ai livelli del 1990, ovvero in quell'altra in corso di causa accertanda;
- in via ancor più gradata, l'accertamento e la declaratoria della responsabilità da contatto sociale qualificato dello Stato italiano e la sua condanna, *ex art.* 2058 c.1 c.c., a conformare (adeguare) il PNIEC alle disposizioni idonee a realizzare l'abbattimento, entro il 2030, delle

emissioni nazionali antropogeniche di CO₂-eq nella misura del 92% rispetto ai livelli del 1990, ovvero in quell'altra in corso di causa accertanda;

- la condanna dello Stato italiano al pagamento delle spese e compensi di giudizio con distrazione in favore dei procuratori antistatari.

Lo Stato italiano, per esso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, si è costituito in giudizio con *Comparsa* 13.12.2021, eccependo pregiudizialmente: il difetto assoluto di giurisdizione riguardo alle domande di condanna all'adozione delle iniziative per l'abbattimento delle emissioni nazionali antropogeniche di CO₂-eq; il difetto relativo di giurisdizione del G.O., in favore del G.A., riguardo alle domande di condanna all'adeguamento del PNIEC; infine, il difetto di legittimazione attiva degli Attori. Nel merito, ha dedotto l'assenza di qualsivoglia responsabilità statale, concludendo quindi per il rigetto integrale delle domande attrici, con vittoria di spese e compensi di lite.

A causa della tardiva costituzione del convenuto, il G.O. ha autorizzato gli Attori al deposito di *Note*, quindi ha concesso i termini *ex art.* 183 c.6 c.p.c., entro cui le parti hanno provveduto al deposito di *Memorie* e di ulteriore produzione documentale. Sicché, ritenuta la causa matura per la decisione, il G.O. ne ha disposto l'aggiornamento alla successiva udienza del 13.09 u.s. per la precisazione delle conclusioni, senza disporre la CTU né l'acquisizione di informazioni *ex art.* 213 c.p.c., invocate dagli Attori.

All'udienza fissata, le parti hanno precisato le conclusioni; quindi, la causa è stata trattenuta per la decisione, con assegnazione dei termini di rito per il deposito di *Comparsa conclusionale* e *Repliche*.

II. ERRORI EPISTEMICI E AMBIGUITÀ NELLE PREMESSE SCIENTIFICHE DELLO STATO

1.

Le **tesi** dello **Stato** sono edificate su **due costrutti concettuali** (quello dell'**impossibilità** e quello dell'**immunità-insindacabilità giurisdizionale** dello Stato), entrambi sorretti da un lessico che si presta a fallacie argomentative e travisamenti fattuali.

In primo luogo, **lo Stato esordisce** sostenendo che gli Attori «*lamentano [...] la scarsa ambizione della normativa climatica dello Stato che [...] non sarebbe in grado di raggiungere gli obiettivi di riduzione indicati dalle risultanze scientifiche, contenute nei Report dell'IPCC, e si porrebbe in violazione degli obblighi vincolanti incombenti su di esso in base alle norme del diritto internazionale sui cambiamenti climatici...*»¹.

L'ordito **vuol far credere** che la causa verta sulla «*normativa climatica*», assumendo come parametro di giudizio «*obiettivi di riduzione*» provenienti non da norme, ma da «*risultanze scientifiche*», contenute nei «*Report dell'IPCC*», ed evocando la violazione di «*obblighi vincolanti*», desumibili però da «*norme di diritto internazionale*». Il che farebbe del Giudice il controllore di «*scelte di natura politico-legislativa*»², nel «*predominio della "miglior scienza disponibile" sulle fonti normative legalmente deliberate ...*»³.

L'assunto accompagna l'intera *Comparsa di costituzione e risposta* e le *Memorie* successive, con riguardo al parametro dei *Report* dell'IPCC⁴, al rango esclusivamente internazionale non vincolante delle fonti applicabili al caso⁵ con conseguente (inammissibile) sindacato solo politico del Giudice⁶, all'irrelevanza delle predizioni scientifiche⁷, utilizzando in modo interscambiabile i lemmi “norma”, “atto”, “politiche”, “azioni”, “misure”, “riserve”, “esercizio”, “ramo”, “ambito di competenze”.

2.

Così impostata la lettura statale dell'*Atto di citazione* degli Attori, la **conclusione** è che questi ultimi chiederebbero al Giudice «*una **norma da lui creata***»⁸, strumentale a una «*diretta e concreta valutazione dell'opportunità e convenienza dell'atto...*»⁹, il che **sconfinerebbe** nell'«*esercizio legislativo, governativo e amministrativo*»¹⁰, dato che le «*misure volte ad*

¹ Cfr. *Comparsa di costituzione e risposta* dello Stato, p. 4, ribadito poi alle pp. 15 e 34.

² *Ivi*, p. 15.

³ *Memoria dello Stato ex art. 183, c. 6, n. 3, c.p.c.*, p. 6.

⁴ *Comparsa di costituzione e risposta* dello Stato, p. 23.

⁵ *Ivi*, pp. 5 ss. e pp. 26-29.

⁶ *Ivi*, p. 24.

⁷ *Memoria dello Stato ex art. 183, c. 6, n. 3, c.p.c.*, p. 4.

⁸ *Comparsa di costituzione e risposta* dello Stato, p. 24.

⁹ *Ivi*, p. 18.

¹⁰ *Ivi*, p. 14.

arginare tale fenomeno [l'emergenza climatica, ndr] rientrano, a monte in un contesto di politica globale a livello internazionale, riservato, a valle, al ramo legislativo o esecutivo dei singoli Stati, il cui sindacato esula dalla funzione giurisdizionale»¹¹.

In nome di queste “riserve” di legislazione, di governo e di amministrazione, evidentemente **implicite** dato che lo Stato **non ne fornisce alcun riferimento costituzionale puntuale**, il Giudice civile dovrebbe prendere atto del **difetto assoluto** di giurisdizione, **che però non varrebbe** per il Giudice amministrativo.

Tali “riserve”, poi, verrebbero puntellate – sempre secondo lo Stato – da **quattro dati**:
 esistenza di un diritto internazionale pattizio non vincolante sulla lotta al cambiamento climatico e privo di strumenti sanzionatori¹²; sussistenza di una responsabilità statale solo di diritto internazionale, per di più neutralizzata da particolari clausole pattizie¹³; natura esclusivamente cooperativa interstatale della lotta all'emergenza climatica¹⁴, in quanto minaccia globale¹⁵; portata non vincolante degli obblighi di mitigazione climatica, giacché operanti dal basso su iniziativa non coercibile da nessuno¹⁶.

In ragione di ciò: **non sarebbe configurabile un'obbligazione civile** statale di diritto interno¹⁷, per il fatto che difetterebbe «*la base legale da cui evincere un obbligo di natura vincolante la cui (eventuale) violazione vale a fondare un'azione di responsabilità nei confronti delle istituzioni degli Stati stessi*»¹⁸.

3.

In pratica, mancando la «*base legale ... di natura vincolante*», saremmo in presenza di una **lacuna “strutturale”¹⁹** dell'intero **panorama ordinamentale** (nazionale, europeo, convenzionale CEDU e internazionale pattizio e generale) **riguardante l'emergenza climatica**.

4.

Alla lacuna “strutturale”, lo Stato **aggiunge** poi un'**impossibilità fattuale**, dettata dai **seguenti tre fattori**:

¹¹ *Ivi*, p. 18.

¹² *Ivi*, p. 29.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Ivi*, p. 14.

¹⁵ *Ivi*, p. 24.

¹⁶ *Ivi*, p. 28.

¹⁷ *Ivi*, p. 23.

¹⁸ *Ivi*, pp. 26-27.

¹⁹ Sul concetto di lacuna “strutturale” come mancanza assoluta di garanzie per i diritti fondamentali all'interno di un ordinamento giuridico complesso, si v., per tutti e per autorevolezza, L. FERRAJOLI, *Dei diritti e delle garanzie*, Bologna, il Mulino, 2013, pp. 71 ss.

- «carattere globale, transfrontaliero e cumulativo del contributi degli Stati al cambiamento climatico [che] si sovrappone all'accertamento della c.d. "responsabilità da cambiamento climatico", con il precipitato per cui nessuno Stato può essere considerato quale unico (e diretto) responsabile né del riscaldamento globale in sé, né, tantomeno, delle conseguenze disastrose che ne possono derivare»²⁰;
- inesistenza giuridica e fattuale del «nesso di causalità tra l'azione o l'omissione attribuibile allo Stato» e l'emergenza climatica²¹;
- non revocabilità in dubbio dello «sforzo profuso dal Governo italiano nella pianificazione e adozione delle iniziative volte a contrastare l'annoso fenomeno del cambiamento climatico»²².

5.

Siffatta impossibilità fattuale risulterebbe corroborata da **verità di natura geofisica**, talmente note alla conoscenza dello Stato da **non meritare riscontri** di letteratura scientifica ad aiuto del lettore (in effetti **mai forniti** dallo Stato).

Sono **quattro** e si elencano.

La prima verità, fondata sulla premessa che le emissioni di gas serra «*si ritiene contribuiscano al riscaldamento globale*»²³, proclama che lo Stato non potrebbe mai essere l'unico soggetto in grado di controllare e ridurre le emissioni nel proprio territorio²⁴.

La seconda risiede nel dedurre dal «*carattere planetario del surriscaldamento globale*» e dal contenuto «*necessariamente collettivo insito nelle misure di prevenzione e mitigazione pure individuate al livello di governance nazionale*»²⁵, l'assenza di correlazione eziologica tra i «*danni paventati nell'atto di citazione ... [e] la condotta dello Stato convenuto*»²⁶.

La terza prende atto che nessun pregiudizio «*sembra potersi identificare nell'innalzamento delle temperature in quanto tale*»²⁷.

La quarta sentenza che «*appare impossibile stabilire – ai fini invocati dagli attori – un nesso causale tra le emissioni di CO₂ e le conseguenti asserite violazioni dei diritti umani*», in ragione della dimensione globale del cambiamento climatico e del contributo di diversi

²⁰ *Comparsa di costituzione e risposta*, p. 25.

²¹ *Ivi*, pp. 15 e 25.

²² *Ivi*, p. 33.

²³ *Ivi*, p. 23.

²⁴ *Ivi*, p. 15.

²⁵ *Ivi*, p. 24.

²⁶ *Ivi*, p. 24.

²⁷ *Ivi*, p. 29.

attori, sicché «proprio la natura globale del cambiamento climatico non permette di accertare l'inadempimento di obblighi "individuali" in tale peculiare contesto», anche perché «miliardi di persone contribuiscono al fenomeno, subendone, al contempo le conseguenze» e perché la «ricostruzione del nesso di causalità sarebbe ostacolata dalla menzionata distanza temporale tra il rilascio di gas serra e l'innalzamento delle temperature, attesa la permanenza di tali gas serra nell'atmosfera e la gradualità del cambiamento climatico» e perciò «non è, per contro, accertabile ... la consequenzialità tra determinate emissioni di gas serra, provenienti da uno Stato in un dato momento storico, e l'aumento delle temperature terrestri in uno specifico periodo successivo»²⁸.

6.

Da quelle verità proromperebbe, inesorabile, la **conclusione** che gli Attori vorrebbero perseguire per via giudiziale un **obiettivo «materialmente impossibile»**, perché «*in aperto contrasto con il principio ad impossibilia nemo tenetur*»²⁹ e addirittura mirante all'«*abbassamento delle temperature globali*»³⁰.

7.

Insomma, gli Attori si sarebbero rivolti al Giudice civile per pretendere di risolvere un problema planetario, ignari sia della lacuna "strutturale" (l'assenza di «base giuridica ... vincolante»), che affliggerebbe l'ordinamento giuridico in tutte le sue dimensioni interne ed esterne allo Stato, sia dell'impossibilità geofisica di far fronte all'emergenza climatica.

8.

Il ragionamento dello Stato è affetto da errore epistemico e manifesta illogicità.

Com'è noto, si incorre in **errore epistemico** allorquando si **omettono** (volontariamente) o si **ignorano** (negligentemente) **elementi fattuali** della realtà naturale, **già acquisiti** all'osservazione e conoscenza scientifiche e dotati di denominazioni con propri significati, ormai indefettibili per la spiegazione e comprensione della stessa, anche nel processo³¹.

²⁸ *Ivi*, p. 31.

²⁹ *Ivi*, p. 33.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Cfr., tra i moltissimi, CODE, *Epistemic responsibility*, Hanover, Univ. Press New England, 1987; SMULLYAN, *Gödel's Incompleteness Theorems*, in LOU GOBLE (ed.), *The Blackwell Guide to Philosophical Logic*, Malden, Blackwell 2001, pp. 72 ss.; F. D'AGOSTINI, *Verità avvelenata. Buoni e cattivi argomenti nel dibattito pubblico*, Torino, Bollati Boringhieri, 2010, pp. 150 ss., con riguardo alla c.d. «fallacia dell'evidenza soppressa». Sulla pericolosità degli errori epistemici nel processo, cfr. TARUFFO, *La semplice verità*, Roma-Bari, Laterza, 2009. Con riguardo all'emergenza climatica, BEI, *The Green Swan*, Basel, 2020, e, con riferimento al contenzioso, CAMPEGGIO, *La causa "Giudizio Universale" e il problema della verità*, in www.diritticomparati.it, 19 settembre 2022, pp. 1 ss.

Nel campo della realtà del cambiamento climatico, questi elementi di osservazione, conoscenza, spiegazione, comprensione e denominazione sono consolidati da tempo, tanto da essere stati cristallizzati in vere e proprie **disposizioni giuridiche** e **glossari internazionali**, per **due ragioni**³²: per orientare i decisori nella complessità del funzionamento del sistema climatico; per scongiurare facili scetticismi e confusioni nell'uso delle parole e nella conseguente applicazione delle regole giuridiche³³.

Lo Stato italiano **ha ignorato tutto questo**, confondendo, come già fatto presente³⁴, “ambiente” e “clima” ed evocando il “valore” ambiente (bilanciabile con tutto) al posto dell'analisi scientifica delle funzioni e dei servizi ecosistemici del sistema climatico³⁵.

In questo modo, il suo discorso si colloca al di fuori delle definizioni normative dell'art. 1 dell'UNFCCC, dei *Glossari* scientifici dell'IPCC, elaborati con il concorso e il consenso degli Stati che vi partecipano (inclusa l'Italia)³⁶, e della stessa normativa europea, che definisce la mitigazione climatica non come «*abbassamento delle temperature globali*» bensì come realizzabile (dunque possibile) «*processo di mantenere l'aumento della temperatura media mondiale ben al di sotto di 2°C e di proseguire gli sforzi volti a limitarlo a 1,5°C rispetto ai livelli preindustriali, come stabilito dall'Accordo di Parigi*»³⁷.

I **travisamenti conseguenti** sono sia di **carattere scientifico** che di **natura logico-giuridica**.

9.

Nelle scienze del sistema Terra (*Earth System Sciences*), il “**principio**” *ad impossibilia nemo tenetur non esiste*, tanto da essere **nettamente disconosciuto** sia dalla *Società Italiana per le Scienze del Clima* (alla quale afferiscono gli scienziati italiani, o stranieri parlanti italiano, che studiano l'emergenza climatica e contribuiscono ai lavori dell'IPCC³⁸), sia dal *Joint Programming Initiative “Connecting Climate Knowledge for Europe”* (iniziativa intergovernativa paneuropea che riunisce gli Stati europei per coordinare congiuntamente la ricerca sul clima e fornire conoscenze e servizi utili per l'azione climatica post-COP21³⁹), sia dall'*European Scientific Advisory Board on Climate Change* (investito direttamente dal

³² VINEIS et al., *Epistemological issues raised by research on climate change*, in MCKAY et al. (eds.), *Causality in the Sciences*, Oxford, Oxford Academic, 2011, pp. 493 ss.

³³ Cfr. BARKEMEYER et al., *Linguistic analysis of IPCC summaries for policymakers and associated coverage*, in *Nature Climate Change*, 2015, pp. 1 ss.

³⁴ *Note autorizzate* degli Attori, pp. 2-3.

³⁵ Sulla non confondibilità, si v., nella dottrina italiana, FARÌ, *Beni e funzioni ambientali. Contributo allo studio della dimensione giuridica dell'ecosistema*, Napoli, ESI, 2013.

³⁶ Cfr. IPCC, *AR6, Annex VII: Glossary*.

³⁷ Art. 2 n.5 del Regolamento UE n. 2020/852, per la qualificazione della c.d. “eco-sostenibilità”.

³⁸ Cfr. www.sisclima.it.

³⁹ Cfr. <https://jpi-climate.eu/>

II

Regolamento UE n. 2021/1119 delle funzioni di valutazione delle azioni climatiche e di individuazione di soluzioni più efficaci⁴⁰).

Invero, la **tesi dello Stato**, il quale **non ha mai istituito un proprio organismo scientifico** sulle scienze del sistema Terra (come pur auspicato dal Regolamento UE n. 2021/1119) e **addirittura ha sciolto** il (mai avviato) “*Tavolo permanente interministeriale per l'emergenza climatica*” (art. 50 c.5 d.l. n. 152/2021), riflettono la **stortura** del c.d. teoria *Black Box*, secondo cui qualsiasi sistema complesso sarebbe pur sempre una “*scatola nera*”, ignota *a priori* in ciò che contiene e nelle sue dinamiche. Questa teoria, è doveroso ricordarlo, alligna nel mondo del c.d. “**negazionismo climatico**”⁴¹, ostinato nel ritenere che sarebbe “impossibile” governare il clima⁴² (distogliendo l'attenzione ovviamente dal controllo territoriale del sistema climatico, richiesto dall'UNFCCC⁴³).

Proprio **per neutralizzare questa teoria**, vocata all'**inerzia** o al **rinvio** sul piano dell'assunzione di responsabilità, gli Stati – dunque **anche l'Italia** – hanno introdotto l'**art. 3 n.3** nell'UNFCCC⁴⁴, con il quale si dispone la **logica c.d. “anticipatoria”** d'intervento sulle cause (*Anticipatory Regulation*), dalla quale far dipendere la mitigazione sugli effetti, **proibendo** esplicitamente («*should not*») che qualsiasi *Black Box* (incertezza) assurga a «**pretesto per rinviare l'adozione di tali misure**» e precisando altresì che queste azioni «**possono** [non “devono”] **essere attuate in cooperazione**» tra gli Stati⁴⁵, sicché incombono su **ogni Stato responsabile**. Anche l'UE ha **preso posizione contro** la **tesi** antiscientifica dell'**impossibilità**, con il c.d. *Patto europeo per il clima* (COM(2020) 788 final del 9.12.2020)⁴⁶. Ne consegue che i **tre fattori** di **impossibilità fattuale** e le **quattro** (indimostrate e pseudoscientifiche) **verità** di natura geofisica evocate dallo **Stato**, *supra* richiamati ai nn. 4 e 5, sono **destituite di qualsiasi fondamento scientifico (e normativo)**, come ulteriormente approfondito nei successivi Capitoli di questa *Comparsa*⁴⁷.

10.

Dal punto di vista **logico-giuridico**, poi, la tesi della “**impossibilità**” si pone in **contrasto** con gli **artt. 31 e 32** della **Convenzione di Vienna** sul diritto dei trattati del 1969, resa esecutiva

⁴⁰ Cfr. <https://climate-advisory-board.europa.eu/>.

⁴¹ Cfr. MCINTYRE, *How to Talk to a Science Denier*, Boston, MIT Press, 2022; BRUNO, *Fallacie e Bias sull'emergenza climatica*, in *www.LaCostituzione.info*, 20 agosto 2022, pp. 1 ss.

⁴² Su queste negazioni, cfr. anche il *Report* del Consiglio d'Europa, *Information Disorder*, Strasbourg, 2017.

⁴³ L'ultima sintesi sull'inconsistenza scientifica del costrutto della “impossibilità” è contenuta nell'AR6 2021-2022 dell'IPCC, prodotta in atti dagli Attori.

⁴⁴ Spiegata nell'*Atto di citazione*, pp. 45 ss.

⁴⁵ Le traduzioni in italiano sono quelle ufficiali, tratte dalle *Gazzette ufficiali* europee, contenenti l'adesione europea all'UNFCCC (L 033 del 7.2.1994) e all'Accordo di Parigi (L 282/4 del 19.10.2016).

⁴⁶ Cfr. pp. 5, 6 e 17 del *Patto UE*.

⁴⁷ *Infra*, Capp. V, VI e VII.

in Italia con l. n. 112/1974 e, per questo, **norma interposta** ex art. 117 c.1 Cost. **vincolante** il Giudice nell'interpretazione dei documenti internazionali. Quelle disposizioni, difatti, richiedono d'interpretare in **buona fede** le fonti giuridiche pattizie, al fine di **scongiurare in tutti i modi**, incluso il ricorso a «ogni norma pertinente di diritto internazionale» e «a mezzi complementari d'interpretazione», qualsiasi «**significato ambiguo od oscuro**» o qualsiasi «**risultato chiaramente assurdo o non ragionevole**»⁴⁸.

Non risponde, dunque, a **buona fede disattendere** il rigore linguistico e concettuale, indicato sia dall'UNFCCC che dai *Glossari* dell'IPCC su consenso degli Stati, sostituendolo con lemmi e concetti privi di fondamento scientifico e normativo⁴⁹. **Al contrario**, quel rigore linguistico e quei *Glossari* dell'IPCC assurgono a «*mezzi complementari d'interpretazione*», idonei a **scongiurare ambiguità** concettuali, travisamenti fattuali e, per l'appunto, **errori epistemici**. Il che, tra le altre cose, è **conforme** pure al *Preambolo* della CDFUE, nella parte in cui si considera «*necessario rafforzare la tutela dei diritti fondamentali alla luce [...] degli sviluppi scientifici*», al fine di **orientare** il libero convincimento dei Giudici nelle **definizioni** giuridiche (cfr. Corte di giustizia UE Causa C-305/05; Tribunale della Funzione pubblica UE F-157/12, con riguardo al concetto di salute) e nell'identificazione delle norme di riconoscimento e delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, da utilizzare nei casi concreti (Corte di giustizia Causa C-279/09).

Consequenzialmente, è del tutto **illogico interpretare** norme giuridiche internazionali, espressione della volontà collettiva di salvare generazioni presenti e future dalla destabilizzazione del sistema climatico (come si legge nell'UNFCCC), per **inferirne** il «**risultato chiaramente assurdo**» dell'**irresponsabilità** degli Stati verso tutti, per di più in nome di un principio di “impossibilità”, smentito dall'IPCC, con il (a quel punto paradossale e cinico) consenso dei medesimi Stati⁵⁰.

Tale illogicità è stata denunciata espressamente dall'**IPCC**, con la formula *BAU Scenario (Business as usual Scenario)*⁵¹. Predicare l'impossibilità produce un **rinvio a scenario consueto** (*usual*), ovvero nella presunzione che il futuro sarà uguale al presente, senza peggioramenti da prevenire urgentemente. Il che, oltre a **violare l'art. 3 n.3 UNFCCC** (che proibisce di perdere tempo in nome di “pretesti” d'incertezza), è in **contraddizione** con la

⁴⁸ Trad. nostra.

⁴⁹ Sul vocabolo “ambiente” come nozione camaleontica «*priva di definizione normativa*», cfr. GRECO, *Contenzioso climatico verso lo Stato nell'emergenza climatica e separazione dei poteri*, 2021, in www.cedeuam.it/publicazioni, e *ivi* bibliografia.

⁵⁰ Il consenso degli Stati all'IPCC avviene secondo i protocolli, sinteticamente descritti dagli Attori nell'*Atto di citazione* e dettagliatamente documentati sia dall'IPCC (cfr. <https://www.ipcc.ch/about/>) che, per l'Italia, dal CMCC (cfr. <https://ipccitalia.cmcc.it/>).

⁵¹ Lo si legge nei documenti dell'IPCC, allegati dagli Attori.

consapevolezza dell'esistenza dell'emergenza climatica peggiorativa e ultimativa: **consapevolezza** che anche lo **Stato esplicita** nelle sue *Memorie*⁵².

11.

Concludendo, le **deduzioni** ambigue e assurde dello **Stato non possono trovare accoglienza**, a maggior ragione **in un settore di competenza concorrente** ex artt. 4 n.1 e 191 TFUE, qual è la lotta al cambiamento climatico (ora lotta alla minaccia esistenziale dell'emergenza climatica), dove «*se un'autorità nazionale viola la Carta [CDFUE, ndr] nell'attuazione del diritto dell'UE, spetta ai Giudici nazionali ... garantire che la Carta sia rispettata*»⁵³, ai sensi dell'art. 9 n.1 2°cpv TFUE e dell'art. 6 TUE (per c.d. “sussidiarietà giudiziaria”: Corte di giustizia UE Cause: C-617/2010, C-128/12, C- 206/13); e quella **Carta**, come si apprende dal suo *Preambolo*, **garantisce proprio da ambiguità e assurdità** che danneggiano diritti.

⁵² Lo si legge nella sua *Comparsa di costituzione e risposta*, alle pp. 4, 14, 24, 25.

⁵³ Come si legge nelle pagine informative, in italiano, della Commissione europea, *Come segnalare una violazione dei tuoi diritti*, https://commission.europa.eu/index_it.

III. ILLOGICITÀ E INCOSTITUZIONALITÀ DEL DIFETTO ASSOLUTO DI GIURISDIZIONE

1. ILLOGICITÀ

Come accennato, la **tesi** statale del **difetto assoluto** di giurisdizione si fonda su **quattro postulati**:

- carattere non vincolante delle fonti giuridiche sulla mitigazione climatica⁵⁴ e conseguente inesistenza di responsabilità statale sia internazionale che di diritto civile interno⁵⁵;
- esistenza di una lacuna “strutturale” che escluderebbe in assoluto la tutela dei diritti umani/fondamentali nonostante la minaccia esistenziale dell’emergenza climatica⁵⁶;
- non imputabilità al singolo Stato dell’inadeguatezza della mitigazione climatica⁵⁷;
- liceità della condotta statale per conformità degli adempimenti con il diritto UE⁵⁸.

Da siffatti postulati deriverebbero **sei corollari**:

- esistenza di un “margine di apprezzamento” statale⁵⁹;
- conseguente immunità giurisdizionale dello Stato ente⁶⁰;
- esistenza di riserve (legislative, governative e amministrative) di atti liberi nel fine⁶¹;
- conseguente insindacabilità dei «*supremi organi*» statali da parte del Giudice per ossequio alla separazione dei poteri⁶²;
- irrilevanza della riserva di scienza nelle sue predizioni di scenario e previsioni di danni⁶³;
- impossibilità della condanna giudiziale dello Stato al *facere*⁶⁴.

1a.

Questa **impalcatura** argomentativa, dallo Stato proposta addirittura come “**ontologica**”⁶⁵, è **minata da tre contraddizioni logiche dello Stato stesso**:

- la prima è quella secondo cui «*con siffatti rilievi non si intende negare che lo Stato debba compiere, comunque, ogni sforzo possibile di fronte ai potenziali rischi derivanti dagli impatti del cambiamento climatico, predisponendo adeguate misure di precauzione ed adattamento*»⁶⁶;

⁵⁴ *Comparsa di costituzione e risposta*, pp. 5 ss. e 14.

⁵⁵ *Ivi*, pp. 25-28.

⁵⁶ *Ivi*, pp. 26-27.

⁵⁷ *Ivi*, pp. 23-31 e 33-34.

⁵⁸ *Ivi*, pp. 7-14 e 33.

⁵⁹ *Ivi*, p. 34, nonché *Memoria ex art. 183, c. 6, n.2 c.p.c.* dello Stato, pp. 4-27.

⁶⁰ *Comparsa di costituzione e risposta*, p. 34.

⁶¹ *Ivi* pp. 24 e 34, nonché *Memoria ex art. 183, c. 6, n.3 c.p.c.* dello Stato, p. 6.

⁶² *Comparsa di costituzione e risposta*, pp. 19-22.

⁶³ *Memoria dello Stato ex 183, c. 6, n. 3 c.p.c.*, pp. 4-5.

⁶⁴ *Comparsa di costituzione e risposta*, p. 34 e *Memoria dello Stato ex 183, c. 6, n. 3 c.p.c.*, p. 5.

⁶⁵ *Comparsa di costituzione e risposta*, p. 34.

⁶⁶ *Ivi*, p. 33.

- la seconda si legge nell'affermazione dell'«**importanza (ben nota alle istituzioni) di tutelare l'ambiente e la salute umana dai possibili rischi del cambiamento climatico (affermazione su cui, si ripete, non si può che concordare)**»⁶⁷;

- la terza è quella che **ammette l'accesso alla giustizia** (amministrativa) per **contestare la mitigazione** pianificata dal PNIEC per l'emergenza climatica⁶⁸, **nonostante** la previa proclamazione che la questione «**esula dalla funzione giurisdizionale**»⁶⁹.

In conclusione, la lotta all'emergenza climatica sembrerebbe essere contraddistinta da **poteri-doveri statali a tutela sì della salute umana, ma ... senza diritti umani/fondamentali tutelabili dal Giudice civile.**

1b.

Le rilevate tre contraddizioni logiche smontano l'eccezione statale del difetto assoluto di giurisdizione.

Infatti, dato il principio di **unità della giurisdizione** *ex art. 102 c.1 Cost.*, evolutosi e consolidatosi, soprattutto dopo le decisioni Corte cass. civ. SS.UU. n. 500/1999 e Corte cost. n. 77/2007⁷⁰, come **unità dell'effettività della tutela** giudiziale sul *neminem laedere*⁷¹, e considerato che il difetto assoluto di giurisdizione postula l'**impossibilità di qualsiasi giurisdizione per inesistenza di qualsivoglia genere di situazione soggettiva**, insorgono **quattro interrogativi di logica elementare.**

- a) **Esiste o no l'imputazione al singolo Stato** della mitigazione climatica, da far valere davanti a un Giudice?
- b) **Se esiste la «base legale»** per chiamare in giudizio lo **Stato** davanti al **Giudice amministrativo** sulla mitigazione nell'emergenza climatica, quale **disposizione costituzionale eccezionale derogherebbe** alla suddetta «base legale» per la **tutela civile** nell'unità della giurisdizione sul *neminem laedere*?
- c) **Se si può accedere al Giudice amministrativo per sindacare** la «coerenza» della mitigazione climatica del PNIEC con il «**dovere di contribuire ... [a]gli obiettivi di lungo termine posti dagli Accordi di Parigi**»⁷², senza evidentemente attentare all' "ontologia"

⁶⁷ *Ivi*, p. 30.

⁶⁸ *Ivi*, p. 20.

⁶⁹ *Ivi*, p. 18.

⁷⁰ Cfr. MANGIA, *Il lento incedere dell'unità della giurisdizione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2, 2007, CASTORINA, *Unità e pluralismo giurisdizionale alla prova del diritto europeo*, in *www.federalismi.it*, 16, 2021, pp. 1.

⁷¹ Cfr., per gli inquadramenti, G. BRANCA, PIZZORUSSO (dir.), *Commentario alla Costituzione*, Roma-Bologna, Foro Italiano-Zanichelli; PERLINGIERI (dir.), *Commento alla Costituzione*, Napoli, ESI; 2001; BARTOLE, BIN (dir.), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008²; BIFULCO, CELOTTO, OLIVETTI (dir.), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2008²; CLEMENTI, CUOCOLO, ROSA, VIGEVANI (cur.), *La Costituzione italiana*, Bologna, il Mulino, 2021, *sub art.* 102.

⁷² *Comparsa di costituzione e risposta*, p. 20.

del “margine di apprezzamento” statale e della separazione dei poteri, **perché mai**, e sulla base di quale «*sfera delle competenze riservate dalla Costituzione al legislatore e all’ autorità governativa*»⁷³, la suindicata “ontologia” statale varrebbe **solo** per il **Giudice civile** impedendone l’accesso?

d) **Se** «*non si può che concordare*» sull’ «*importanza (ben nota alle istituzioni) di tutelare l’ambiente e la salute umana dai possibili rischi del cambiamento climatico*»⁷⁴, **perché mai** la medesima tutela della **salute umana** dovrebbe essere **sottratta al Giudice civile**?

1c.

Non si intravede **risposta costituzionalmente plausibile** a queste domande, se è vero – com’è vero – che il **difetto assoluto** di giurisdizione solo formalmente appartiene al novero delle pronunce meramente processuali, rappresentando, nella sostanza, un’ipotesi di rigetto nel merito della domanda per **insussistenza della situazione giuridica** di cui si è chiesta la tutela⁷⁵, per cui esso insorge allorché «*la domanda giudiziaria non è conoscibile, in astratto e non in concreto, da nessun Giudice, sicché tutti i Giudici sono tenuti ad arretrare*» (Corte cass. civ. SS.UU. Ord. n. 15601/2023).

Stando, invece, **alle tesi dello Stato**, la **domanda** sull’inadeguatezza della mitigazione climatica, e sul sindacato dello Stato in merito, sarebbe **conoscibile solo a metà**: dal Giudice amministrativo e (forse) per la tutela della salute (su cui «*non si può che concordare*») solo al suo cospetto.

1d.

Questo predicare contestualmente l’inesistenza della giurisdizione (difetto assoluto di giurisdizione) nell’**esistenza** della giurisdizione (difetto relativo), nella riconosciuta drammaticità dell’emergenza climatica e della tutela della salute, porta a consumare un **abuso di diritto**, un *animus nocendi* (verso gli Attori) ai sensi sia degli artt. 54 CDFUE e 17 CEDU⁷⁶ (dove l’art. 54 CDFUE si dimostra, tra l’altro, ancor più severo dell’art. 17 CEDU, in ragione dell’esplicito ricorso al verbo “dovere”⁷⁷) sia dell’art. 30 della Dichiarazione

⁷³ *Ivi*, p. 34.

⁷⁴ *Ivi*, p. 30.

⁷⁵ Cfr., come riepilogo, Corte Suprema di Cassazione, Ufficio del Massimario, *Principi di diritto processuale civile. Gli orientamenti delle Sezioni civili*, Vol. III, Roma, 2021, p. 849, e *Principi di diritto processuale civile. Gli orientamenti delle Sezioni civili*, Vol. III, Roma, 2023, p. 952.

⁷⁶ Per la ricostruzione ragionata della giurisprudenza fondativa dell’interpretazione delle due disposizioni, si v. MASTROIANNI et al. (dir.), *Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2017, sub art 54 in combinato con l’art. 47 CDFUE, e BARTOLE et al. (dir.), *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo*, Padova, Cedam, 2012, sub art. 17 in combinato con gli artt. 8.2 e 18 CEDU.

⁷⁷ Così le *Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali dei diritti fondamentali (2007/C 303/02)*, in *Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea*, C 303/17 del 14.12.2007, rilevanti ai sensi dell’art. 6 n.1 TUE. Ma cfr. anche Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, *Guida sull’articolo 17 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo. Divieto dell’abuso di diritto*, aggiornata al 31 agosto 2019.

universale dei diritti umani del 1948 come anche degli artt. 5 §1 rispettivamente del Patto ONU sui diritti civili e politici e del Patto ONU sui diritti economici, sociali e culturali del 1966 (fonti recepite con l. n. 881/1977 e interposte nel sistema italiano *ex art.* 117 c.1 Cost.), evidenziando quella che è stata definita la «*mala fede statale*»⁷⁸ nell'interpretazione del diritto di accesso al Giudice.

1e.

Tra l'altro, nei settori di competenza UE-Stati, la **Corte di giustizia UE** è stata sempre molto chiara nel ribadire che deroghe o eccezioni nell'accesso al Giudice sono ammissibili solo su **previsione legislativa espressa** (Corte di giustizia Cause: C-292/97; C-145/09, C-601/15), nella prospettiva ineludibile (ai sensi, ora, degli artt. 52 e 53 CDFUE) di far **migliorare (non invece regredire) i livelli di tutela** dei diritti (Corte di giustizia Cause C-292/97; C-617/10; C-399/11; C-168/13; C-404/15 e C-659/15), in modo da **scongiurare sempre** e comunque **l'arbitrarietà del potere pubblico** (Corte di giustizia Cause riunite 46/87 e 227/88).

Del resto, nel diritto UE vige il canone *ubi ius ibi remedium* (Corte di giustizia Cause: C-295/04; C-432/05; C-352/13; C-510/13), come vige in Italia in quanto «*pilastro a protezione della dignità umana*» (Corte cost. Sentt. nn. 18/1982, 82/1996, 26/1999, 238/2014), **che non ammette** diritti provvisti solo di una tutela primaria (riconoscimento), senza quella secondaria (accesso al Giudice) (Corte cost. Sent. n.1/2014).

1f.

Ecco allora che la **prospettiva del difetto assoluto di giurisdizione** si colloca **al di fuori della Costituzione** e del **diritto europeo**.

Ove mai si accedesse alla (illogica) conclusione opposta (cara allo Stato), si consumerebbe, oltre al rilevato abuso di diritto, un'*interpretatio abrogans*⁷⁹, come tale inammissibile (Corte cost. Sent. n. 230/2012), dell'unità giurisdizionale *ex art.* 102 c.1 Cost. per la tutela della salute.

Infatti, a venir **compromesso** sarebbe lo stesso *neminem laedere* e la sua **giustiziabilità**, dalla Corte costituzionale erti a fattori identificativi dello **Stato di diritto** (Corte cost. Sent. n. 16/1992) e perciò a “**controlimiti costituzionali**” di qualsiasi altra fonte giuridica, interna o esterna che sia⁸⁰; “controlimiti” strutturati su **due elementi**:

⁷⁸ Così HARRIS et al., *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford, OUP, 2023, p. 652.

⁷⁹ Sulla figura dell'*interpretatio abrogans*, cfr. DE OTO, *Interpretazione abrogante, abrogazione tacita e incostituzionalità per irragionevolezza*, in FEMIA (cur.), *Interpretazione a fini applicativi e legittimità costituzionale*, Napoli, ESI, 2006, pp. 239 ss.

⁸⁰ Sul concetto di “controlimite costituzionale” si v. POLIMENI, *Controlimiti e identità costituzionale nazionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, e PELLEGRINI, *I controlimiti al primato del diritto dell'Unione europea nel dialogo tra le Corti*, Firenze, Firenze Univ. Press, 2021.

- l'essere, il *neminem laedere*, una «*norma giuridica secondaria*» la quale, supponendo «*l'esistenza d'una norma giuridica primaria*», si integra con il «*valore precettivo*» (la «*base legale... vincolante*», che lo Stato vede a metà) del **diritto alla salute ex art. 32 Cost.**, rendendo indubbia «*la sussistenza dell'illecito, con conseguente obbligo della riparazione, in caso di violazione del diritto stesso*», e permettendo di sottolineare «*energicamente*» l'inaccettabilità di «*limiti alla sua tutela risarcitoria*» (così Corte cost. Sent. n. 184/1986, nonché nn. 641/1987, 307/1990, 202/1991, 71/1993, 561/1997, con giurisprudenza immutata sino a, da ultimo, Corte cost. n. 14/2023), in tal modo rassicurando le preoccupazioni che lo Stato manifesta nel citare Corte cass. civ. SS.UU. n. 33848/2021⁸¹;

- l'operare sempre e comunque, il *neminem laedere* con l'art. 32 Cost., quale «*limite esterno*», in nome appunto del diritto alla salute, a qualsiasi forma di **discrezionalità** (così Corte cost. Sentt. 87/1979, 88/1979, 184/1986, 156/1999), persino «**pura**» (Corte cass. civ. sez. III Ord. n. 5984/2023), con finalità anche di **prevenzione** e **preservazione** (Corte Cost. Sentt. nn. 641/1987 e 14/2023), e **indipendentemente** dal **soggetto** agente, dalla sua **condotta** e dalla **materia** (Sentt. nn. 15/1973, 444/1988 e 156/1999), inclusa «*la responsabilità diretta dello Stato*» (Corte cost. Sent. n. 64/1992), non realizzando, la verifica del *neminem laedere*, una «*valutazione di merito*» di specifici atti, come dice lo Stato⁸², **bensì** un'**applicazione della Costituzione** su tutti i comportamenti pubblici e privati (come richiede l'art. 54 Cost.⁸³).

1g.

In definitiva, siffatta «*diretta protezione costituzionale*» (Corte cost. Sent. n. 561/1997) detiene un **contenuto costituzionalmente necessario, vincolato e non abrogabile** (né disapplicabile, se non determinando «*la soppressione di una tutela minima per situazioni che tale tutela esigono secondo Costituzione*»: Corte cost. Sent. n. 35/1997), giacché finalizzato a «*rendere effettivo un diritto fondamentale della persona*» (Corte cost. Sent. n. 50/2022) e **rafforzare, invece che indebolire**, la configurazione costituzionale dell'ordinamento italiano «*quale proiezione della garanzia accordata al bene fondamentale della vita*» (Corte cost. Sent. n. 223/1996), ancor più quando si tratta di **adempiere** a obblighi internazionali ed europei (Corte cost. Sentt. nn. 63/1990, 41/2000, 45/2000),

⁸¹ *Comparsa di costituzione e risposta*, p. 18

⁸² *Ibidem*.

⁸³ Sulla centralità di questa disposizione costituzionale nell'esercizio dei poteri, solitamente sottovalutata, si v. MORELLI, *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Milano, Giuffrè, 2013.

Non c'è quindi spazio per un tutela giurisdizionale “a metà” del diritto alla salute, a maggior ragione al cospetto di uno **Stato ente** (non di un privato o di un singolo funzionario pubblico) che: non ne nega la centralità e anzi la dichiara «*ben nota*»⁸⁴, riconoscendo la situazione di minaccia esistenziale dell'emergenza climatica⁸⁵, aderendo formalmente al paradigma scientifico *One Health-Planetary Health* che racchiude, nell'episteme della salute, tutti i diritti umani in quanto determinati e dipendenti, nella loro effettività intertemporale, dal sistema climatico⁸⁶.

Tra l'altro, proprio lo **Stato ha ammesso**, al cospetto del Giudice di costituzionalità, che «*il principio generale del **neminem laedere non subisce, né (a livello di normativa costituzionale) potrebbe subire, alcuna compressione o deroga***» (cfr. Corte cost. Sent. n. 317/1992).

2. INCOSTITUZIONALITÀ

Crollano, al seguito di tutto questo, anche i richiamati⁸⁷ **quattro postulati** dell'“ontologia” statale: carattere non vincolante delle fonti giuridiche sulla mitigazione climatica con conseguente inesistenza di responsabilità statale; lacuna “strutturale” che escluderebbe in assoluto la tutela dei diritti; non imputabilità al singolo Stato dell'inadeguatezza della mitigazione climatica; liceità della condotta statale per conformità degli adempimenti con il diritto UE.

2a.

La **tesi della non vincolatività è contraria al sistema delle fonti del diritto**, disegnato dagli artt. 10 c.1, 11 e 117 c.2 Cost., di cui si è fornita descrizione nell'*Atto di citazione*⁸⁸ alla luce della giurisprudenza costituzionale ed europea⁸⁹. In estrema sintesi, è del tutto erroneo sostenere che la questione della mitigazione nell'emergenza climatica appartenga solo al diritto internazionale pattizio. Essa è stata “europeizzata”⁹⁰, nell'unità fra UNFCCC e Accordo di Parigi, da un lato, e Trattati europei e CDFUE, dall'altro, come esplicitamente

⁸⁴ *Ivi*, p. 4

⁸⁵ *Ivi*, pp. 4, 14, 24, 25.

⁸⁶ Cfr. Ministero della Salute, *Salute, ambiente, biodiversità e clima (PNC)*.

⁸⁷ Cfr. *retro*, sub III n.1

⁸⁸ *Atto di citazione*, pp. 43 ss.

⁸⁹ Su cui cfr. LAMARQUE, *Il vincolo alle leggi statali e regionali derivante dagli obblighi internazionali nella giurisprudenza comune*, in *Corte costituzionale, giudici comuni e interpretazioni adeguate*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 97 ss.; e CARDELLI, *Il riscaldamento globale nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Costituzione italiana e Green Deal europeo: profili di conformità e divergenza nell'emergenza climatica. Seminari 26 maggio – 30 settembre 2023* (<https://www.analisiecologicadeldiritto.it/call-di-discussione/>).

⁹⁰ WOUTERS et al. (eds.), *The Europeanisation of International Law. The Status of International Law in the EU and its Member States*, Springer, Cham, 2008.

riconosciuto sia dalla decisione UE di ratifica di quello di Parigi⁹¹, sia dal Regolamento UE n. 2021/1119. In questa “europeizzazione”, UE e Italia sono entrambi sottoposti al rispetto dei diritti fondamentali e a tutto il diritto internazionale, sia internazionale che pattizio, che integra contenuti e forme di tutela di quei diritti (art. 53 CDFUE e Corte di giustizia UE Causa C-308/06). Opinare diversamente significherebbe violare la buona fede oggettiva, richiesta dalla Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati⁹², e disapplicare, illegittimamente (Corte cost. Sentt. nn. 349/2007; 80/2011; 269/2017; 20, 63 e 117/2019; 59/2021; 149/2022; 8/2023), la CDFUE. Perciò, all’interno dello **spazio giuridico europeo**, la **mitigazione sull’emergenza climatica è attività statale sottoposta a molteplici vincoli**⁹³ giuridici nazionali, sovranazionali e internazionali, **non disapplicabili** in sede giudiziale e **sottratti alla discrezionalità assoluta** dei poteri⁹⁴.

2b.

Inesistente è, di riflesso, la **lacuna “strutturale” di tutela** eccepita dallo Stato, ovvero l’assenza di «*base giuridica ... vincolante*». L’art. 32 Cost., come accennato, è sufficiente di per sé a offrire la **base** richiesta, **per di più costituzionale** (Corte cost. Sent. nn. 184/1986, 307/1990, 202/1991), per cui nulla può porre in secondo piano il suo primato insieme a quello della dignità della persona umana in quanto «*bene in sé*» (Corte cost. Sent. n. 13 del 1994) che «*permea l’ordinamento*» (Corte cost. Sent. n. 293 del 2000)⁹⁵. Nel campo specifico della **mitigazione sull’emergenza climatica**, UNFCCC e **Accordo di Parigi** offrono metodi e regole d’inquadramento dell’azione **coerenti con quella base costituzionale** e comunque **non disapplicabili**, perché inseriti in trattati internazionali “europeizzati”. La **conferma** arriva, oltre che dai Regolamenti UE, da diverse **Risoluzioni sul Green Deal**, votate dal **Parlamento europeo**, massimo organo euro-unitario di **espressione della separazione dei poteri** e della democrazia⁹⁶ (con buona pace dei timori

⁹¹ Il cui punto 5 riconosce la conformità «agli obiettivi ambientali dell’Unione di cui all’articolo 191 del Trattato»: cfr. *Decisione (UE) 2016/590* del Consiglio dell’11 aprile 2016.

⁹² Per la ricostruzione ragionata della giurisprudenza fondativa, si v. F. POCAR et al., *Commentario breve ai Trattati dell’Unione europea*, Padova, Cedam, 2014; e TIZZANO (cur), *Trattati dell’Unione Europea*, Milano, Giuffrè, 2014².

⁹³ CUNHA VERCIANO, *L’emergenza climatica tra Giudice e vincoli normativi: sulla soglia accettabile del pericolo*, in *www.LaCostituzione.info*, 13 giugno 2022, pp. 1 ss.

⁹⁴ Sull’inesistenza della discrezionalità statale senza vincoli né limiti sull’emergenza climatica, alla luce del *consensus* statale all’autolimitazione, cfr. CUNHA VERCIANO, *La discrezionalità del potere nella lotta al cambiamento climatico*, in *www.federalismi.it*, 26, 2023, pp. 1 ss., e RAMOS FUENTES, *¿Un Estado puede mentirse a sí mismo? Sobre los artículos 27 y 46 de la Convención de Viena de 1969 y el papel del abuso de derecho en los litigios climáticos*, in AA.VV., *Costituzione italiana e Green Deal europeo: profili di conformità e divergenza nell’emergenza climatica. Seminari 26 maggio – 30 settembre 2023* (<https://www.analisisecologicadeldiritto.it/call-di-discussione/>).

⁹⁵ In dottrina, cfr. MANNELLA, *Giudici comuni e applicazione della Costituzione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011; GUARNIER, *Interpretazione costituzionale e diritto giurisprudenziale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014; GUSMAI, *Giurisprudenza, interpretazione e co-produzione normativa*, Bari, Cacucci, 2015.

⁹⁶ Cfr. GORRUSO, *La separazione dei poteri nell’ordinamento italiano ed europeo: il ruolo del Parlamento*, in *Economia e Diritto*, 11, 2019, n. 79.

statali sul rispetto delle Istituzioni⁹⁷): **Risoluzioni** del 15 gennaio 2020 (2019/2956(RSP) e 14 marzo 2023 (P9_TA (2023)0065); **Comunicazione** della **Commissione europea su «l'ultima generazione che può intervenire in tempo»** (COM/2021/550 final). In esse, si parla di tutela e protezione della salute e qualità della vita, all'interno e nel rispetto dei «*confini planetari*»⁹⁸ e nella «*consapevolezza che quello che fa bene al pianeta fa bene anche ai cittadini*» (paradigma *One Health-Planetary Health*); si riconosce che gli Stati membri possono fare più e meglio dell'UE per tutelare le suddette condizioni; si sottolinea il «*ruolo essenziale del principio di precauzione ... insieme al principio del 'non nuocere'*» (formalizzato poi nel **Considerando n. 9** del Regolamento UE n. 2021/1119); e si ribadisce «*che è essenziale garantire ai cittadini dell'UE il reale accesso alla giustizia*»⁹⁹.

2c.

Destituita di qualsiasi credibilità giuridica e fattuale è pure l'ipotesi di **non imputabilità al singolo Stato** dell'inadeguatezza della mitigazione climatica.

Sul **piano giuridico**, essa è **contraria non solo** alla **Costituzione**, ma anche al **TFUE**, alla **CDFUE**, alla **CEDU** e alle **norme del diritto internazionale generalmente riconosciute e pattizie**¹⁰⁰ (alle quali l'ordinamento italiano si conforma ai sensi dell'art. 10 c.1 Cost. o rispetta *ex artt.* 117 c.1 Cost.). È contraria alla **Costituzione**, perché l'**art. 28 Cost.** non contempla clausole di non imputabilità e **non ammette deroghe** alla responsabilità diretta e impersonale dello Stato, come desumibile anche dagli artt. 103 e 113 Cost.¹⁰¹ (Corte cost. Sent. n. 205/2022 nonché Sentt. nn. 307/1990, 132/1992, 258/1994, 118/1996, 27/1998, 226/2000, 443/2000, 342/2006, 107/2012, 268/2017, 118/2000, 35/2023 e 129/2023), in quanto, di fronte alla «*lesione di beni della vita protetti*», **il danno ingiusto «non consente diversità di trattamento della condotta dell'amministrazione rispetto a quella del privato»** (Corte cost. Sent. n. 64/1992), in virtù degli **artt. 3 e 54 c.2 Cost.**, mentre il «*principio di assolutezza, inviolabilità e universalità della tutela giurisdizionale dei diritti*», uno «*tra i grandi principi di civiltà giuridica in ogni sistema democratico del nostro tempo*» (Corte cost. Sent. n. 238/2014), esclude «*che possano esservi posizioni giuridiche di diritto sostanziale senza che vi sia una giurisdizione innanzi alla quale esse possano esser fatte*

⁹⁷ Cfr. *Memoria dello Stato ex art. 183, c. 6, n. 3, c.p.c.*, p. 6.

⁹⁸ Si tratta dei c.d. *Planetary Boundaries*, richiamati nell'*Atto di citazione* alle pp. 23 ss., oltre che nelle allegazioni istruttorie.

⁹⁹ Trad. ufficiali UE.

¹⁰⁰ Cfr. *Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters*, in *Report of the International Law Commission, Sixty-eighth session*, UN doc. A/CN.4/L.871, del 27 maggio 2016, art. 10.

¹⁰¹ Cfr. CAVALLARO, *Immedesimazione organica e criteri di imputazione della responsabilità*, in *Persona e Amministrazione*, 1, 2019, pp. 39 ss.; ASSINI, *Responsabilità di diritto pubblico e principi costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1970, pp. 6 ss., e già C. ESPOSITO, *La responsabilità dei funzionari e dei pubblici dipendenti secondo la Costituzione*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, I, 1951, pp. 344 ss.

valere» (Corte cost. Sent. n. 26/1999). Per il **TFUE**, è evocabile la giurisprudenza sull'**art. 222** in tema di calamità naturali o provocate dall'uomo, che impone persino obblighi di solidarietà tra gli Stati membri¹⁰². Per la **CDFUE**, vale ovviamente il richiamo all'**art. 47 §1**, disposizione ad effetto diretto¹⁰³ (insieme all'art. 19 n.1 TFUE) non comprimibile da prassi nazionali (non contemplando rinvii ad esse¹⁰⁴) e dalla Corte di giustizia UE dichiarata «*sufficiente di per sé*» a garantire l'accesso al Giudice (Corte di giustizia Cause: C-64/16, C-414/16, C-585/18, C-618/19, C-624/18 e C-625/18, C-924/19 PPU e C-925/19 PPU) perché **non bisognosa di previsioni esplicite** di diritto interno agli Stati membri, al fine di essere applicata (Corte di giustizia, Cause C-414/16 e C-556/17). La contrarietà alla **CEDU** è dimostrata dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo sull'art. 1 della Convenzione e la responsabilità congiunta fra Stati nella lesione dei diritti umani¹⁰⁵ rispetto alla “diligenza preventiva” di protezione (caso “*Rantsev c. Cipro e Russia*”, 7 gennaio 2010, n. 25965/04). Per il **diritto internazionale al quale conformarsi**, sono da considerare: il c.d. “*Duty to Protect*”¹⁰⁶ (obbligo di natura consuetudinaria, in forza del quale ogni Stato deve adottare le misure necessarie a prevenire e rispondere alle calamità, per contribuire alla realizzazione dei diritti umani delle persone coinvolte, segnatamente del diritto alla vita¹⁰⁷), congiuntamente con la *Dichiarazione delle Nazioni Unite sui difensori dei diritti umani*, adottata con Risoluzione n. 53/144 dell'Assemblea generale nel 1999, quale “interpretazione autentica” delle modalità di attuazione effettiva dei diritti umani riconosciuti dai trattati internazionali e dagli altri strumenti internazionali (in particolare artt. 1, 2, 3, 4, 7, 10 e 19); gli **artt. 31, par. 3 lett. c, 64 e 71, par. 1 lett. a**, della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, per l'integrazione sistemica dell'interpretazione del diritto internazionale con i diritti umani in quanto imperativo di diritto internazionale generale¹⁰⁸; la **prassi** (conforme ai «*principi generali di diritto riconosciuti dalle nazioni civili*» e alle «*decisioni giudiziarie e alla dottrina degli autori più qualificati delle varie nazioni*» ex art. 38 n. 1(c-d) dello Statuto della Corte Internazionale di Giustizia) della **responsabilità condivisa tra Stati**¹⁰⁹ (per cui

¹⁰² Cfr. GATTI, *L'obbligo di proteggere le persone dalle calamità nell'Unione europea*, in SPAGNOLO et al. (cur.), *La responsabilità degli Stati e delle organizzazioni internazionali*, Milano, Ledizioni, 2017, pp.127 ss.

¹⁰³ Cfr. PIVA, *Il principio di effettività della tutela giurisprudenziale del diritto dell'Unione europea*, Napoli, Jovene, 2012.

¹⁰⁴ Cfr. *Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali dei diritti fondamentali (2007/C 303/02)*, cit., sub art. 47.

¹⁰⁵ Cfr. Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, *Guida sull'articolo 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Obbligo di rispettare i diritti dell'uomo – Nozione di giurisdizione e di imputabilità*, aggiornata al 30 aprile 2020.

¹⁰⁶ Cfr. Risoluzione dell'Assemblea Generale dell'ONU n. 46/182 del 19 dicembre 1991, allegato par. 4.

¹⁰⁷ Cfr. Risoluzione ONU A/HRC/RES/44/14, e il Report *The Responsibility to Protect*, ONU, 2001, par. 2.29.

¹⁰⁸ Cfr. CERVANTES et al., *Global Climate Change Action as a Jus Cogens Norm*, in *Environmental Policy and Law: the Journal for Decision-Makers*, 5-6, 2022, pp. 359 ss.

¹⁰⁹ Cfr. NOLLKAEMPER et al., *Guiding Principles on Shared Responsibility in International Law*, in *European Journal of International Law*, 1, 2020, pp. 15 ss. e *ivi* i principi 2, 3, 4, 5 n.3, 9 e 10.

la tesi dello Stato italiano non corrisponde affatto ad assenza di responsabilità, bensì all'inverso, ossia a responsabilità solidale); la **No-Harm Rule** (principio consuetudinario¹¹⁰ recepito dall'UNFCCC¹¹¹ e non derogabile dal diritto interno perché di rango costituzionale: Corte cost. Sentt. nn. 48/1979 e 15/1996), recentemente **applicata** proprio alla **mitigazione climatica**, per affermare che **ogni Stato è responsabile della propria quota di emissioni** (come confermato anche dall'**art. 18 n.4 dell'Accordo di Parigi**), cosicché **nessuno Stato può ritenersi esente** da responsabilità per il solo fatto che il cambiamento climatico rappresenta il risultato di un concorso di cause e condotte diverse (caso "*Sacchi et al. c. Argentina et al.*", 23 settembre 2019-11 ottobre 2021 *Communications* CRC/C/88/D/ nn. 104-108/2019)¹¹².

Sul **piano fattuale**, l'**imputazione allo Stato** dell'inadeguatezza della mitigazione risponde a **leggi di natura e scientifiche**, come meglio sintetizzato in seguito¹¹³.

2d.

Infine, la **liceità della condotta statale per conformità al diritto UE non costituisce titolo di esenzione** dell'eventuale **responsabilità extracontrattuale** ex artt. 2043 e 2051 c.c. L'**argomento statale**, insistentemente posto all'attenzione del Giudice¹¹⁴, è **inconferente per quattro ragioni**: *a*) in primo luogo, l'**adempimento** di quanto previsto da una **fonte UE copre soltanto la responsabilità extracontrattuale europea** dello Stato, operante, oltre che verso le Istituzioni UE, **solo** verso i destinatari nazionali, persone fisiche o giuridiche, i cui **diritti** siano stati **«direttamente conferiti»** da quella fonte UE; *b*) in secondo luogo, questa copertura è **sostitutiva** della **responsabilità di diritto interno solo** nei settori di **competenza UE esclusiva**, come si desume dall'art. 5 TUE¹¹⁵; *c*) l'adempimento europeo **non è abrogativo** della **No-Harm Rule** del singolo Stato, in quanto principio generale al quale si conforma anche l'UE in nome sempre dei diritti (cfr. Corte di giustizia UE Cause

¹¹⁰ Cfr. MALJEAN-DUBOIS, *The No-Harm Principle as the Foundation of International Climate Law*, in MAYER et al. (eds.), *Debating Climate Law*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 2021, pp. 15 ss. e *ivi* giurisprudenza.

¹¹¹ Preambolo dell'UNFCCC, secondo cui gli Stati *«hanno la responsabilità di garantire che le attività svolte nel territorio soggetto alla loro giurisdizione o al loro controllo non causino danni all'ambiente di altri Stati o di regioni al di fuori della loro giurisdizione nazionale»*.

¹¹² Cfr. ROLLA, *Sulla responsabilità condivisa e individuale degli Stati nella lotta all'emergenza climatica dopo il caso "Sacchi et al. vs. Argentina et al."*: ricadute sul sistema degli articoli 10 (c. 1), 11 e 117 (c.1) Cost. e 1173 Cod. civ. alla luce della giurisprudenza costituzionale, in AA.VV., *Costituzione italiana e Green Deal europeo: profili di conformità e divergenza nell'emergenza climatica. Seminari 26 maggio – 30 settembre 2023* (<https://www.analisielogicadeldiritto.it/call-discussione/>).

¹¹³ *Infra*, Capp. V e VII.

¹¹⁴ Cfr. *Comparsa di costituzione e risposta*, pp. 26-27, *Memoria dello Stato ex art. 183, c. 6, n. 2 c.p.c., passim*, e *Memoria dello Stato ex art. 183, c. 6, n. 3 c.p.c.*, p. 5, dove si afferma che *«Il diritto fondamentale alla stabilità del clima, quindi, non può spaziare né ritenersi direttamente azionabile in giudizio al di fuori di ciò che prevedono le fonti positive»*.

¹¹⁵ Cfr., per la ricostruzione del pacifico dato, DI MARCO, *La responsabilità extracontrattuale dello Stato per violazioni del diritto dell'UE*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, e FERRARO, *La responsabilità risarcitoria degli Stati per violazione del diritto dell'Unione*, Milano, Giuffrè, 2012.

Causa 4/73 e C-308/06, sul vincolo europeo di conformazione alle norme del diritto internazionale generale)¹¹⁶; d) infine, **rivendicare l’esonazione** di responsabilità in nome del mero adempimento del diritto UE è **contrario alla CEDU**, dato che, al cospetto dei diritti umani, qualsiasi comportamento o decisione statale “indotti” da altro Stato o Ente è comunque **sempre produttivo di responsabilità propria** (cfr. i casi: “*Sari c. Turchia e Danimarca*”, 8 novembre 2001, n. 21889/93; “*Gentilhomme, Schaff-Benhadjji e Zerouki c. Francia*”, 14 maggio 2002 nn. 48205/99 et al.; “*Stephens c. Malta (n. 1)*”, 21 aprile 2009, n. 11956/07; “*Toniolo c. San Marino e Italia*”, 26 giugno 2012, n. 44853/10). Se ne deve concludere che, nei **settori a competenza concorrente**, l’adempimento delle fonti UE è **requisito necessario ma non sufficiente** (ossia non sostitutivo) della **responsabilità extracontrattuale di diritto interno da fatto illecito**. Tale conclusione è del tutto **conforme** con diverse disposizioni UE: **art. 5 n. 2 TUE**, secondo cui «*Qualsiasi competenza non attribuita all’Unione nei Trattati appartiene agli Stati membri*»; **art. 4 n. 2 TUE**, con i connessi “controlimiti costituzionali” d’identità costituzionale¹¹⁷; **art. 53 CDFUE**, per la «*massima salvaguardia dei diritti a livello sistemico*» (Corte cost. Sent. n. 269/2017); **art. 193 TFUE**, sulla c.d. “*garanzia ambientale*” di diritto interno, migliorativa e “più severa” del “*criterio di armonizzazione minima*” europeo¹¹⁸ (“*severità*” pacificamente avallata dalla Corte di giustizia UE sin dalla storica sentenza sul c.d. “*buco dell’ozono*”: causa C-341/95). Non a caso, in coerenza con siffatte disposizioni, i **Regolamenti UE** sulla mitigazione nell’emergenza climatica (nn. 2021/1119 e 2023/857) non solo **richiamano la CDFUE** e il **diritto alla salute**, ma soprattutto contengono l’avverbio «*almeno*» (in trad. ufficiale italiana¹¹⁹) sulla **quantificazione minima** della quota di abbattimento delle emissioni. **Adempiere «almeno» al diritto UE non esaurisce le competenze dello Stato e quindi non lo esonera da responsabilità sull’emergenza climatica**¹²⁰: a maggior ragione, poi, se quell’«*almeno*» europeo risulta di fatto **inadeguato** (come già **documentato** dagli Attori

¹¹⁶ Sulla non sovrapposibilità dei campi di responsabilità extracontrattuale, cfr. POLI, *Gli accordi internazionali e le iniziative comunitarie in materia di responsabilità civile per danni ambientali*, Trieste, EUT, 2015.

¹¹⁷ Cfr. BERNARDI (cur.), *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, Napoli, Jovene, 2017; LO CALZO, *Dagli approdi giurisprudenziali della Corte costituzionale in tema di controlimiti alle recenti tendenze nel dialogo con le Corti nel contesto europeo*, in www.federalismi.it, 1, 2021, pp. ss.; CARUSO et al. (cur.), *Granital Revisited? L’integrazione europea attraverso il diritto giurisprudenziale*, Bologna, BUP, 2020; VOSA, *La lunga marcia della clausola identitaria. Riflessioni per un esame comparato della recente giurisprudenza costituzionale euro-unitaria*, in *Rivista di Diritti Comparati*, 2023, pp. 1 ss.

¹¹⁸ Cfr. GARBEN, *Article 193 TFEU*, in KELLERBAUER et al. (eds), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, New York, Oxford Academic, 2019, pp. 1 ss.

¹¹⁹ Avverbio di quantità intesa al minimo (cfr. *Garzanti linguistica on line, ad vocem*).

¹²⁰ Cfr. BONOMO, *Il potere del clima. Funzioni pubbliche e legalità della transizione ambientale*, Bari, Cacucci, 2023, pp. 164-171.

con l'*Addendum* di *Climate Analytics*, versato in istruttoria¹²¹), per certificazione contenuta in **Relazioni della Corte dei conti europea**, in particolare quella del 26 giugno 2023, intitolata *Obiettivi dell'Ue in materia di energia e di clima*, dove testualmente si legge (in trad. ufficiale italiana) che «*ben pochi segnali indicano che le azioni intraprese per conseguire gli obiettivi per il 2030 saranno sufficienti*»¹²². Il che è preoccupante, dato che, accanto alla **denuncia della Corte dei Conti**, che si aggiunge agli **allarmi ufficiali** dello “*State of the Energy Union Report 2023*” e della **EEA**¹²³, **due altri documenti certificano**, con il **consenso degli Stati**, l'**insufficienza** delle misure di lotta all'emergenza climatica a **livello planetario**: il *Synthesis Report 2023* dell'IPCC e il *Bilancio Globale 2023* dell'UNFCCC (redatto ai sensi dell'art. 14 dell'Accordo di Parigi). Pertanto, l'**effettivo contesto attuale** di (in)“adempimento” dell'Italia al diritto UE delinea il **seguito scenario**: un'**inadeguatezza europea** che **si somma all'inadeguatezza italiana** (dallo Stato **dichiaratamente ammessa**¹²⁴), dentro un **panorama mondiale ancor più inadeguato**¹²⁵.

2e.

Non sono individuabili fonti giuridiche in grado di **derogare alle conclusioni** appena rappresentate. Del resto, lo **Stato non fornisce alcun riferimento giuridico puntuale**, costituzionale, europeo o internazionale, **in grado di sorreggere** i citati **quattro postulati**. E comunque, **anche ad ammettere** l'esistenza di un **diritto internazionale generale** (sotto forma di principi o consuetudini) contenente l'**esclusione della responsabilità statale**, esso **non potrebbe mai trovare accoglienza** nel diritto italiano, dato che «*non può derogare ai principi fondamentali del nostro ordinamento*» (Corte cost. Sentt. nn. 48/1979, 15/1996 e 238/2014)¹²⁶.

Invece, **se dovessero essere i soli Accordi internazionali UNFCCC e di Parigi, congiuntamente con i Regolamenti UE “adempiti” dallo Stato, a fondare da sé l'immunità-insindacabilità-non responsabilità dello Stato**, **ineludibili dubbi di legittimità costituzionale** andrebbero sollevati (**nelle modalità** di impostazione dei termini,

¹²¹ Memoria degli Attori ex art. 183, c. 6, n. 2 c.p.c., p. 8 (lett. E).

¹²² Cfr. CORTE DI CONTI EUROPEA, News: *Clima ed energia: gli obiettivi per il 2030 sono a rischio, secondo la Corte dei conti europea*, in <https://www.eca.europa.eu/it/news/NEWS-SR-2023-18>.

¹²³ Da questi documenti risulta non solo che la UE deve procedere al taglio delle emissioni per una quantità tre volte superiore, rispetto a quella degli ultimi dieci anni, ma anche che la attuali azioni europee condurranno a una mitigazione nel 2030 di appena il 43%.

¹²⁴ Memoria dello Stato ex art. 183, c. 6 n. 2, c.p.c., pp. 9 e 28.

¹²⁵ Cfr. HENKE, *Problemi costituzionali del Green Deal europeo: la denuncia della «scarsa ambizione» degli sforzi di mitigazione tra art. 193 TFUE, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e “controlimiti”*, in AA.VV., *Costituzione italiana e Green Deal europeo: profili di conformità e divergenza nell'emergenza climatica. Seminari 26 maggio – 30 settembre 2023* (<https://www.analisiecologicadeldiritto.it/call-di-discussione/>).

¹²⁶ Cfr. AA.VV., *Contenzioso climatico e diritti umani*, Atti del Convegno di Assisi 30 settembre 2023, in *Ambiente & Sviluppo*, numero speciale, 2023.

argomentazione e individuazione dei parametri – tra Costituzione, diritto UE e CEDU – progressivamente richieste e chiarite dalla Corte costituzionale, anche con riguardo agli orientamenti della Corte di cassazione, con le Sentt. nn. 169/1982, 225/1983, 30/1984, 170/1984, 348 e 349/2007, 266/2017, 269/2017, 117/2019, 132/2019, 67/2022, 149/2022, 198/2022, e 5/2023), **traendo insegnamenti** dalla giurisprudenza della «*comunità di Corti*» **europee** (quindi Corte EDU e Corte di giustizia UE) nella «*costruzione di tutele sempre più integrate*» tra Costituzione, CDFUE e CEDU (Corte cost. Sentt. nn. 67/2022 e 80/2011), e **utilizzando tutto il diritto vivente** a disposizione, ossia non solo il sistema giurisprudenziale formatosi nel difetto di espresse disposizioni compatibili con Costituzione (Corte cost. Sent. n. 276/1974), ma anche la «*generale convergenza di opinioni, tanto in giurisprudenza che in dottrina*», sulle disposizioni esistenti (Corte cost. Sentt. nn. 350/1985 e 239/2014¹²⁷), nel tenore univoco della giurisprudenza di legittimità (Corte cost. Sent. n. 89/2021).

Difatti, ad essere intaccati, nel perseguimento della prospettazione statale, sarebbero **ulteriori “controlimiti costituzionali”**, in aggiunta a quelli già precedentemente evocati (*neminem laedere* nell’unità della giurisdizione). In primo luogo, si porrebbe il “controlimite” del **riformato¹²⁸ art. 9 Cost.**¹²⁹, dalla dottrina riferito anche alle questioni climatiche¹³⁰ e già in precedenza (in quanto principio supremo ai sensi di Corte cost. Sent. n. 1146/1988¹³¹) interpretato, in combinato disposto con gli artt. 2 e 32 Cost.¹³², in termini sia di «*valore primario*» (Corte cost. Sentt. nn. 94/1985, 359/1985, 269 del 1995; Corte cass. civ. sez. I Sent. n. 20383/2012), che di riconoscimento di un **diritto della persona** umana all’ambiente e alla tutela della propria vita all’interno dei territori (cfr. Corte cass. civ. SS.UU. Sent. n. 3665/2011 e giurisprudenza costituzionale sulla c.d. “sineddoche” tra artt. 9 e 32 Cost.¹³³).

¹²⁷ Nella doverosa precisazione, che si legge nella Sent. n. 242/2014, che il Giudice è pur libero di non uniformarsi alla suddetta convergenza e di proporre una sua diversa esegesi, senza con questo abdicare al dovere di seguire l’interpretazione ritenuta più adeguata ai principi costituzionali e di motivare in ordine all’impossibilità di offrirla, poiché impedita dall’applicazione delle regole dell’ermeneutica.

¹²⁸ Con l. cost. n. 1/2022.

¹²⁹ In tal senso, MORRONE, *L’«ambiente» nella Costituzione. Premesse di un nuovo «contratto sociale»*, in AIDAmbiente, *La riforma costituzionale in materia di tutela dell’ambiente*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, pp. 91 ss.; e IMARISIO et al. (cur.), *La riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione e le sue implicazioni: un primo confronto*, Torino, UniTo, 2022.

¹³⁰ In tal senso, GALLARATI, *Tutela costituzionale dell’ambiente e cambiamento climatico: esperienze comparate e prospettive interne*, in *DPCE online*, 2, 2022, pp. 1086 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 *IPOF*, 3, 2022, p. 50; R. BIFULCO, *Ambiente e cambiamento climatico nella Costituzione italiana*, e PORENA, *Giustizia climatica e responsabilità intergenerazionale*, entrambi in *Rivista AIC*, 3, 2023, pp. 133 ss. e pp. 186 ss.

¹³¹ APOSTOLI, *L’art. 139 e il nucleo essenziale dei principi supremi e dei diritti inviolabili*, in *La Rivista del “Gruppo di Pisa”*, 1, 2018, pp. 1 ss.

¹³² POLACCHINI, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, Bologna, BUP, 2016; MONTEDURO, *Doveri inderogabili dell’amministrazione e diritti inviolabili della persona*, in *Persona e Amministrazione*, 2 2020, pp. 543 ss.

¹³³ Cfr. per una sintesi dei fondamenti della “sineddoche”, BARTOLE, BIN (dir.), *Commentario breve alla Costituzione*, cit., sub art. 9.

Ad esso, si affiancherebbero l'**art. 24 Cost.**, “controlimite” opponibile persino nei riguardi dell’immunità giurisdizionale gli Stati esteri, lesiva dei diritti e della dignità umana (Corte cost. Sent. n. 238/2014), e l'**art. 25 c.1 Cost.**, anch’esso collocato tra le disposizioni indefettibili a tutela della persona umana (Corte cost. Sent. n. 272/1998). Questi “controlimiti”, poi, si intreccerebbero con l'**autovincolo statale al rispetto del diritto umano universale all’ambiente sostenibile, proclamato in più sedi ONU**, inclusa l’Assemblea generale con **consenso dell’Italia**¹³⁴ (consenso non disapplicabile per via giudiziale, per subordinazione del Giudice agli art. 31-33 della cit. Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati) e con il **paradigma scientifico** della connessione **One Health-Planetary Health** nell’emergenza climatica, anch’esso dall’Italia (e dall’UE con il *Considerando* n. 9 del Regolamento UE n. 2021/1119) formalizzato (con la l. n. 150/2022, che ha modificato l’art. 27 del d.l. n. 26/2022) per riconoscere la dipendenza diretta dei beni vitali della singola persona umana (con i suoi determinanti della salute psico-fisici, sociali, culturali, ambientali e climatici) dalla sicurezza e stabilità di tutte le sfere del sistema climatico nell’unità dei diritti umani, richiesta dall’ONU.

Naturalmente, al fine di rendere ammissibile la non manifesta infondatezza delle questioni costituzionali eccepite (cfr. Corte cost. Sent. n. 263/2022), il quesito dovrebbe essere preceduto dall’esperimento, per un verso, della c.d. “**interpretazione costituzionalmente conforme**”, attraverso un «*accurato esame delle alternative che si profilano nel dibattito ermeneutico*» (Corte cost. Sent. n. 59/2021) e, per l’altro, della c.d. “**doppia pregiudizialità**”, quest’ultima nell’ordine temporale di presentazione della questione pregiudiziale davanti alla Corte di giustizia UE (obbligo discendente anche dall’art. 6 CEDU¹³⁵), rispetto alla questione di legittimità costituzionale e nel rispetto dei criteri di filtro ricostruttivo, richiesti dalla Corte stessa¹³⁶.

3. PROSPETTIVA CONFORME A COSTITUZIONE E A DIRITTO EURO-UNITARIO

Tuttavia, è proprio l’adempimento dell’onere d’interpretazione costituzionalmente conforme a rivelare la totale inconsistenza di qualsiasi ipotesi di difetto assoluto di giurisdizione.

Com’è noto sin dalla Sent. della Corte cost. n. 356/1996, «*le leggi non si dichiarano incostituzionali perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche Giudice*

¹³⁴ Risoluzione 48/13 del Consiglio dei diritti umani ONU, dell’8 ottobre 2021; Risoluzione 76/300 dell’Assemblea generale ONU, del 28 luglio 2022 (A/76/L.75); Agenda Item del Consiglio dei diritti umani ONU, 23 marzo 2023 (A/HRC/52/L.7).

¹³⁵ Cfr., da ultimo, il caso “*Georgiou c. Grecia*”, 14 marzo 2023, n. 57378/18.

¹³⁶ Cfr. NASCIBENE, *Il rinvio pregiudiziale innanzi alla Corte di giustizia dell’Unione europea: disciplina e indicazioni pratiche*, in *www.federalismi.it*, 12 luglio 2023, pp. 1 ss.

ritenga di darne), ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali»¹³⁷, sicché spetta al Giudice *a quo* verificare se «sia improbabile o difficile prospettar[ne] un'interpretazione costituzionalmente orientata» (Corte cost. Sent. n. 42/2017) alla luce «di un accurato esame delle alternative che si profilano nel dibattito ermeneutico» (Corte cost. Sent. n. 59/2021 e similmente n. 18/2022)¹³⁸, **includendo**, nello spettro del «dibattito ermeneutico», **tutte le fonti** euro-unitarie coinvolte nel giudizio *a quo*¹³⁹, col supporto dell'analogia *legis et iuris* con **tutti i formanti** del sistema multilivello (costituzionali, europei, CEDU, di diritto internazionale generale e pattizio)¹⁴⁰ espressivi di un “**ordine costituzionale**” che si identifica «nei principi fondamentali della nostra Costituzione, o in quelle altre regole che, pur non trovando in essa collocazione, rispondono all'esigenza di carattere universale di tutelare i diritti fondamentali dell'uomo, o che informano l'intero ordinamento in modo tale che la loro lesione si traduce in uno stravolgimento dei valori fondanti dell'intero assetto ordinamentale» (Corte cass. civ. Sent. sez. lav. n. 22332/2004, nonché sez. I Sent. n. 11163/2011, e SS.UU. Sent. n. 16601/2017).

3a.

Ora, dall'«*accurato esame delle alternative che si profilano nel dibattito ermeneutico*» **non emergono indizi significativi a sostegno della costituzionalità delle tesi dello Stato**: tesi che, **non citando** – come più volte fatto presente – **enunciati espliciti** di puntuali documenti giuridici normativi, **permangono** come **mere interpretazioni di sistema, più che di disposizioni, prive di avallo** nella comunità delle Corti e della dottrina.

«*Margine di apprezzamento ontologicamente spettante allo Stato*»¹⁴¹, esistenza di riserve di atti normativi o politici¹⁴², «creazione» di norme¹⁴³ sotto forma di «*adozione di atti legislativi e amministrativi*»¹⁴⁴, sconfinamento¹⁴⁵, bilanciamento¹⁴⁶, insindacabilità dei «*supremi*

¹³⁷ Sulla persistente attualità di questo canovaccio, si v. RUOTOLO, *Le tecniche decisorie della Corte costituzionale, a settant'anni dalla legge n. 87 del 1953*, in *I 70 anni della Legge n. 87 del 1953: l'occasione per un "bilancio" sul processo costituzionale*, Atti del convegno annuale del "Gruppo di Pisa", 2023.

¹³⁸ Cfr. SBORO, *Il diritto vivente nel giudizio incidentale. Indagine sulla più recente giurisprudenza costituzionale (2017-2022)*, in *Quaderni Costituzionali*, 2, 2023, pp. 381 ss.

¹³⁹ Cfr. RUGGERI, *Rapporti interordinamentali ed effettività della tutela dei diritti fondamentali*, in *La Rivista del "Gruppo di Pisa"*, 1, 2023, pp. 121 ss.

¹⁴⁰ Cfr. RUGGERI, *Interpretazione conforme e tutela dei diritti fondamentali, tra internazionalizzazione (ed "europeizzazione") della Costituzione e costituzionalizzazione del diritto internazionale e del diritto eurounitario*, in *Rivista AIC*, o, 2010, pp. 1 ss.; SCIARABBA, *L' "interpretazione conforme" tra Costituzione e CEDU: cenni ricostruttivi e spunti di riflessione*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, 14 maggio 2018, pp. 1 ss.; CIRCOLO, *Il giudice nazionale e l'obbligo di interpretare il proprio diritto in maniera conforme al diritto dell'Unione*, in *Rivista Eurojus*, 2, 2023, pp. 85 ss.

¹⁴¹ Cfr. *Comparsa di costituzione e risposta dello Stato*, p. 34

¹⁴² *Ivi*, pp. 22, 24 e 34, nonché *Memoria dello Stato ex art. 183, c. 6, n.3 c.p.c. dello Stato*, p. 6

¹⁴³ *Comparsa di costituzione e risposta*, p. 18.

¹⁴⁴ *Ivi*, p. 15.

¹⁴⁵ *Ivi*, p. 14.

¹⁴⁶ *Ivi*, p. 34.

organi»¹⁴⁷, «superiore principio della separazione dei poteri»¹⁴⁸, irrilevanza delle predizioni scientifiche e del loro (attribuito) «carattere prescrittivo»¹⁴⁹, inammissibilità della condanna dello Stato a un *facere* «impossibile da adempiere – attraverso la prevenzione del riscaldamento globale»¹⁵⁰, sono tutti **costrutti** concettuali (e lessicali) i quali, nei contenuti di interpretazione-rappresentazione offerti dallo Stato, **non trovano, essi, base legale** né nel diritto costituzionale positivo¹⁵¹, né nella giurisprudenza delle Corti italiane e dello spazio euro-unitario UE-CEDU¹⁵², né nella dottrina di diritto costituzionale e climatico¹⁵³.

3b.

Il «*margin* di apprezzamento» **non è sinonimo** di immunità giurisdizionale dello Stato o di insindacabilità da parte dei Giudici nazionali (servendo, a tal fine, il necessario – ma limitato – ricorso all’art. 15 CEDU¹⁵⁴). Esso consiste, com’è noto, in un concetto convenzionale (quindi **referito ai soli rapporti fra Stati**: cfr., da ultimo, Corte EDU casi “*Baret e Caballero c. Francia*”, 14 settembre 2023, nn. 22296/20 et al., e “*Wieder e Guarnieri c. Regno Unito*”, 12 settembre 2023, nn. 64371/16 et al.)¹⁵⁵, richiamato dal Protocollo 15 della CEDU ma congiuntamente al principio di sussidiarietà delle tutele giudiziali, pertanto **a conferma**, non invece a deroga, dell’**art. 13 CEDU**¹⁵⁶ con riguardo soprattutto alle condizioni di “ingerenza statale” contemplate dall’**art. 8 n.2 CEDU**¹⁵⁷, tra le quali non rientra la disponibilità statale del diritto alla vita nelle situazioni di emergenza.

3c.

Riserve di atti normativi (legislativi) o amministrativi o politici (o di c.d. “alta amministrazione”) sull’emergenza climatica **non sono contemplate** dalla **Costituzione** né possono essere ricavate **per via analogica**¹⁵⁸. Infatti, mentre l’esistenza di una c.d. “**riserva**

¹⁴⁷ *Ivi*, pp. 19-22.

¹⁴⁸ *Ivi*, p. 24.

¹⁴⁹ *Memoria ex art. 183, comma 2, n. 3, c.p.c.*, pp. 4 e 6.

¹⁵⁰ *Comparsa di costituzione e risposta*, p. 33.

¹⁵¹ BRUNO, *La causa «Giudizio Universale». Quattro test costituzionali sui poteri del Giudice adito*, in *www.federalismi.it*, 18, 2022, pp. 27 ss.

¹⁵² Già ricostruite nell’*Atto di citazione*, pp. 63 ss.

¹⁵³ ZANDRELLI, *Analisi comparata del dibattito italiano in tema di contenzioso climatico verso gli Stati*, in <https://www.cedeuam.it/publicazioni/>.

¹⁵⁴ Corte Europea Diritti dell’Uomo, *Guida sull’articolo 15 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo. Deroga in caso di stato di urgenza*, aggiornata al 31 dicembre 2019.

¹⁵⁵ Cfr. SILENI, *Il contenzioso climatico tra separazione dei poteri, neminem laedere e principio europeo di «non regressione dello Stato di diritto»*, in AA.VV., *Costituzione italiana e Green Deal europeo: profili di conformità e divergenza nell’emergenza climatica. Seminari 26 maggio – 30 settembre 2023* (<https://www.analisielogicadeldiritto.it/call-discussione/>).

¹⁵⁶ Corte Europea Diritti dell’Uomo, *Guida sull’articolo 13 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo. Diritto a un ricorso effettivo*, aggiornata al 30 aprile 2020.

¹⁵⁷ Corte Europea Diritti dell’Uomo, *Guida sull’articolo 8 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo. Diritto al rispetto della vita privata e familiare, del domicilio e della corrispondenza*, aggiornata al 31 agosto 2021.

¹⁵⁸ Sull’inesistenza di riserve di legge nelle decisioni climatiche, coperte dalla competenza concorrente con l’UE, cfr. BONOMO, *Il potere del clima*, cit., pp. 146 ss.

di amministrazione” o “di governo” è perentoriamente negata dalla **Corte costituzionale**, dato che «nessuna disposizione costituzionale [...] comporta una riserva agli organi amministrativi o esecutivi» (Sentt. nn. 143/1989, 347/1995, 241/2008, 64/2014, 116/2020), le **riserve di legge**, in quanto impattanti sui diritti fondamentali, incluso quello alla salute, operano ovviamente **in funzione della tutela giudiziale**, non certo per la sua esclusione (da ultimo, Corte cost. Sent. n. 25/2023). Né **situazioni di calamità naturale** o **di emergenza** «*possono mai giustificare l’inosservanza dei precetti costituzionali*» sull’**accesso al Giudice** (Corte cost. Sentt. nn. 100/1987, 418/1992 e 237/2007). In più, nei settori coperti da competenza concorrente con l’UE, **eventuali riserve normative** sono **soddisfatte** dalle **fonti europee**, sia originarie che derivate. Questo spiega perché le discussioni italiane sulla c.d. “responsabilità del legislatore” insorgano **solo** nella prospettiva dell’**illecito esclusivamente di diritto interno**¹⁵⁹, dimostrandosi altrettanto pacifica la predicabilità della responsabilità extracontrattuale dello Stato, anche legislatore, per le materie (anche concorrenti) di diritto UE¹⁶⁰. Nello scenario europeo, a nulla valgono i riferimenti giurisprudenziali statunitensi (per di più precedenti l’Accordo di Parigi), vantati dallo Stato come “analogia” delle proprie tesi¹⁶¹. Nel diritto europeo, la questione delle “riserve di atti” è coniugata con la struttura multilivello del sistema delle fonti e con il primato ed effetto utile di quelle europee. A tale struttura si adegua pure l’**art. 23 Cost.**, evidentemente **soddisfatto**, nei suoi requisiti di legalità riguardante la lotta all’emergenza climatica, dall’esistenza appunto di **fonti europee ex art. 288 TFUE ed internazionali “europeizzate” ex artt. 191 n.4 e 216 TFUE e art. 34 n.1 TUE**, inclusi perciò UNFCCC e Accordo di Parigi¹⁶². Il che, nella prospettiva italiana, è pacificamente conforme agli artt. 10 c.1, 11 e 117 c.1 Cost. Del resto, è il **diritto europeo, proprio in attuazione della legalità di UNFCCC e Accordo di Parigi, a non farsi carico di riserve di legge**, ai fini della quantificazione della quota di abbattimento delle emissioni di gas serra, richiedendo **l’adozione del PNIEC**, smentendo palesemente le “ontologie” statali. Né è possibile

¹⁵⁹ Cfr. R. BIFULCO, *La responsabilità dello Stato per atti legislativi*, Padova, Cedam, 1999; PASQUINELLI, *Le leggi dannose: Percorsi della responsabilità civile tra pubblico e privato*, Torino, Giappichelli, 2013; DI FRANCESCO TORREGROSSA, *La responsabilità dello Stato-legislatore e l’attività amministrativa*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019 e *Ulteriori spunti sulla posizione della giurisprudenza in materia della responsabilità dello stato-legislatore*, in www.federalismi.it, 24, 2022, pp. 131 ss.; MERUSI, *La tutela risarcitoria come strumento di piena giurisdizione*, in *Nuove Autonomie*, 1, 2021, pp. 21 ss.

¹⁶⁰ Sulla differenza, si v. NAVARRETTA, *Il danno non iure e la responsabilità civile dello Stato*, in LIPARI, P. RESCIGNO (dir.), *Diritto civile*, coordinato da Zoppini, *Attuazione e tutela dei diritti. IV: la responsabilità e il danno*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 279 ss.; e PIETROSANTI, *Verso una graduale “responsabilizzazione” dello Stato (legislatore)?*, in *Nuove Autonomie*, 3, 2021, pp. 905 ss..

¹⁶¹ *Comparsa di costituzione e risposta*, pp. 15 ss. Sul carattere “falso” di questo di tipo di analogia, cfr. SPADACINI, *Separazione dei poteri e funzione giurisprudenziale. L’esperienza nordamericana e il divergente approccio delle democrazie europee*, Gussago, Bibliofabbrica, 2012.

¹⁶² Cfr. CARDELLI, *Il riscaldamento globale nella giurisprudenza costituzionale*, cit.

qualificare il PNIEC come “atto politico”, dato che lo **Stato** ne **ammette la contestazione giudiziale**. Invero, finanche la teoria degli “**atti politici**” è del tutto inconsistente¹⁶³. Oltre a identificare un **concetto residuale** non suscettibile d’interpretazione estensiva e non sostitutivo del primato della tutela dei diritti¹⁶⁴, tale teoria è **ignota al diritto europeo**, salvo i rapporti esterni dell’UE¹⁶⁵, in ragione sia degli artt. 2 n.2 TFUE e 4 n.3 TUE¹⁶⁶, sia della tendenziale indistinzione, sempre nel sistema europeo, tra funzione normativa e funzione amministrativa¹⁶⁷, sia del requisito che «*può bastare il contesto giuridico generale[nazionale]*» a garantire «*effettivamente la piena applicazione*» del diritto UE (Corte di giustizia UE Causa 262/85)¹⁶⁸, sia, e soprattutto, per la centralità della tutela giudiziale effettiva, sancita dall’art. 19 n.1, 2° cpv TUE, e definita la “chiave di volta” del sistema multilivello Stati-UE-CEDU¹⁶⁹ in quanto corollario dell’obbligo di disapplicazione del diritto interno, finanche di rango costituzionale, in contrasto col diritto UE (Corte di giustizia UE Cause: C-285/98; C-409/06; C-173/09; C-136/12; C-378/17)¹⁷⁰. In più, per le materie europee di **competenza concorrente**, entrano in gioco anche i due principi di **sussidiarietà**, di cui all’art. 5 n.3 TUE, e di **prossimità** nell’uguaglianza, di cui agli artt. 9 e 10 n.3 TUE¹⁷¹, coniugati con la “**garanzia ambientale**” dell’art. 193 TFUE, che può realizzarsi in qualsiasi modo, incluse le decisioni giudiziali, coprendo tutti i livelli di attuazione del primato europeo, **senza necessità di legge**. In poche parole, **quando l’UE «interviene»** (come recita il cit. art. 5 TUE), per sussidiarietà, in una **materia concorrente** con gli Stati membri, essa **non li espropria** delle proprie competenze, restando pur sempre in capo a questi ultimi la facoltà, in base ai principi di prossimità e “garanzia ambientale”, di adottare **qualsiasi tipo di “atto” migliorativo** dei contenuti di quello europeo, **ma garantisce, in sostituzione** (ex art. 288 TFUE), la **legalità** richiesta dalle Costituzioni degli Stati¹⁷². **Proprio per questo**, la **giurisprudenza italiana relega** la sopravvivenza della

¹⁶³ MAGI, *Giustizia climatica e teoria dell’atto politico: tanto rumore per nulla*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2021, pp. 1029ss.

¹⁶⁴ Cfr. LOLLO, *Atto politico e Costituzione*, Napoli, Jovene, 2020 e ivi giurisprudenza costituzionale (dove si specifica che è “politico” solo l’atto che ha contenuto organizzativo e comunque non si profili in alcun modo lesivo di qualsivoglia situazione giuridica soggettiva), nonché GRECO, *Contenzioso climatico*, cit.

¹⁶⁵ Cfr. ROTTOLA, *Controllo giurisdizionale e atti politici nel diritto dell’Unione Europea e nel diritto interno in materia internazionale*, Bari, Cacucci, 2001.

¹⁶⁶ Cfr. POCAR, et al., *Commentario breve*, cit., TIZZANO (cur), *Trattati dell’Unione Europea*, cit.

¹⁶⁷ Cfr. S. STICCHI DAMIANI, *L’atto amministrativo nell’ordinamento comunitario*, Torino, Giappichelli, 2006.

¹⁶⁸ INGRAVALLO, *L’effetto utile nell’interpretazione del diritto dell’Unione Europea*, Bari, Cacucci, 2017.

¹⁶⁹ Cfr. BARTOLONI, *La natura poliedrica del principio della tutela giurisdizionale effettiva ai sensi dell’art. 19, par.1, TUE*, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, 2019, pp. 245-259.

¹⁷⁰ Cfr., anche per i rimandi giurisprudenziali nazionali ed europei, G. GRASSO, *La disapplicazione della norma interna contrastante con le sentenze della Corte di giustizia dell’Unione Europea*, in *Giustizia Civile*, 2, 2017, pp. 525-544.

¹⁷¹ Cfr. PETRIC, *The Principle of Subsidiarity in the European Union*, in *ZPR*, 6(3), 2017, pp. 287 ss.

¹⁷² Cfr. POCAR et al., *Commentario breve ai Trattati dell’Unione europea*, cit., e TIZZANO (cur), *Trattati dell’Unione Europea*, cit., sub artt. 9 e 10 TUE.

categoria degli “atti politici” al **solo campo del diritto statale interno** e, ancor più restrittivamente, alle ipotesi in cui la “libertà dei fini” si riferisce esclusivamente alle relazioni internazionali non europee (rientranti nei c.d. “atti costituzionali”¹⁷³) oppure a una decisione organizzativa «*riconducibile alle supreme scelte in materia di costituzione, salvaguardia e funzionamento dei pubblici poteri*» (Cons. Stato sez. VI n. 3550/2018; TAR Lazio, sez. III-Ter, n. 13244/2019), con la **totale esclusione**, dunque, del campo del **diritto europeo** e dei **diritti fondamentali**, presidiati da CDFUE e CEDU, e avvertendo altresì che **non sarà mai** la **semplice natura “politica”** dell’organo a **giustificare l’insindacabilità giudiziale** della sua attività e dei suoi atti (Corte cost. Sent. n. 81/2012). Da ultimo, in ordine di tempo, la **Corte di cassazione** ha **ribadito** gli assunti, **stigmatizzando le confusioni** di “riserva” di atti, che invece sopravvivono reitivamente nelle tesi dello Stato (cfr. Corte cass. SS.UU. civ. Ord. n. 15601/2023, e Corte cost. Sent. n. 103/1993, per gli atti c.d. “di alta amministrazione”). Conferme nella medesima direzione, di ridimensionamento degli “atti politici, si deducono anche dalla **giurisprudenza CEDU**, in particolare con il caso “*Marcovic*” (14 dicembre 2006, n. 1398/03).

3d.

Nessuna «creazione di norme» è richiesta dalla presente azione giudiziale. **Data la «base giuridica vincolante»**, per di più **costituzionale** (art. 32 Cost. col *neminem laedere*), il *petitum* consiste in una **misurazione quantitativa** della «*quota equa*» di abbattimento delle **emissioni**, ovvero nell’**applicazione di una regola tecnica prevista ex lege** (artt. 3 n.1 e 4 n.1 UNFCCC e artt. 2 n.2 e 4 n.3 Accordo di Parigi) **prevalente e non disapplicabile perché proveniente da fonti internazionali “europeizzate”**, ma dallo **Stato omessa** ancorché **necessaria per porre fine al concorso italiano all’emergenza climatica** (liberando l’Italia dalle proprie responsabilità storiche e presenti sull’aumento delle concentrazioni di gas serra provenienti dal suo territorio comunque causative della degenerazione emergenziale), allo scopo di **assicurare la partecipazione italiana al mantenimento della soglia di tollerabilità** dell’aumento della temperatura media globale (fissata dall’Accordo di Parigi e COP successive)¹⁷⁴, nella contemporanea **manutenzione costante del sistema climatico statale**, in modo da **scongiurare** definitivamente la **ripetizione dell’illecito** (concorrere ad alimentare l’emergenza) e **garantire nel tempo il neminem laedere** delle **emissioni**

¹⁷³ Su cui cfr. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2000.

¹⁷⁴ CUNHA VERCIANO, *L’emergenza climatica*, cit.

antropogeniche **italiane**¹⁷⁵. Che **non si tratti comunque di “norme da creare”** – ma di metodi e misurazioni da applicare – è **indicato dalle stesse fonti** in tema di lotta all'emergenza climatica: oltre all'ovvio PNIEC, sia UNFCCC che Accordo di Parigi parlano, nel testo originale – rilevante ai sensi dell'art. 33 della cit. Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati –, di *Measures e Policies*, non di *Law o Regulation*¹⁷⁶; e di *Measures e Policies* parlano pure gli artt. 11 e 193 TFUE nonché l'art. 4 n.3 TUE. Di recente, questo **obbligo di applicazione** delle regole tecniche, di UNFCCC e Accordo di Parigi, è stato **affermato a livello internazionale** nel caso “*Sacchi et al. c. Argentina et al.*” dell'11 ottobre 2021 (*Communications CRC/C/88/D/ nn. 104-108/2019*, par. 10.10). Nell'UE, il miglioramento statale di queste *Measures e Policies*, in funzione della “garanzia ambientale” ex art. 193 TFUE, è ovviamente ammesso dalla Corte di giustizia (Cause: C-318/98, C-262/02, C-08/07, C-260/11, C-195/12, C-206/13, C-268/13). **In Italia**, a sua volta, **spetta al Giudice valutare l'adeguatezza e plausibilità** (alla luce delle **scienze rilevanti**) di misure tecnico-quantitative idonee a garantire il **mantenimento di beni pubblici** e le **soglie di tollerabilità di emissioni lesive** del *neminem laedere*, a maggior ragione allorquando quelle soglie sono **indicate da specifiche fonti** applicabili al caso concreto (come le soglie qualitative e quantitative sancite dagli artt. 2 UNFCCC e 2 Accordo di Parigi) ed è in gioco il diritto alla salute (cfr., da ultimo, Cons. Stato sez. VI Sent. 4686/2023, e Corte cass. civ. sez. III n. 14209/2023)¹⁷⁷. Ne deriva, sempre in **Italia**, il **diritto** del singolo (allorquando la sua pretesa, dedotta in giudizio, fa parte del nucleo di garanzie essenziali che vincolano il potere pubblico, in applicazione di principi costituzionali artt. 2, 3, 32 Cost.¹⁷⁸) di **denunciare**, davanti al **Giudice ordinario**, l'**inosservanza e omissione delle regole tecniche necessarie** alla manutenzione del bene “appartenente” all'ente pubblico¹⁷⁹, chiedendo la condanna al *facere* di quella manutenzione, in base appunto alle misure e misurazioni previste e secondo i canoni di diligenza e prudenza soggetti al *neminem laedere* (cfr. costantemente Cass. civ.

¹⁷⁵ Cfr. BRUNO, *L'Equity climatica come dovere costituzionale di solidarietà*, in *www.diritticomparati.it*, 14 settembre 2022, pp. 1 ss., CARDELLI, *L'Italia davanti alla Corte EDU per le emissioni di gas serra*, in *www.LaCostituzione.info*, 3 settembre 2023, pp. 1 ss.

¹⁷⁶ Sulle infungibili distinzioni dei lemmi inglesi *Law, Regulation, Measures, Policies*, di cui solo il primo (*Law*) indica il diritto oggettivo, mentre tutti gli altri identificano attività o condotte materiali di soluzione di problemi, senza con questo tradursi in “*Norms*” (termine utilizzato solo dalla teoria del diritto), si v. DE FRANCHIS, *Law Dictionary, 1.English-Italian*, Milano, Giuffrè, 1984, alle voci corrispondenti.

¹⁷⁷ CUNHA VERCIANO, “*Scienza privata*” del giudice e “*scienza pubblica*” sui danni evitabili nell'emergenza climatica: tra Spagna e Italia, in *www.diritticomparati.it*, 22 settembre 2023, pp. 1 ss.

¹⁷⁸ Cfr. ORSI BATTAGLINI, *Attività vincolata e situazioni soggettive*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 1988, pp. 3 ss., e L. FERRARA, *Diritti soggettivi ad accertamento amministrativo*, Padova, Cedam, 1996 e *Lezioni di giustizia amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2022, pp. 109 ss.

¹⁷⁹ Sul concetto costituzionale di “appartenenza”, scandito dalla Costituzione italiana agli artt. 1 e 42 c.1, non coincidente con quello di proprietà, si v. M. ESPOSITO, *I beni pubblici*, Torino, Giappichelli, 2008, e CATALDO, *L'appartenenza come titolo giuridico autonomo rispetto alla proprietà: una riflessione di rilievo costituzionale*, in *www.federalismi.it*, 27, 2020, pp. 1 ss.

SSUU nn. 2092/1992, 10186/1998, 23436/2007, 26108/2007, 27187/2007, 12792/2010, 5926/2011, 20571/2013, 22116/2014, 11142/2017, 2338/2018, 8092/2020, 25843/202, sez. trib. 12142/2016, civ. sez. I 14180/2016, civ. sez. III 25105/2017, civ. sez. II 28893/2018; civ. sez. III 5984/2023). Questo **diritto** è stato ulteriormente **ribadito e rafforzato** dalla più recente Corte di cassazione (SS.UU. civ. Sent. n. 23436/2022, sez. III Sent. n. 14209/2023, e Ordd. nn. 10063/2023 e 5668/2023) in nome del **reformato art. 9 Cost.**, effettivamente fonte di **nuovi doveri costituzionali di *facere***¹⁸⁰; ed esso non trova ostacolo **neppure** nell'invocazione della **discrezionalità “pura”** (Corte cass. civ. sez. III Ord. n. 5984/2023, sez. VI Ord. n. 25843/2021). A questo punto, **se** questo accesso al Giudice per il *facere* tecnico è **ammesso** per il **diritto interno**, lo stesso *facere* tecnico **non può essere escluso** per il **diritto europeo e internazionale “europeizzato”** della lotta all'emergenza climatica (tra l'altro, un *facere* a “sovranità limitata” *ex art. 11 Cost.*), **applicando** – non invece illegittimamente disapplicando od omettendo – le regole tecniche, *ex UNFCCC* e Accordo di Parigi, della «*quota equa*». I **principi europei di equivalenza ed effettività lo impongono**¹⁸¹. D'altra parte, sia nell'ordinamento italiano che in quello europeo, vige pure il **principio del *non liquet*** coniugato con l'obbligo giudiziale dell'*analogia legis et iuris*¹⁸², principio avallato tanto dalla **Corte costituzionale**, secondo cui «*niente impedisce alla giurisprudenza*» di ricorrere a «*norme o principi contenuti in leggi ordinarie*» (Corte cost. Sent. n. 2/1968, oltre a Sentt. nn. 1/1962, 64/1992, 203/1971, 90/1982, 74/1992, 463/1997, 350/1998), nel perseguimento costante del «*rispetto di precise garanzie costituzionali*» (così, testualmente, Corte cost. Sent. n. 248/2021, ma anche Sentt. nn. 142/1998, 453/1998, 49/2022), soprattutto quando si tratta di assicurare il «*valore primario e assoluto dei diritti*» (Corte cost. Ord. n. 334/2008; Corte cass. civ. sez. I Sent. n. 21748/2007), quanto dalla **Corte di giustizia UE** (si pensi al caso “*Les Verts*” 294/83), per la quale l'idea stessa di lacuna, quale ragione della discriminazione nell'accesso alla giustizia, è stata esclusa alla radice sin dalle Cause 7/56, 3/57-7/57, con cui si impone ai Giudici, che decidono in settori di competenza europea, persino di «*risolvere tale problema [delle lacune, ndr] informandosi alle leggi, alla dottrina e alla giurisprudenza dei paesi membri*». In conclusione, il **dovere**

¹⁸⁰ BRUNO, *Il dovere ambientale “di fare” dopo la riforma costituzionale*, in *www.LaCostituzione.info*, 12 giugno 2022, pp. 1.

¹⁸¹ Su cui cfr. IERMANO, *I principi di equivalenza ed effettività tra autonomia procedurale e ‘limiti’ alla tutela nazionale*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 3, 2019, pp. 525 ss.

¹⁸² Cfr. RABELLO, *Non liquet: from Modern Law to Roman Law*, in *10 Annual Survey of International & Comparative Law*, 1, 2004, pp. 1 ss.; GORLA, *I precedenti storici dell'art. 12 disposizioni preliminari del codice civile del 1942 (un problema di diritto costituzionale?)*, in *Foro it.*, 1969, V, cc. 112 ss.; SORRENTI, *Il Giudice soggetto alla legge... in assenza di legge: lacune e meccanismi integrativi*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2018, parte II, pp. 59 ss.; ROMEO, *Analogia. Per un concetto relazionale di verità nel diritto*, Padova, Cedam, 1990, pp. 122 ss.; GAROFALO, PIZZOLANTE, *Spunti per una teoria post-moderna dell'analogia. Principi generali, analogia e diritti “alieni”*, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 87 ss.

costituzionale del Giudice non è quello di “non creare” norme (visto che disposizioni e norme esistono), **bensì quello di non rinunciare a esprimersi nel merito sull’applicazione di tutte le norme esistenti** (Corte cass. civ. sez. III Sent. n. 16754/2012; Corte cass. SS.UU. civ. Sent. n. 38596/2021), **una volta accertata** la «base giuridica ... vincolante» costituzionale, *ex art. 32 Cost. col neminem laedere*, e **preso atto** che gli artt. 3 n.1 e 4 n.1 UNFCCC e artt. 2 n.2 e 4 n.3 Accordo di Parigi, fonti internazionali “europeizzate”, non possono essere disapplicati, facendo tesoro anche dei **giudicati costituzionali** sulle questioni da trattare, analizzati in tutte le loro componenti¹⁸³.

3e.

Lo Stato prefigura uno “**sconfinamento**” plurimo del Giudice nei riguardi **sia** del legislatore **sia** del Governo **sia** dell’amministrazione. Invero, lo “sconfinamento” plurimo **non risulta ipotesi praticabile** nell’ordinamento costituzionale italiano, alla luce dell’**art. 134 Cost.** (in tema di conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato) e dell’**art. 37 della l. n. 87/1953**. Infatti, affinché un conflitto tra poteri si possa effettivamente profilare, è necessario **un** potere coinvolto, **una** competenza costituzionale menomata o usurpata, l’**oggetto specifico** della pretesa verso l’altro potere reputato invasivo. Questo rigore è stato particolarmente enfatizzato dalla **Corte Costituzionale** proprio nei **conflitti da atto giurisdizionale**¹⁸⁴, consentendo di configurare lo “sconfinamento” del Giudice in (un solo) altro potere, in **quattro casi** (che delimitano il “giudicato” costituzionale sulle statuizioni delle competenze coinvolte¹⁸⁵): allorquando l’attività e l’atto finale del Giudice **non risultino in alcun modo riconducibili** alla **funzione** giurisdizionale, **usurpandone** un’altra o perché **non si occupano** di tutela dei **diritti** dei soggetti che a quel Giudice si sono rivolti (Corte cost. Sentt. nn. 283/1986 e 27/1999; Ord. 334/2008); quando il (reputato) non corretto esercizio del potere giurisdizionale **elimini definitivamente e irreversibilmente** il potere altrui, non più autonomamente esercitabile come previsto in Costituzione (principio enunciato nella Sent. n. 110/1970 e riconfermato successivamente nelle Sentt. nn. 211/1972, 178/1973,

¹⁸³ Cfr. DAL CANTO, *Il giudicato costituzionale nel giudizio sulle leggi*, Torino, Giappichelli, 2002; DOGLIANI, *Le norme prodotte dalle sentenze-legge possono essere applicate per analogia dal giudice ordinario?*, in *Rivista AIC*, 1, 2012, pp. 1 ss.; MASSA PINTO, *Il giudicato costituzionale non comporta un “esproprio” della potestà legislativa*, in *Osservatorio AIC*, 2, 2018, pp. 1 ss.; DEMURO, *La soggezione del giudice alla legge e vincolatività per i giudici comuni delle sentenze “normative” della Corte costituzionale*, in CARLO et al. (cur.), *Giudici e giurisdizioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1997, pp. 121 ss.; CELOTTO, *Problemi derivanti dall’ennesima negazione del c.d. giudicato implicito delle sentenze costituzionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1997, pp. 1797 ss.

¹⁸⁴ Cfr. FABRIZZI, *La Corte costituzionale giudice dell’equilibrio tra i poteri. Dinamiche istituzionali e conflitti di attribuzione nella più recente giurisprudenza*, Torino, Giappichelli, 2019, e LANEVE, *Potere politico e potere giurisdizionale*, Bari, Cacucci, 2022.

¹⁸⁵ PERINI, *Il seguito e l’efficacia delle decisioni costituzionali nei conflitti tra poteri dello Stato*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 72 ss., 429 ss. e 441 ss., dove si rimarca l’effetto “sostanziale” delle decisioni costituzionali sui conflitti, nell’integrare contenuti e confini dei poteri enunciati in Costituzione.

289/1974, 75/1977, 150/1981, 183/1981, 70/1985, 285/1990, 154/2004, 90/2022); quando si lamenti il **superamento di limiti diversi dalla semplice contestazione interpretativa** (Corte cost. Sentt. nn. 289/1974, 70/1985, Ordd. nn. 77/1981, 98/1981, 244, 245 e 246/1988), **anche** di carattere **costituzionale** (Corte cost. Sent. n. 290/2007), e, quindi, si dimostri che il **Giudice** ha operato **al di fuori** della **subordinazione a legge, Costituzione e fonti europee e internazionali**, e **oltre i confini** dell'*analogia legis e iuris* (Corte cost. Sent. n. 359/1999 e Ord. 334/2008); quanto il Giudice intende **sindacare acquisizioni di istituzioni scientifiche**, che limitano la discrezionalità di tutti i poteri (Corte cost. Sent. n. 121/1999). Ora, dato che il *neminem laedere* è coperto da **Costituzione e non identifica una competenza esclusiva di un determinato potere costituzionale, bensì un limite esterno a qualsiasi potere**, anche quando dotato di discrezionalità pura o tecnica, nel chiedersi quale sia l'**organo competente** a «*dichiarare definitivamente la volontà*» (come si legge nel cit. art. 37) sul *neminem laedere* a tutela dei diritti, diventa **incostituzionale**, se non surreale, **escludere il Giudice** (in coerenza, ora, con il “**non nuocere**” del *Green Deal*, affermato dal **Considerando n. 9** del Regolamento UE n. 2021/1119).

3f.

Lo **Stato** individua nel **bilanciamento** un **ulteriore titolo** di immunità-insindacabilità giurisdizionale. Ovviamente l'ipotesi è **priva di fondamento**, per numerose ragioni: il bilanciamento **non estingue** comunque la responsabilità extracontrattuale né il *neminem laedere*¹⁸⁶; non ammette equiparazioni irragionevoli per la dignità umana **in situazioni di minaccia**¹⁸⁷; ancor più **non è considerato praticabile** in situazioni di **collasso ecosistemico** e **non è libero nel fine** rispetto alla **priorità temporale sulla neutralità climatica**¹⁸⁸, come attestano alcuni precedenti giudiziali extraeuropei¹⁸⁹; **dev'essere conforme** ai riformati artt. 9 e 41 Cost.¹⁹⁰, quindi nell'interesse anche delle **generazioni future**¹⁹¹ (cfr. Corte cost. Sent. n. 93/2017, dove si parla apertamente di «*diritti delle generazioni future a fruire di un*

¹⁸⁶ BRUNO, «*Giudizio universale*» tra emergenza climatica e “*fine*” del bilanciamento costituzionale, in *www.LaCostituzione.info*, 4 luglio 2022, p. 1 ss.

¹⁸⁷ Cfr., per la giurisprudenza anche comparata, BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1992, SCACCIA, *Gli “strumenti” della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2000, MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, Milano, Giuffrè, 2001, MODUGNO, *Ragione e ragionevolezza*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009.

¹⁸⁸ In tal senso, MONTEDURO, *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, in *Rivista AIC*, 2, 2018, pp. 69 ss., PENNASILICO, *La transizione verso il diritto dello sviluppo umano ed ecologico*, in BUONFRATE et al. (cur.), *Trattato breve di diritto dello sviluppo sostenibile*, Padova, Cedam, 2023, pp. 135 ss., e BONOMO, *Il potere del clima*, cit., pp. 229 ss.

¹⁸⁹ Cfr. CARDUCCI, *Diritto umano al clima e innaturalità del bilanciamento in situazione di “minaccia esistenziale”*, in *www.diritticomparati.it*, 18 aprile, 2023, pp. 1 ss.

¹⁹⁰ MOTTA, *La riforma dell'art. 41 Cost. davanti al Consiglio di Stato*, in *www.LaCostituzione.info*, 6 ottobre 2022, pp. 1 ss.

¹⁹¹ PORENA, *Giustizia climatica e responsabilità intergenerazionale*, cit., e ANGELINI, *Aspetto relazionale nella giurisprudenza climatica*, in *AmbienteDiritto*, 2, 2023, pp. 1 ss.; BUTTI, *Costituzione, Ambiente e generazioni future*, in *RGAonline*, n. 47/2023.

integro patrimonio ambientale»); esso **segue, non precede**, alle operazioni tecniche di quantificazione della «*quota equa*» di abbattimento delle emissioni, proprio per la priorità della minaccia da eliminare¹⁹². La versione statale, poi, è **contraria** pure **alla giurisprudenza CEDU**, dove il bilanciamento, invece di essere una sorta di salvacondotto dello Stato, impone a suo carico **doveri ben precisi**, a partire da quello di «*giustificare con elementi precisi e circostanziati le situazioni in cui alcuni individui si trovano a dover sostenere pesanti oneri in nome dell'interesse della società*» (caso “*Cordella et al. c. Italia*”, 24 gennaio 2019, nn. 54414/13 *et al.*, § 161): **elementi** che, nella vicenda in questione, lo **Stato italiano non ha rappresentato né documentato disattendendo** pure l’art. 191 n.3 TFUE con riguardo agli «*oneri che possono derivare dall’azione o dall’assenza di azione*»¹⁹³. Infine, **il bilanciamento non è un criterio sostitutivo del dovere primario di eliminazione del pericolo**, considerato che il **diritto internazionale contempla** non solo il **principio** della “**protezione dai disastri**”¹⁹⁴ ma anche la **regola** secondo cui **più alto è il grado di danno inammissibile, tanto maggiore e più severo dev’essere l’obbligo** richiesto per prevenirlo¹⁹⁵, tant’è che sia l’**Accordo di Parigi** (artt. 2 n.1(a) e 8 n.1) sia il **diritto UE** (*Considerando* nn. 1 e 2 del Regolamento n. 2023/857 e *Considerando* n. 3 del Regolamento n. 2021/1119) **affermano inequivocabilmente** che limitare l’aumento della temperatura a 1,5°C rispetto ai livelli preindustriali riduce significativamente effetti ed impatti del cambiamento climatico antropogenico, come ricordato, di recente, anche dalla **Risoluzione del Consiglio dei diritti umani dell’ONU** del 7 luglio 2022 (50/9 su *Diritti umani e cambiamento climatico*¹⁹⁶), dove si fa riferimento anche al c.d. “**Quadro di Sendai**” per la riduzione del rischio di disastri 2015-2030, adottato alla Terza Conferenza mondiale delle Nazioni Unite sulla riduzione del rischio di disastri¹⁹⁷.

3g.

L’**insindacabilità dei «supremi organi»** è **esclusa** dalla **Costituzione** italiana. La Corte costituzionale ha affermato che le prerogative degli organi costituzionali – in quanto derogatorie del principio della parità di trattamento davanti alla giurisdizione, posto alle origini della formazione dello Stato di diritto (Sent. n. 24/2004) – devono trovare

¹⁹² Cfr. CARDELLI, *L’Italia davanti alla Corte EDU*, cit.

¹⁹³ E inducendo gli Attori alla richiesta di acquisizione di informazioni ex art. 213 c.p.c.

¹⁹⁴ *Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters*, in *Report of the International Law Commission, Sixty-eighth session*, cit.

¹⁹⁵ *Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities*, in *Yearbook of the International Law Commission*, vol. II, Part Two, 2001, pp. 148-155, Commentary to art 3.

¹⁹⁶ UNGA A/HRC/RES/50/9.

¹⁹⁷ Cfr. VALENTE et al., *Aligning disaster risk reduction and climate change adaptation in the post-COP26 era*, in *The Lancet Planetary Health*, 2, 2022, pp. e76 ss.

fondamento nel dettato costituzionale, al quale il legislatore ordinario può dare solo stretta attuazione (Sent. n. 262/2009), **senza consentire al Giudice di “aggiungere” alcuna deroga**, neppure in nome di (presunti) principi (Sent. n. 148/1983)¹⁹⁸: deroga alla quale, invece, aspirerebbe lo Stato, inducendo paradossalmente il Giudice (precedentemente redarguito nel non dover “creare” norme) a “creare” una fattispecie di insindacabilità, dalla Costituzione non menzionata¹⁹⁹.

3h.

Anche l’evocazione del «*superiore principio della separazione dei poteri*» **non è corretta**. La separazione dei poteri **non è principio assoluto ma relativo** (così Corte cost. Sent. n. 283/1996), in quanto **subordinato alla tutela dei diritti**²⁰⁰, in ragione di **due principi**, esplicitati in Costituzione e ben chiariti dalla Corte costituzionale (Sent. n. 205/2022): **sovranità popolare** (art. 1) e **giustizia amministrata in nome del popolo** (art. 101), espressivi della dimensione soggettiva (attraverso i diritti) e organizzativa (attraverso il potere giurisdizionale) della **tutela umana verso lo Stato**. Inoltre, la separazione dei poteri non può essere erta a principio “superiore” a **quattro altri principi costituzionali ed europei**: il principio **solidaristico** (Corte cost. Sentt. nn. 103/1977; 75/1992), visto che, come autorevolmente fatto presente in dottrina²⁰¹, la Costituzione, nei confronti dei poteri, è **fonte attributiva di doveri** e non di privilegi (art. 2 Cost.); il principio di **non contraddizione tra diritto e natura**, risalente allo stesso Montesquieu²⁰², che riconosce il *neminem laedere* come dovere di salute pubblica; il principio di **leale collaborazione** tra i poteri nel concorso sui doveri²⁰³; il principio europeo di **non regressione dello Stato di diritto** nella tutela dei diritti²⁰⁴. Il panorama concettuale descritto, molto meno rudimentale di quello preteso dallo Stato, discende dal fatto che, **in Europa**, con il passaggio, a tutti noto, dallo Stato di diritto allo Stato costituzionale democratico di diritto, l’**asse della separazione dei poteri** si è spostato dal controllo parlamentare del solo potere governativo (di cui c’è traccia nell’attuale

¹⁹⁸ Cfr. ANZON DEMMING, *Prerogative costituzionali implicite e principio della pari sottoposizione alla giurisdizione*, in *Rivista AIC*, 1 2013, pp. 1 ss.

¹⁹⁹ Il paradosso della “creatività” inversa del Giudice è stato esplicitato anche dalla Corte costituzionale (Sent. n. 230/2012).

²⁰⁰ Valga, per tutti, il richiamo all’art. 16 della Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino del 26 agosto 1789: «*Ogni società in cui la garanzia dei diritti non è assicurata, né la separazione dei poteri stabilita, non ha una Costituzione*».

²⁰¹ PACE, *Problematica delle libertà costituzionali, Parte speciale*, Padova, Cedam, 1992², pp. 483 ss.

²⁰² CASTORINA, *La scienza e la tecnica di fronte alla discrezionalità politica e amministrativa: principio di “non contraddizione” e diritto alla salute*, in *AmbienteDiritto*, 2, 2023, pp. 1 ss.

²⁰³ BIN, *Il principio di leale collaborazione nei rapporti tra poteri*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 2001, pp. 3 ss.

²⁰⁴ TARCHI et al. (cur.), *La Rule of Law in Europa*, Consulta online ed., Genova, 2023; TONIATTI, *Il principio non-maggioritario quale garanzia della forma di Stato costituzionale di diritto in Europa*, in *DPCE*, 4, 2020, pp. 1165 ss.; SILENI, *Il contenzioso climatico tra separazione dei poteri, neminem laedere e principio europeo di «non regressione dello Stato di diritto»*, cit.

art. 82 Cost.²⁰⁵) al **controllo giudiziale di qualsiasi potere**²⁰⁶, in nome appunto della tutela dei diritti. I diritti vengono così sottratti alla disponibilità esclusiva e incondizionata del legislatore, cioè del decisore politico, per assurgere a parametro di controllo. Nel **contesto italiano**, poi, l'assunto si è tradotto nel **primato assoluto della dignità** della persona umana (Corte cost. Sent. nn. 13/1994, 167/1999 e 293/2000)²⁰⁷. E in questa **nuova ratio** è stata innescata la responsabilità civile dello Stato ai sensi dell'art. 28 Cost., non a caso collocato nella Prima parte della Costituzione, significativamente subito dopo le previsioni sul diritto alla difesa (art. 24) e gli artt. 25, 26 e 27 Cost. Ragion per cui, nel sistema costituzionale italiano, **neminem laedere** e **separazione dei poteri non si escludono a vicenda** (cfr. Cons. Stato Ad. Plen. n. 7/2021)²⁰⁸. L'acquisizione comporta **due conseguenze**: in primo luogo, la **separazione dei poteri non indentifica un "controlimita costituzionale"** all'applicazione del **diritto europeo**, inclusi UNFCCC e Accordo di Parigi "europeizzati", come dimostra pure il principio di "indifferenza" delle separazioni interne di competenze nell'attuazione e applicazione di quel diritto (Corte di Giustizia UE Causa C-5/94)²⁰⁹, "indifferenza" consequenziale – in Italia – alle limitazioni di sovranità ammesse ex 11 Cost.; in secondo luogo, la separazione dei poteri **non impedisce la citazione in giudizio dello Stato ente**, in ragione dell'**adesione italiana alla CEDU con connessa subordinazione**, per l'appunto,

²⁰⁵ Cfr. BORRELLO, *Commento all'art. 82 della Costituzione*, in *La magistratura.it*, 8 agosto 2022, pp. 1-36.

²⁰⁶ GALEOTTI, *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1963; FERRAJOLI, *La democrazia costituzionale*, Bologna, il Mulino, 2016; CARDUCCI, *Controllo parlamentare e teorie costituzionali*, Padova, Cedam, 1996.

²⁰⁷ La dottrina è pressoché unanime: BALSAMO, *La Magna Carta dei Giudici (e dei Pubblici ministeri): la separazione dei poteri fra tradizione e modernità*, in *Criminalia*, 2010, pp. 545 ss.; F. BASSI, *Il principio della separazione dei poteri: evoluzione problematica*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1965, pp. 17 ss.; BARBERIS, *Separazione dei poteri e teoria giusrealista dell'interpretazione*, in *Analisi e Diritto*, 2004, pp. 1 ss.; BELLAVISTA, *Il principio della separazione dei poteri nella continuità fra procedimento e processo*, in *Persona e Amministrazione*, 2, 2018, pp. 47 ss.; BIN, *Ragionevolezza e divisione dei poteri*, in *D&QP*, 2, 2002, pp. 115 ss.; BOGNETTI, *Poteri (divisione dei)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1996; CERRI, *Poteri (divisione dei)*, in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, Ist. Enc. It., 1990; CORTESE, *Amministrazione e giurisdizione: poteri diversi o poteri concorrenti?*, in *Persona e Amministrazione*, 2, 2018, pp. 100 ss.; P. COSTA, «Giusto in teoria, ma non vale per la pratica»? A proposito del rapporto fra teoria della divisione dei poteri e prassi dei conflitti di attribuzione, in *www.federalismi.it*, 9, 2023, pp. 19 ss.; G. GRASSO, MANFRELOTTO, *Poteri e funzioni dello Stato*, in *Historia Constitucional*, 8, 2007, pp. 143 ss.; L. FERRAJOLI, *La democrazia costituzionale*, in *Revus*, 18, 2021, pp. 69 ss.; LAURO, *Il conflitto fra poteri dello Stato e la forma di governo parlamentare: a margine delle ordinanze 163 e 181 del 2018*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 27 settembre 2018, pp. 1 ss.; MODUGNO, *Poteri (divisione dei)*, in *Noviss. Digesto It.*, Torino, Utet, 1966; NISTICÒ, *L'interpretazione giudiziale nella tensione tra i poteri dello Stato*, Torino, Giappichelli, 2015; OBERTO, *La separazione dei poteri e l'ordinamento giudiziario*, 2019; PINELLI, *Separation of powers. Past, present and future*, in *Rivista di Diritti Comparati*, 2023, pp. 1 ss.; ROMBOLI, *Corte costituzionale e legislatore. Il bilanciamento tra la garanzia dei diritti ed il rispetto del principio di separazione dei poteri*, in *Consulta Online*, 3, 2023, pp. 812 ss.; SCACCIA, *L'etica della funzione giudiziaria. Tra teoria dell'interpretazione e separazione dei poteri*, in *Quaderni Costituzionali*, 2, 2023, pp. 459 ss.; SILVESTRI, *Poteri dello stato (divisione dei)*, in *Enc. Dir.*, Milano, Giuffrè, 1985; SILVESTRI, *La separazione dei poteri. Voll. I (1979) e II (1984)*, Milano, Giuffrè; VIGNUDELLI, *Sulla separazione dei poteri nel diritto vigente*, in *Diritto & Questioni Pubbliche*, 7, 2007, pp. 201 ss.; VOZZA, *Separazione dei poteri e diritti fondamentali in prospettiva europea*, in *Dir. Penale Contemporaneo*, 18, 2018, pp. 32 ss.

²⁰⁸ Cfr., in dottrina, M. TRIMARCHI, *Full Jurisdiction e limite dei poteri non ancora esercitati. Brevi note*, in *Persona e Amministrazione*, 2, 2018, pp. 321 ss., e ZAMPETTI, *La natura extracontrattuale della responsabilità civile della Pubblica Amministrazione dopo l'Adunanza Plenaria n. 7 del 2021*, in *Giustizia Insieme*, 30 luglio 2021, pp. 1 ss.

²⁰⁹ Sul principio europeo di indifferenza delle ripartizioni interne di poteri e competenze, si v. DI MARCO, *La responsabilità extracontrattuale dello Stato*, cit., pp. 51-149 e spec. pp. 108-112.

dell'ente Stato all'art. 13, così come interpretato dalla Corte di Strasburgo congiuntamente con l'art. 6 CEDU²¹⁰, opportunamente utilizzati dai Giudici del primo contenzioso climatico europeo, il caso “Urgenda”²¹¹, a dimostrazione della **non confondibilità** tra fonti UE di limitazione della sovranità statale, da un lato, e piena e indefettibile responsabilità dello Stato, a livello CEDU, verso i diritti umani, in nome del primato di questi ultimi su tutto.

3i.

La pretesa statale dell'**irrilevanza delle predizioni scientifiche** si scontra con la **giurisprudenza costituzionale** italiana sulla c.d. “riserva di scienza”²¹², già richiamata in *Atto di citazione*²¹³, costante nell'affermare, anche di recente (Corte cost. Sentt. nn. 127/2022, 14, 15 e 16/2023), **due limiti costituzionali alla discrezionalità pura**, legittimati dagli **artt. 9, 32 e 33 c.1 Cost.**: le **decisioni pubbliche**, coinvolgenti la vita e la salute delle persone, **devono fondarsi** sulla «*verifica dello stato delle conoscenze [...] acquisite tramite Istituzioni e Organismi – di norma nazionali e internazionali – a ciò deputati*» (Corte cost. sent. n. 282/2002); tale verifica deve **fare riferimento** proprio agli organi tecnico scientifici che da questa funzione traggono il proprio «*essenziale rilievo*» **nell'ordinamento** (Corte cost. n. 17/1997). A questo si aggiunga che l'**art. 191 n. 3 TFUE** impone di decidere tenendo conto dei dati scientifici per i vantaggi e gli oneri che possono derivare dall'azione o dall'assenza di azione. Pertanto, **assumere come “irrilevanti”** fonti scientifiche di predizione sull'emergenza climatica, contenute in documenti di Istituzioni come IPCC, UNFCCC, WMO, WHO, UNEP, IPBES, UNDRR, EEA, COPERNICUS, ISPRA, ENEA, CMCC, CNR, ISS, ASVIS ecc..., è **contra legem**. Non a caso, i **Regolamenti UE** n. 2021/1119 (*Considerando* n. 3 e 17) e n. 2023/857 (*Considerando* nn. 1 e 2), **accolgono quelle predizioni**, soprattutto dell'IPCC e dell'IPBES, rubricandole addirittura come «*raccomandazioni*» ovvero fonti di c.d. **Soft Law europea**, integrative, in termini di diligenza, correttezza, buona fede, prudenza e precauzione, delle condotte dei poteri²¹⁴. Di riflesso, **priva di valore giuridico** (nel senso di Corte di giustizia UE Causa C-222/84²¹⁵) è la **dichiarazione statale** che inquadra evidenze e predizioni delle suindicate Istituzioni

²¹⁰ Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, *Guida sull'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, Diritto a un equo processo (aspetto civile)*, Aggiornata al 31 dicembre 2021.

²¹¹ Causa n. 19/00135, par. 6.4.

²¹² Cfr. SERVETTI, *Riserva di scienza e tutela della salute*, Pisa, Pacini, 2019, e DEL CORONA, *Libertà della scienza e politica*, Milano, Giuffrè, 2022.

²¹³ *Atto di citazione*, pp. 51 ss.

²¹⁴ Cfr. Parlamento europeo-Committee on Legal Affairs, *Institutional and Legal Implications of the Use of “Soft Law” Instruments*, Brussels, 2007, nonché MOSTACCI, *La Soft Law nel sistema delle fonti*, Padova, Cedam, 2008.

²¹⁵ Le mere dichiarazioni di un'autorità nazionale non hanno mai «*valore di prova inoppugnabile che esclude qualsiasi sindacato giurisdizionale*».

scientifiche, come «*opinioni*» che verterebbero su «*aspetti che restano assai opinabili*»²¹⁶. Lo Stato qui **dimentica un particolare normativo** e **contraddice se stesso: dimentica che** le **scienze** sul sistema climatico sono chiamate all'**integrazione ermeneutica** delle disposizioni normative, in ragione del compito attribuito dagli Stati all'IPCC, come si evince dall'UNFCCC, sin dal suo *Preambolo* (dove gli Stati si dichiarano «*Conscious*» del contributo dei due organismi ONU che compongono l'IPCC) e dagli artt. 5 (in cui a questi e altri organismi si affida il compito di definire, svolgere, valutare la ricerca, la raccolta di dati e l'osservazione sistematica) e 7 (per il quale, la Conferenza delle Parti può richiedere, e non solo utilizzare, servizi e informazioni a queste organizzazioni)²¹⁷; **si contraddice**, perché **proprio lo Stato**, davanti alla Corte costituzionale, ha invocato un parere del Consiglio di Stato (Comm. spec. n. 2065/2017), a suffragio della, da esso condivisa, tesi della **necessità** di perseguire la minimizzazione dei rischi e la massimizzazione dei benefici, **in situazioni di pericolo per la salute**, decidendo sulla base di **una conoscenza completa e accreditata dalla migliore scienza disponibile** (punto 8.1 del *Ritenuto in fatto* della Sent. n. 5/2018).

3l.

Il **ritenere inammissibile** la condanna dello Stato a un *facere* perché «*impossibile da adempiere – attraverso la prevenzione del riscaldamento globale*» è **antiscientifico** oltre che **incostituzionale**. Sul piano **scientifico**, valgono le osservazioni già svolte²¹⁸ e quelle sviluppate nei successivi Capitoli²¹⁹. Sul piano **costituzionale**, è l'UE che impone **vincoli e condotte minime**²²⁰ **di risultato** nell'**abbattimento delle emissioni**. E si è già osservato²²¹ che vincoli e risultati europei in un settore concorrente non esonerano lo Stato membro da responsabilità extracontrattuale. Dunque, **nulla osta al dovere statale di contrastare al meglio** l'emergenza climatica. Invero, **lo stesso Stato ne riconosce la praticabilità**²²². In ogni caso, il concetto di «*più alta ambizione possibile*» (art. 4 n.3 Accordo di Parigi) rispecchia l'assunto, **in combinato** con la “garanzia ambientale” migliorativa dell'**art. 193 TFUE** (a sua volta legittimata dall'**art. 291 n.1 TFUE**). La disposizione europea, con quella “europeizzata” di Parigi, garantisce **due effetti**: in primo luogo, comporta la non

²¹⁶ Memoria dello Stato ex 183, c. 6, n. 3 c.p.c., p. 5.

²¹⁷ Cfr. CUNHA VERCIANO, “*Scienza privata*” del giudice, cit., e GRECO, *Contenzioso climatico verso lo Stato*, cit.

²¹⁸ Cfr. *retro*, Cap. II.

²¹⁹ *Infra*, Capp. V e VII.

²²⁰ In ragione dell'art. 193 TFUE, di cui si discute nel testo.

²²¹ Cfr. *retro*, Cap. III.2.

²²² Cfr. *Comparso di costituzione e risposta*, p. 33, ove si enfatizza il [raggiungimento di] «*target persino più ambizioni di quelli previsti*» [a livello europeo].

disapplicazione di atti e fonti di diritto interno, come gli artt. 2043-2055 c.c., utili a **perseguire anche per via giudiziaria, la «più alta ambizione possibile»**; in secondo luogo, consente di **coniugare la «più alta ambizione possibile» con la migliore tutela dei diritti** (artt. 51-54 CDFUE). Questo *facere in melius* è riconosciuto anche dalla **Corte EDU** (“*Bosphorus c. Irlanda*”, 30 giugno 2005, ric. 45036/98; “*Avotins c. Lettonia*”, 23 maggio 2016 ric. 17015/07), mentre la **Corte di giustizia UE** l’ha avallato, con la sua costante giurisprudenza secondo cui, all’interno degli Stati membri, **i singoli possono sempre agire in via giudiziale per richiedere l’adozione di misure migliorative** di quelle europee, allo scopo di scongiurare danni successivi e risarcimenti conseguenti, purché gli scopi siano ovviamente coerenti e compatibili con gli obiettivi dei Trattati e della CDFUE (Cause C-361/88; C-237/07; C-404/13; C-752/18; C-61/21). La **Corte costituzionale**, a sua volta, legittima il *facere in melius*, lì dove parla di logica solo incrementale delle tutele (Corte cost. Sentt. n. 135/2022 e 115/2023) imponendo altresì che qualsiasi pianificazione pubblica sia funzionale all’ordinato sviluppo del territorio e alle esigenze di conservazione e promozione del paesaggio, dell’ambiente e dell’ecosistema (Corte cost. Sent. n. 19/2023).

4. RISCONTRI DALLA COMPARAZIONE EUROPEA

Quanto acquisito dai precedenti paragrafi trova conferma nella **giurisprudenza comparata**²²³, soprattutto **europea**, e nell’*opinio iuris* dei dibattiti giuridici.

4a.

Il **riconoscimento giurisprudenziale dell’accesso al Giudice sulle questioni climatiche**, dentro lo spazio giuridico UE, **lungi dall’essere una “creazione” normativa**, è, a tutti gli effetti, **attuazione** di Costituzioni, CDFUE e CEDU, **consolidatasi su nove fronti di tutela, non ignorabili se non violando l’uguaglianza dei cittadini europei** (garantita dagli artt. 1, 2, 3, 20, 21, 24 e 25 CDFUE e dall’art. 9 TUE) e la **regressione** della tutela di **diritti** presidiati dalle **medesime fonti UE** (art. 6 TUE e CDFUE) in una **materia di competenza concorrente**²²⁴. Si elencano: **esistenza dell’obbligazione climatica**²²⁵; e riconoscimento

²²³ La giurisprudenza, a livello mondiale e con riguardo ai sistemi di *Civil Law*, è consultabile dalle seguenti banche di dati: *Climate Change Litigation Database* (Sabin Center Columbia University); *Climate Rights and Remedies Project (CRRP)–Climate Rights Litigation Database*; *Climate Change Litigation Initiative*; *Business and Human Rights Resources Center*; *BIICL*; *OECD Watch*; *Bollettino delle Giornate italiane di diritto e giustizia climatica*; *Plataforma de litigio climático para América latina y el Caribe*; *Observatorio Latinoamericano de Justicia Ecológica y Climática*; *Plataforma de Litigância Climática no Brasil*; *Observatorio Argentino de Litigación Climática*; *Observatorio Jurídico de Derechos de la Naturaleza (Ecuador)*; *Naturaleza con derechos*; *Cumbre Parlamentaria de Cambio Climático y Transición Justa en América Latina y el Caribe*; *LatinClima. Red de comunicación en cambio climático*; *Plataforma Latinoamericana y del Caribe por la Justicia Climática*.

²²⁴ Diritti di uguaglianza e non regressione e discriminazione, riconosciuti e giustiziabili per qualsiasi materia di competenza europea, già prima della CDFUE: cfr. Corte di giustizia Cause: 201/85; 202/85; C-5/88; C-260/89; nonché C-648/11; C-204/21.

²²⁵ Cfr. BALDIN, VIOLA, *L’obbligazione climatica nelle aule giudiziarie*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 3, 2021, pp. 597-630, e PISANÒ, *Il diritto al clima. Il ruolo dei diritti nei contenziosi climatici europei*, Napoli, ESI, 2022.

della tutela giudiziale effettiva²²⁶; nella medesima situazione di fatto di minaccia esistenziale²²⁷; col ricorso a regole tecniche di prognosi e diagnosi, elaborate da Istituzioni scientifiche, a partire dall'IPCC, alle quali partecipano UE e Stati membri²²⁸; al fine di quantificare l'abbattimento delle emissioni di gas serra e conseguire il *neminem laedere*²²⁹; dentro lo spazio di ciascuno Stato²³⁰; considerando la compromissione intertemporale dei diritti fondamentali nella loro differenziazione individuale di reazione ai processi degenerativi del sistema climatico²³¹; e la variabile determinante del poco tempo a disposizione²³²; nell'applicazione anche della "garanzia ambientale" *ex art. 193 TFUE*²³³.

La maggioranza di questi contenziosi europei si è chiusa con la condanna degli Stati al *facere* della mitigazione climatica²³⁴, **senza** per questo **destare reazioni** né dall'UE né da parte di altri Stati, inclusa l'Italia, come pur possibile (e necessario, ove fosse effettivamente in pericolo il «*superiore principio*» della separazione dei poteri) ai sensi degli artt. 258 e 259 TFUE rispetto agli artt. 2, 3, 4 e 5 TUE e alla "identità europea" della democrazia (Corte di giustizia Causa C-204/21)²³⁵. Il che indica l'**acquiescenza** delle **Istituzioni europee** e degli Stati, **inclusa l'Italia**, sulle **condanne giudiziali sul *facere* climatico** degli Stati membri come manifestazioni **non espressive** del c.d. "**abuso del processo**" rispetto alla CDFUE²³⁶. Tra l'altro, non è di secondaria importanza constatare che la condanna giudiziale al *facere* statale perviene, nell'UE, da Giudici sia civili che amministrativi che costituzionali, il che **corrobor**a il già **fondato dubbio** sull'**inconsistenza** dell'eccezione statale italiana sul

²²⁶ Cfr. CARDUCCI, *Stato di diritto, art. 28 Cost. e precedenti di contenzioso climatico nello spazio della UE*, in *www.diritticomparati.it*, 28 marzo 2023, pp. 1 ss.

²²⁷ Cfr. BRUNO, *Emergenza climatica e «forza biofisica» dei precedenti giudiziali di condanna degli Stati*, in *www.LaCostituzione.info*, 13 marzo 2023, pp. 1 ss.

²²⁸ Cfr. ZARRO, *Danno da cambiamento climatico e funzione sociale della responsabilità civile*, Napoli, ESI, 2022.

²²⁹ Cfr. LONGO, *Che cosa significa «evitare» nel diritto climatico? La prospettiva in base ai canoni della Convenzione di Vienna del 1969*, in AA.VV., *Costituzione italiana e Green Deal europeo: profili di conformità e divergenza nell'emergenza climatica. Seminari 26 maggio – 30 settembre 2023* (<https://www.analisielogicadeldiritto.it/call-di-discussione/>).

²³⁰ Cfr. DE GIORGI, *La custodia del sistema climatico tra divieto di scienza privata e adattamento al diritto internazionale*, in AA.VV., *Costituzione italiana e Green Deal europeo: profili di conformità e divergenza nell'emergenza climatica. Seminari 26 maggio – 30 settembre 2023* (<https://www.analisielogicadeldiritto.it/call-di-discussione/>).

²³¹ Cfr. 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 Comparati*, 3, 2023, pp. 2 ss.

²³² Cfr. BIN, *La Corte tedesca e il diritto al clima. Una rivoluzione?*, in *www.LaCostituzione.info*, 30 aprile 2021, pp. 1 ss.

²³³ Cfr. Caso "*Urgenda*", già richiamato nell'*Atto di citazione* degli Attori, a pp. 42, 52, 55, 63, 66, nonché caso "*Neubauer et al. c. Germania*" (BVGE del 24 marzo 2021: 1 BvR 2656/18, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20) e caso "*Klimatická žaloba c. Repubblica Ceca*" (Corte Amministrativa Suprema della Repubblica Ceca) [2023], disponibile su <http://climatecasechart.com/non-us-case/klimaticka-zaloba-cr-v-czech-republic>.

²³⁴ CUNHA VERCIANO, "*Scienza privata*" del giudice, cit.

²³⁵ Su queste possibilità, cfr. ENRICO, *Pluralismo costituzionale e procedura d'infrazione dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2018, e MORI, *L'uso della procedura d'infrazione a fronte di violazioni dei diritti fondamentali*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2, 2018, pp. 363 ss.

²³⁶ Sul tema dell'abuso del processo come abuso di diritto rispetto alla CDFUE, cfr. LAGONDET, *L'abus de droit dans la jurisprudence communautaire*, in *Journal des tribunaux droit européen*, 95, 2003, pp. 8 ss., e anche BARTOLONI, *La natura poliedrica del principio della tutela giurisdizionale effettiva ai sensi dell'art. 19, par.1, TUE*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2, 2019, pp. 245 ss.

difetto assoluto di giurisdizione. Per averne contezza, oltre al più volte citato “*caso Urgenda*” in Olanda²³⁷, si considerino i casi: “*Friends of the Irish Environment c. Irlanda*” (2020)²³⁸, “*Notre Affaire à Tous*” (Francia, 2021)²³⁹, “*Neubauer et al. c. Germania*” (2021)²⁴⁰, “*Grande-Synthe c. Francia*” (2021)²⁴¹.

Anche fuori del contesto dell’UE, ma all’interno di sistemi di *Civil Law* influenzati dai flussi giuridici europei e italiani, si registrano convergenze analoghe. Tra le più note, si considerino “*Generazioni Future c. Colombia*” (2018)²⁴² e “*PSB et al. c. Brasile*” (2022)²⁴³. Per il contesto inglese, solo da poco fuoriuscito dallo spazio UE, si ricorda “*Friends of the Earth et al. c. Secretary of State*” (Regno Unito, 2022)²⁴⁴.

Di recente il quadro si è esteso pure alla dimensione internazionale²⁴⁵, coinvolgendo l’Italia²⁴⁶.

4b.

Secondo lo Stato, «*la costruzione giuridica dell’azione promossa dagli attori e, più in generale, del contenzioso climatico, è stata, in realtà, oggetto di studio da parte di attenta dottrina che è pervenuta ad evidenziarne l’incompatibilità con i principi cardine del nostro ordinamento, ponendo in dubbio la stessa utilità dell’approccio giudiziario al problema del clima*»²⁴⁷.

Invero, anche lo scandaglio della dottrina italiana in tema di contenzioso climatico non fa emergere quanto lo Stato ritiene di dedurre. Utilizzando il consolidato metodo quantitativo delle ricorrenze lessicali nella lettura dei formanti giuridici (c.d. “*large*” o “*small N-Studies*”²⁴⁸), si può constatare che l’*opinio iuris* maggioritaria della dottrina italiana ammette la giustiziabilità delle questioni climatiche, fondamentalmente per tre ragioni: perché esiste un nesso, ormai scientificamente comprovato, tra cambiamento climatico e condizione intertemporale (non solo intergenerazionale) dei diritti fondamentali e umani; perché l’emergenza climatica, in quanto minaccia esistenziale, identifica un’inedita situazione di

²³⁷ Come detto, riportato in *Atto di citazione*, pp. 42, 52, 55, 63, 66.

²³⁸ Corte Suprema dell’Irlanda, *Appeal* n. 2015/19.

²³⁹ Tribunale Amministrativo di Parigi, n. 1904967, 1904968, 1904972 1904976/4-1.

²⁴⁰ *BVGE* del 24 marzo 2021: 1 BvR 2656/18, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20.

²⁴¹ Consiglio di Stato di Francia, n. 427301/2021.

²⁴² Corte Suprema di giustizia civile della Colombia, STC 4360-2018.

²⁴³ STF, “*BSB et a. c. Brasile*”, ADPF 708/2022, su cui FIORINI BECKHAUSER, *L’Accordo di Parigi sul clima come fonte a tutela dei diritti umani nella giurisprudenza del Supremo Tribunale Federale brasiliano*, in *www.diritticomparati.it*, 6 settembre 2022, pp.1 ss.

²⁴⁴ Alta Corte di giustizia del Regno Unito, *Appeal* n. CA-2022-000759/[2023] EWCA Civ. 14.

²⁴⁵ Cfr. MOTTA, *Giudizio Universale*, in *www.LaCostituzione.info*, 6 marzo 2023, pp. 1 ss.

²⁴⁶ BRUNO, *Contenziosi climatici e la doppia verità dell’Avvocatura dello Stato*, in *www.LaCostituzione.info*, 1 marzo 2023, pp. 1 ss., e CARDELLI, *L’Italia davanti alla Corte EDU*, cit.

²⁴⁷ Cfr. *Memoria dello Stato ex 183*, c. 6, n. 3 c.p.c., p. 4.

²⁴⁸ Cfr. COPPEDGE, *Thickening Thin Concepts and Theories: Combining Large N and Small in Comparative Politics*, in *Comparative Politics*, 4, 1999, pp. 465-476, e EPSTEIN et al., *Quantitative Approaches to Empirical Legal Research*, in P. CANE, H.M. KRITZER (eds.), *Oxford Handbook on Empirical Legal Research*, Oxford, OUP, 2010, pp. 902-929.

pericolo che impone il richiamo al *nemimen laedere* ai fini della sua rimozione; perché la materia della lotta all'emergenza climatica rientra nella competenza concorrente europea ed esige di riflesso la garanzia dell'accesso al Giudice per accertare e far valere eventuali responsabilità extracontrattuali statali di inadempimento o inerzia nella miglior tutela dei diritti²⁴⁹.

Convergenze analoghe si deducono anche da altri ambiti di discussione ed elaborazione di *opiniones* dottrinali in tema sia di separazione dei poteri che di legittimità del sindacato giurisdizionale nell'emergenza climatica.

Se ne elencano le più autorevoli: i dialoghi promossi dalla Corte costituzionale italiana²⁵⁰; quelli svolti dal *Forum* UEFJE (Giudici europei per l'ambiente)²⁵¹; le iniziative di dibattito dell'Unione europea²⁵² e quelle in seno al Consiglio d'Europa²⁵³; i *Report* dell'Agenzia UE-Consiglio d'Europa per i diritti fondamentali (FRA)²⁵⁴. Da esse non emerge alcuno scandalo sul diritto di accesso al Giudice per lottare contro questioni epocali come la catastrofe climatica.

In pratica, a livello dottrinale e di confronto di *opiniones* giuridiche, **non è dato registrare prese di posizione preoccupate o allarmate** dalla prospettiva che uno **Stato** (compreso quello **italiano**) venga **citato in giudizio** per rispondere della propria inerzia o inadeguatezza nel contrasto all'emergenza climatica²⁵⁵. Addirittura gli organismi scientifici dell'ONU, UNEP²⁵⁶ e IPCC²⁵⁷, plaudono alle iniziative giudiziali in quanto strumenti che, dal basso,

²⁴⁹ Allo stato attuale (10 ottobre 2023), gli studi italiani censiti sul tema del contenzioso climatico nei confronti dello Stato e con riguardo anche all'Italia sono 128 (cfr. ZANDRELLI, *Analisi comparata del dibattito italiano in tema di contenzioso climatico verso gli Stati*, in <https://www.cedeuam.it/pubblicazioni/>).

²⁵⁰ Corte costituzionale, *Il ruolo delle Corti europee davanti alla sfida del cambiamento climatico*, Comunicato stampa dell'8 maggio 2023; Corte costituzionale, *I diritti delle generazioni future: ambiente e salute. Un impegno condiviso dalle Corti di Italia, Francia, Spagna e Portogallo*, Comunicato Stampa del 24 giugno 2023.

²⁵¹ Seminario di Parigi, presso il Consiglio di Stato, 24-25 ottobre 2022, sul tema *Droit et contentieux du changement climatique* (UEFJE: <https://www.eufje.org/>).

²⁵² European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: "A new framework to strengthen the Rule of Law"*, Brussels, 11 March 2014; Commissione europea, *Relazioni periodiche dell'UE sullo Stato di diritto in Europa* (compresa la *Relazione sullo Stato di diritto 2022: Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia*, SWD(2022)512 final, Lussemburgo, 13 luglio 2022); *Annual Conference of the European Commission Legal Service 17 March 2023* dedicato a *Intergenerational Justice and Climate Litigation*;

²⁵³ CoE-Conseil Consultatif de Juges Europeens, *Avis n. CCJE(2013)16 e CCJE(2013)4*; Venice Commission, *Report on the Rule of Law*, CDL-AD(2011)003rev ; *Rule of Law Checklist*, adopted by the Venice Commission in its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016), CDL-AD(2016)007; *Conference on Human Rights for the Planet* Opening remarks by Robert Spano President of the European Court of Human Rights, Strasbourg, 5 Ottobre 2020; *Conference Human Rights and Climate Change: What Role for the European Convention on Human Rights?*, 2 marzo 2021.

²⁵⁴ FRA, *Manuale di diritto europeo in materia di accesso alla giustizia*, Lussemburgo, 2016.

²⁵⁵ A conferma ulteriore si legga l'intervista alla Presidente della Corte costituzionale italiana, Prof.ssa Silvana SCIARRA, in *La Repubblica*, 18 giugno 2023, pp. 6-7

²⁵⁶ UNEP, *Global Climate Litigation Report: 2023 Status Review*, Nairobi, 2023, dove i contenziosi climatici sono definiti un pilastro nella lotta all'emergenza climatica.

²⁵⁷ IPCC, *AR6-WgIII, Chapter 13*, 2022, nonché CLARCK, *Climate Litigation Boosted by IPCC Report*, in *E&E News*, april 12, 2022.

contribuiscono a implementare la necessaria mitigazione, altrimenti blandamente perseguita dagli Stati, soprattutto ora che l'emergenza climatica è al suo «*finale di partita*»²⁵⁸.

4c.

Persino organismi internazionali di controllo su diritti umani, come il **Comitato ONU sui diritti del fanciullo**, invitano a **non delegittimare le giurisdizioni interne** nell'accesso alla giustizia contro l'emergenza climatica²⁵⁹, come, del resto, riconosciuto dal **Joint Statement on Human Rights and Climate Change** dell'ONU, sottoscritto dai cinque Organismi sui diritti umani ONU nel 2019, dove si legge (§ 7) che è «*da accogliere con favore il fatto che le magistrature nazionali e le istituzioni per i diritti umani siano sempre più impegnate a garantire che gli Stati rispettino i loro doveri ai sensi degli strumenti per i diritti umani esistenti per combattere il cambiamento climatico*»²⁶⁰ e, ancor più di recente, dal **Relatore speciale delle Nazioni Unite sui diritti umani e il cambiamento climatico**, il quale ha ribadito la necessità di «*garantire che tutti gli individui o gruppi di individui abbiano accesso alla giustizia senza ostacoli giuridici, comprese le restrizioni di età all'accesso ai tribunali o le limitazioni alla legittimazione ad agire*»²⁶¹.

²⁵⁸ KEMP et al., *Finale di partita sul clima*, trad. it. in *Ingegneria dell'Ambiente*, n. 3, 2022, pp. 194 ss.

²⁵⁹ LA MANNA, *Cronaca di una decisione di inammissibilità annunciata*, in *SIDIBlog*, 15 novembre 2021.

²⁶⁰ Trad. nostra, cit. in *Atto di citazione*, p. 53.

²⁶¹ FRY, *Report on the Promotion and Protection of Human Rights in the Context of Climate Change*, A/78/255, trad. nostra.

IV. INFONDATEZZA DEL DIFETTO RELATIVO DI GIURISDIZIONE

1.

Infondata si rivela l'eccezione statale del **difetto relativo di giurisdizione** sul PNIEC, **direttamente discendente**, secondo lo Stato, **dall'art. 113 Cost.**²⁶².

È vero che non vi è «*alcun principio o norma, nel nostro ordinamento, che riservi esclusivamente al Giudice ordinario – escludendone il Giudice amministrativo – la tutela dei diritti costituzionalmente protetti*» (Corte cost. Sent. n. 140/2007). È vero altresì che nelle questioni sul diritto alla salute e alla vita, intrinsecamente coinvolte dalla connessione *One Health-Planetary Health* nell'emergenza climatica, non esiste un solo giudice naturale (già Corte cost. Sent. 641/1987, nella materia ambientale senza emergenza climatica)²⁶³. È pur altrettanto vero, però, che **spetta alla legge la concreta attribuzione della giurisdizione delle materie sottratte al Giudice ordinario, non operando automaticamente** per semplice richiamo agli artt. 103 o 113 Cost. (Corte cost. Sentt. nn. 89 e 241/1984, 641/1987; 411, 421 e 773/1988; 24/1993). Né la doppia dimensione del diritto alla salute, individuale e collettiva, può fungere da criterio sostitutivo di orientamento sulla giurisdizione (Cass. SS.UU. Ordd. nn. 28022/2022 e 4873/2022).

Non è dunque ammissibile procedere per “addizione” di nuove ipotesi di riparto non previste dalla legge, neppure invocando motivi di interesse pubblico prevalenti sulla tutela dei diritti fondamentali (Cass. civ. SSUU Sent. n. 23735/ 2006; Cass. civ. SSUU Ord. n. 8092/2020; Corte cass. civ. SS.UU. Ord. n. 5668/2023). Tant'è che, al cospetto di tali situazioni soggettive fondamentali, le stesse ipotesi legislative di giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo devono essere interpretate in senso restrittivo (Cass. civ. SS.UU. Ord. n. 28022/2022; Corte cost. Sent. n. 178/2022)²⁶⁴.

2.

Lo Stato, nonostante questo quadro, **propone** una propria **“addizione” di riparto**, addirittura **priva di riferimento legislativo e fondata solo sull'art. 113 Cost.**, e per di più **ignorando** che il **PNIEC è finalizzato** a programmare la mitigazione climatica per eliminare impatti significativi su **salute umana e ambiente**, per obbligo europeo (cfr. **Considerando nn. 12, 18, 19, 21, 28 e 45** nonché **art. 14 n.4 e Allegato I punto 5.2** del Regolamento UE n. 2018/1999).

3.

²⁶² Cfr. *Comparsa di costituzione e risposta* dello Stato, p. 20.

²⁶³ Cfr. GENUESSI, *La giurisdizione contabile in materia di danno ambientale*, in *Il Diritto dell'Economia*, 101, 2020, pp. 297.

²⁶⁴ Cfr. SCOTTI, *I diritti fondamentali nel pluralismo delle giurisdizioni*, in *Questione giustizia*, 1, 2021.

Tuttavia, quando è **in gioco il diritto alla salute e alla vita**, la **Corte di cassazione** ha tradotto i vincoli costituzionali di riserva di legge nei c.d. **“tre principi” di orientamento del Giudice**: una regola, un’eccezione e un’un’eccezione all’eccezione (che ovviamente fa risorgere la regola).

La **regola** è che la domanda risarcitoria sul danno alla salute spetta sempre al Giudice ordinario, in quanto avente ad oggetto un diritto soggettivo (perfetto e inviolabile); l’**eccezione** è che la suddetta domanda è devoluta al Giudice amministrativo, solo in caso di giurisdizione esclusiva **fissata con legge**; l’**eccezione all’eccezione** è che, anche nelle materie riservate alla giurisdizione esclusiva, si torna ad applicare la regola generale della giurisdizione del Giudice ordinario allorché la lesione della salute sia stata provocata non dall’adozione d’un provvedimento amministrativo, bensì da una mera attività materiale di rifiuto, inerzia o negligenza sul dovere di *neminem laedere* e sulla buona fede e correttezza (Cass. civ., SS.UU. Ord. 9837/2023).

4.

Questi “tre principi” sono riprodotti negli artt. 7 c.1, 34 c.2 e 133 del Codice del processo amministrativo (C.p.a.) come attuazione dell’art. 103 Cost.: la **regola** concerne il riparto ordinario di giurisdizione, basato sulla *causa petendi*, secondo cui il Giudice ordinario conosce questioni relative alla tutela di diritti soggettivi, mentre il Giudice amministrativo conosce questioni relative a interessi legittimi; l’**eccezione** (intesa proprio come *lex specialis* interpretabile in via restrittiva e non analogica) è quella del riparto speciale per materia, dove il criterio discriminante è l’appartenenza o meno di una controversia a una **determinata e “speciale” materia definita da legge**, indipendentemente dalle situazioni soggettive coinvolte; l’**eccezione dell’eccezione** deriva dalla struttura nomologica dell’**art. 103 Cost.**, che richiede incondizionatamente e sempre la «*tutela nei confronti della pubblica amministrazione*», anche quando la legge nulla dispone sulla giurisdizione.

A sua volta, il lemma **“tutela”** dell’art. 103 Cost. è stato discusso nelle Sentenze della **Corte costituzionale** nn. 196/2006, 204/2004 e 140/2007, per tracciare gli elementi identificativi della natura del potere pubblico lesivo.

5.

Appare necessario, data la genericità delle argomentazioni erariali, approfondire quest’ultimo aspetto.

È stata la **Corte costituzionale** a far presente che la **“tutela”** verso un potere pubblico **non** si realizza **esclusivamente su atti e provvedimenti**, esito del suo esercizio. Essa deve

necessariamente includere, in coerenza con gli **artt. 2, 3, 24, 28 e 54 Cost.**, sia le **condotte “mediatamente” riconducibili** al potere pubblico sia le **condotte materiali** o le **omissioni** in violazione del limite esterno del dovere di *neminem laedere* e della buona fede e correttezza.

6.

La **categoria delle condotte “mediatamente” riconducibili** al potere pubblico è **disciplinata dalla legge**, in ossequio agli artt. 103 c.1 e 113 Cost.

Infatti, gli **artt. 7 c.1 e 133 C.p.a.**, **adempiendo** alla riserva di legge per la giurisdizione amministrativa (Corte cost. Sent. n. 178/2022), fungono da *lex specialis nell’identificazione delle condotte “mediatamente” riconducibili al potere pubblico*²⁶⁵, **non suscettibile di analogia**, in continuità, tra l’altro, con quanto affermato già dal Consiglio di Stato (Ad. Plenaria n. 7/2005) tra “comportamenti” della pubblica amministrazione, invasivi dei diritti soggettivi del privato, e “comportamenti” determinati dall’assolvimento di soli adempimenti pubblicistici.

Fuori dei casi previsti dai citati articoli del C.p.a., la **cognizione delle condotte amministrative**, anche lì dove **“mediatamente” riconducibili** al potere **rimane in capo al Giudice civile**, per **conformità con gli artt. 103 e 113 c.2 Cost.**

7.

La **conferma di questa conclusione** è verificabile anche empiricamente, dato che comportamenti “mediatamente” riconducibili al potere pubblico presuppongono evidentemente l’esercizio del potere, sicché essi non possono consistere in omissioni²⁶⁶. Per tale motivo, l’**art. 34 c. 2 C.p.a.** scandisce che *«in nessun caso il Giudice [amministrativo] può pronunciare con riferimento a poteri amministrativi non ancora esercitati»*. Com’è stato limpidamente segnalato²⁶⁷, l’esercizio del potere è l’essenza stessa del potere. Il che significa che l’**art. 34 c.2 C.p.a.** è riferibile al **solo Giudice amministrativo** (cfr. T.R.G.A. Trentino Alto Adige-Trento, n. 21/2022 e n. 103/2021, dove opportunamente ci si collega pure all’art. 21-*octies* l. n. 241/1990), dato che solo di atti o comportamenti “mediatamente” derivati dal potere comunque esercitato possono costituire oggetto concreto di impugnazione.

²⁶⁵ Cfr. ROSATI, *I comportamenti mediatamente riconducibili al potere: profili di giurisdizione alla luce della recente giurisprudenza di legittimità*, in *Il Diritto Amministrativo*, 5, 2023, pp. 1 ss.

²⁶⁶ Cfr. G. FALZEA, *Alcune figure di comportamento omissivo della Pubblica Amministrazione*, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 10ss.

²⁶⁷ Cfr. CAVALLARO, *Determinazione amministrativa e riparto di giurisdizione*, in *Persona e Amministrazione*, 1, 2018, pp. 33 ss. In posizione differente, ma per l’estensione dei diritti per qualsiasi tipo di inerzia amministrativa, PIGNATARO, *Le situazioni giuridico-soggettive tutelabili nel giudizio avverso il silenzio inadempimento*, in *Rass. Dir. Pubbl. Eur. on line*, 2, 2023, pp. 294 ss.

Ne deriva che, al contrario, **omissioni anche totali della P.A.** rientrano sempre nella cognizione piena del **Giudice civile**, salvo esplicite **previsioni di legge** che lo impediscano (come l'hanno impedito per il Giudice amministrativo con il cit. art. 34 c. 2 C.p.a.).

8.

Si spiegano così la legittimità costituzionale della giurisprudenza civile sul *nemimen laedere*, quale limite esterno alla **discrezionalità** amministrativa persino **pura e omissiva** (cfr., da ultimo, Corte cass. civ. sez. III Sent. n. 5984/2023), e l'aggiunta del **comma 2-bis** all'art. 1 della l. n. 241/1990, in base al quale «*i rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione sono improntati ai principi della collaborazione e della buona fede*»²⁶⁸, **indipendentemente** se scaturenti da atti, condotte “mediatamente” riconducibili al potere, condotte pure e semplici, omissioni²⁶⁹.

In questo schema, va collocata la questione di giurisdizione sul PNIEC in ordine alla condotta della P.A. nel contatto sociale qualificato con gli Attori.

9.

Nessuna disposizione di legge affida la materia del PNIEC alla giurisdizione esclusiva amministrativa. Ne deriva che il **comportamento materiale della P.A sul contatto sociale**, ancorché “mediatamente” riconducibile al potere, deve essere conosciuto dal **Giudice civile**.

A nulla vale, come argomento contrario, il richiamo alla materia del “danno all'ambiente”, indicata al comma 1, lettera s), dell'art. 133 C.p.a. Ostano due dati normativi: la disposizione “speciale” (interpretabile in via restrittiva e non analogica) riguarda solo «*atti e provvedimenti adottati in violazione di disposizioni*», quindi solo ed esclusivamente atti invalidi *ex art. 21-octies* c.1 della l. n. 241/1990 (dunque con esclusione dei comportamenti materiali); il “danno all'ambiente”, come accennato²⁷⁰, è materia del diritto europeo che non include le emissioni di gas serra e la loro mitigazione (oggetto invece del PNIEC), come pacificamente desumibile dalla Comunicazione della Commissione UE C/2021/1860, intitolata *Linee guida per un'interpretazione comune del termine «danno ambientale»*.

10.

Il PNIEC non è semplicemente un provvedimento. È un piano di azione fondato sul contatto costante con gli amministrati (il c.d. «*dialogo permanente*» di cui al *Considerando* n. 30 e

²⁶⁸ Sulla buona fede come principio generale dell'azione amministrativa, si v. MUSONE, *Il fondamento costituzionale del principio di buona fede nel diritto amministrativo alla luce dell'evoluzione dottrinale*, in *www.federalismi.it*, 24, 2023, pp. 120.

²⁶⁹ Cfr. PERFETTI, *La pubblica amministrazione come dovere*, in *Scritti per F.G. Scoca*, vol. IV, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, pp. 3980 ss.

²⁷⁰ Cfr. *retro*, Cap. II.

all'art. 11 del Regolamento UE n. 2018/1999) e finalizzato all'abbattimento delle emissioni di gas serra, nel rispetto sia dei vincoli di soglia del pericolo e di obiettivo, scanditi dall'UNFCCC, dall'Accordo di Parigi, dai Trattati UE e dai Regolamenti UE, sia della portata dei diritti e dei principi europei (salute e ambiente) da applicare in materia (art. 52 CDFUE).

In presenza di piani, **la Corte di giustizia UE riconosce pienamente il diritto dei cittadini europei di agire davanti ai Giudici nazionali** per richiederne l'adozione o lamentarne i **contenuti lesivi appunto dei diritti**²⁷¹, conformemente ovviamente alle regole processuali dello Stato e nel rispetto sempre dei principi di equivalenza ed effettività della tutela²⁷².

Si tratta di un corollario del **diritto fondamentale alla buona amministrazione**, riconosciuto dall'art. 41 §1 CDFUE (dove è evidente, in ragione dell'art. 51 CDFUE, che la locuzione «*istituzioni, organi e organismi dell'Unione*», ivi contenuta, si riferisca anche alle articolazioni dello Stato membro per le materie di competenza europea, concorrente e non), connesso, pertanto, agli stessi fondamenti costituzionali del contatto sociale qualificato e della c.d. "obbligazione di protezione"²⁷³.

Con esso, si è consolidato l'orientamento secondo cui la tutela dei diritti, nei settori UE, non può variare in funzione della natura dell'organo che cagiona il danno (Corte di giustizia UE Cause C-249/13 e C-604/12) né può escludere azioni e tutele preventive soprattutto in situazioni di pericolo, dato che il rispetto del diritto della difesa costituisce un principio generale del diritto europeo applicabile sempre, anche allorquando un'amministrazione si proponga di adottare atti lesivi verso i suoi destinatari (Corte di giustizia UE Cause: C-59/89, C-72/95, C-237/07, C-349/07).

11.

L'argomentazione statale mira a far credere che gli Attori nutrano un interesse pretensivo nei riguardi del PNIEC, per cui il c.d. "bene della vita", dedotto in giudizio, non risiederebbe nella tutela dei loro diritti fondamentali nel contatto sociale qualificato sul PNIEC, bensì nella pretesa produzione di un "atto" addirittura conforme ai loro *desiderata*.

Di conseguenza, dei contenuti di tale pretesa dovrebbe conoscere solo il Giudice amministrativo, anche per il fatto di valutare la meritevolezza della tutela verso lamentati silenzi all'interno di piani a contenuto generale.

²⁷¹ Cfr. anche *retro*, Cap. III.

²⁷² Per un'aggiornata ricognizione della giurisprudenza UE, cfr. CIANCI, *Tra salubrità dell'aria e salute umana*, in *Corti Supreme e Salute*, 1, 2023, pp. 91 ss.

²⁷³ Cfr. *infra*, Cap. VIII.

Così argomentando, lo Stato rientra nel circolo vizioso della pretesa ripartizione della giurisdizione in assenza di legge che sottragga al Giudice civile la cognizione del PNIEC.

Inoltre, come appurabile dalla lettura delle Osservazioni degli Attori al PNIEC e dai contenuti definitivi di quest'ultimo, non si è affatto di fronte alla rivendicazione di una pretesa verso un atto generale.

12.

In disparte la considerazione che la Corte costituzionale ha da tempo affermato che tutti i principi della l. n. 241/1990 devono essere applicati anche agli atti generali di pianificazione (Sentt. nn. 176/2004, 355/2002, 262/1997), la vicenda del PNIEC registra uno scenario esattamente contrario a quello trasfigurato dallo Stato.

Poiché il PNIEC ignora deliberatamente di farsi carico della tutela di salute e ambiente nell'effettivo e permanente coinvolgimento degli amministrati, come invece richiesto dal Regolamento UE n. 2018/1999 e argomentato nelle Osservazioni degli Attori, questi ultimi devono constatare il **rifiuto statale alla propria "obbligazione di protezione"**, specificatamente dimostrato dall'assenza, nel PNIEC, del calcolo del *Carbon Budget* e della «quota equa» di abbattimento delle emissioni, corrispondente ai parametri di non nuocere indicati da UNFCCC e Accordo di Parigi e dalle altre fonti richiamate nelle Osservazioni.

13.

L'adozione del PNIEC, in definitiva, concretizza il dovere statale di tutela degli amministrati nell'emergenza climatica²⁷⁴, così riflettendo una **condotta materiale** suscettibile di condizionare o compromettere il **nucleo essenziale** (intertemporale) del diritto alla **salute** (nel paradigma scientifico *One Health-Planetary Health*), che invece il Regolamento UE vorrebbe tutelato da siffatto Piano²⁷⁵; e **qualsiasi condotta materiale della P.A.** lesiva dei diritti, **non** esplicitamente **affidata dalla legge** alla **giurisdizione esclusiva amministrativa**, vede come proprio **giudice naturale** quello **civile** (Cass. civ. SS.UU. Sent. n. 23436/2022).

²⁷⁴ Sulla funzione di pianificazione come dovere di tutela degli amministrati, cfr. già PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, Milano, Ed. Comunità, 1963, e, di recente, TUCCILLO, *Contributo allo studio della funzione amministrativa come dovere*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016.

²⁷⁵ Tra l'altro, ora, in perfetta coerenza con i riformati artt. 9 e 41 Cost.

V. EVIDENZE SCIENTIFICHE E ISTRUTTORIE

1.

Lo Stato **qualifica** i contenuti dell'intera produzione documentale e probatoria degli Attori come «**irrilevanti**»²⁷⁶, a causa del **valore «prescrittivo»** che gli Attori intenderebbero, a suo dire, attribuire alla scienza²⁷⁷.

L'enunciato contiene **due fallacie**. In primo luogo, esso **confonde** il **carattere previsionale** di tutte le **scienze** del sistema Terra, **ratio stessa** dell'istituzione dell'IPCC (come di tante altre: WMO, WHO, UNEP, IPBES, UNDRR, EEA, COPERNICUS, ISPRA, ENEA, CMCC, CNR, ISS, ASVIS ecc.), con la **prescrizione**, quando è **banalmente noto** che **tutte le scienze**, a maggior ragione quelle naturali, assumono funzioni **diagnostiche** e **prognostiche** sulla realtà che osservano. Questo significa che i **documenti prodotti** dagli Attori **informano** sulla **realtà dell'emergenza climatica** (diagnosi) e sugli scenari di peggioramento dei **danni prevedibili** e **prevenibili** (prognosi). In secondo luogo, l'enunciato occulta che sono **gli Stati (Italia inclusa)** ad **aver deciso di affidare** a **Istituzioni scientifiche** internazionali e nazionali (dall'IPCC all'IPBES fino all'ISPRA e al CMCC) **compiti di prognosi**.

Ne consegue che **stigmatizzare come «irrilevanti» fonti istituzionali**, dall'Italia stessa volute o consentite, consuma un ulteriore **abuso di diritto** ai sensi dell'art. 54 CDFUE, nella modalità di far credere che, nella presente causa, si **debbono ignorare o contestare Istituzioni** scientifiche riconosciute, partecipate o accettate dallo Stato o dai suoi organi: **il che**, come chiarito dalla Corte costituzionale, è **illegittimo** (Corte cost. Sent. n. 121/1999).

2.

Lo Stato, in più, **rifiuta alla radice l'attendibilità** stessa delle fonti documentali e probatorie, dichiarando apoditticamente che sarebbe **tutto «materialmente impossibile, solo che si consideri la molteplicità dei fattori, antropogenici e di altra natura, che incidono sulle temperature terrestri»**²⁷⁸. Su questo fronte, lo Stato **rinnega se stesso**, dato che proprio dai **Report dell'IPCC**, nei quali lo Stato è **presente** sia attraverso il **focal point** del CMCC e il contributo dell'ISPRA, sia in sede di redazione, con il **proprio consenso**, dei “**Sommari**” per i decisori politici²⁷⁹, si evince l'**esatto contrario** (soprattutto dall'ultimo AR6, 2021-2022, versato in atti, sintetizzato con “**Sommario**” nel 2023²⁸⁰) ovvero l'incidenza

²⁷⁶ Cfr. Memoria dello Stato ex 183, c. 6, n. 3 c.p.c., p. 4.

²⁷⁷ *Ibidem*.

²⁷⁸ Le si legge nella *Comparsa di costituzione e risposta* dello Stato, a p. 33.

²⁷⁹ Cfr. IPCC, *Preparing Reports*.

²⁸⁰ IPCC, *AR6 Synthesis Report*.

esclusivamente antropogenica sull'emergenza climatica, ragion per cui si parla di *Antropocene* come epoca appunto della pressione opprimente dell'antropomassa sulle sfere del sistema climatico²⁸¹.

Inoltre, l'**accordo** statale sui "**Sommari**" scientifici dell'IPCC è **significativo** ai sensi dell'art. 31, par. 3 *lett. a*, della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969, sicché il loro utilizzo giudiziale non solo non degenera in atti *ultra vires* o "prescrittivi", ma addirittura costituisce **applicazione in buona fede** di consensi internazionali su **diagnosi e prognosi della situazione emergenziale**.

Ecco, dunque, che lo **Stato aggiunge** agli **errori epistemici**, già fatti presenti²⁸², l'**elusione** dei contributi delle **Istituzioni scientifiche**, pur di **corroborare** i **due costrutti** concettuali dell'**impossibilità** e dell'**immunità-insindacabilità giurisdizionali**, come ulteriormente mostrato più avanti, con riguardo alla sua responsabilità extracontrattuale²⁸³.

3.

Allo **Stato sfugge del tutto** che, nell'ordinamento italiano, il **Giudice** è non solo il «**garante della scientificità della conoscenza fattuale espressa nel processo**» (Cass. pen. sez. IV Sent. n. 43786/2010), ma anche il «**custode del metodo scientifico**» nell'utilizzo dello «**scenario degli studi**», offerto dalle parti (Cass. pen. sez. IV Sent. n. 16237/2013).

Con queste premesse istituzionali, riflesso della c.d. "**riserva di scienza**" presente nel sistema costituzionale italiano²⁸⁴, non c'è spazio per formule apodittiche ed elusioni di contributi istituzionali per la conoscenza della realtà e del futuro.

4.

Come già fatto presente dagli Attori²⁸⁵, lo «**scenario**», **offerto dallo Stato** in sede istruttoria, non consiste in documenti scientifici, dato che **nessuno di essi esprime un «metodo scientifico»** verificabile e riproducibile. Si tratta di **scritti privi di forza confutativa** in base a qualsivoglia protocollo o programma di ricerca, attestanti semplicemente atti, azioni o intenzioni, **in nulla dimostrativi** non solo della loro **idoneità** a realizzare gli **obiettivi** dell'Accordo di Parigi, ma soprattutto dell'**applicazione della regola tecnica della «quota equa»**. Tra l'altro, poiché le **informazioni ambientali e climatiche** sono

²⁸¹ Più precisamente, si parla di *Antropocene* come epoca geologica condizionata dalla variabile spazio-temporale umana, "accelerazione" dell'*Antropocene* come aumento della pressione della variabile spazio-temporale umana sulle altre variabili del sistema climatico, "rottura" dell'*Antropocene* come insostenibilità, da parte del sistema climatico, della variabile spazio-temporale umana: cfr. HAMILTON, *Human Destiny in the Anthropocene*, in HAMILTON et al. (eds.) *The Anthropocene and the Global Environmental Crisis*, London-New York, Routledge, 2015, pp. 32-43.

²⁸² Cfr. *retro*, Cap. II.

²⁸³ Cfr. *infra*, Cap. VII.

²⁸⁴ CUNHA VERCIANO, "Scienza privata" del giudice, cit.

²⁸⁵ Memoria degli Attori *ex art. 183, c. 6 n. 3, c.p.c.*, p. 1.

obbligatoriamente pubbliche (ai sensi dell'art. 6 UNFCCC), da **nessun portale pubblico** dello Stato (da quelli ministeriali a quelli di ISPRA, ENEA ecc...) è rinvenibile una qualsivoglia **fonte** ulteriore che **colmi siffatte lacune**.

Contemporaneamente, però, lo **Stato riconosce e ammette** – come richiamato in più sedi di questa *Comparsa*²⁸⁶ – **quattro elementi**, oggetto dello «scenario degli studi» prodotto dagli Attori: esistenza dell'emergenza climatica; importanza della tutela della salute umana rispetto ai rischi emergenziali; adesione, con legge, al paradigma *One Health-Planetary*; ammissione dell'inadeguatezza e inidoneità delle attuali misure italiane di mitigazione.

Si tratta di **fatti pacifici**, non contestati e non contestabili, da cui partire nelle operazioni logiche e metodologiche di utilizzo di tutto il materiale istruttorio versato.

5.

In estrema sintesi, e con necessario rinvio ai contenuti di dettaglio di tutte le fonti scientifiche e probatorie prodotte, gli **Attori hanno dimostrato**:

- l'**esistenza degli elementi costitutivi della responsabilità extracontrattuale statale** ex artt. 2043 e 2051 c.c. nella prospettiva della **prevenzione** verso il (documentato anch'esso) **peggioramento irreversibile** dell'emergenza climatica nel contesto italiano;
- l'**ineludibilità della quantificazione della «quota equa»**²⁸⁷ quale **unica regola tecnica**, da coniugare col **tempo restante** (il 2030) per centrare gli obiettivi qualitativi (ex art. 2 UNFCCC) e quantitativi (ex art. 2 dell'Accordo di Parigi) della stabilizzazione climatica, **in grado di: 1) garantire il concorso effettivo** dello Stato italiano al mantenimento dell'aumento della temperatura media globale entro la soglia accettabile di pericolo, stabilita dall'Accordo di Parigi e dal *Glasgow Climate Pact*; 2) **porre fine al concorso italiano** all'emergenza climatica (liberando l'Italia dalle proprie responsabilità sull'aumento delle concentrazioni di gas serra, provenienti dal suo territorio, contributive della degenerazione emergenziale); 3) **assicurare la manutenzione costante del sistema climatico territoriale**, in modo da **scongiurare** definitivamente la **ripetizione dell'illecito** (ovvero il continuare a concorrere ad alimentare l'emergenza); 4) **garantire nel tempo il *neminem laedere*** (sotto forma della **neutralità climatica**) delle **emissioni antropogeniche del territorio italiano**.

6.

L'intera produzione documentale, **oltre a offrire** i contributi delle **Istituzioni scientifiche** internazionali, europee e nazionali di diagnosi e prognosi dell'emergenza climatica, **soddisfa**

²⁸⁶ Cfr., in questa *Comparsa*, Capp. II, III e VII.

²⁸⁷ *Report* di Climate Analytics, indicato in allegato a p. 98 dell'*Atto di citazione*, e *Addendum*, indicato a p. 8 della *Memoria* degli Attori ex art. 183, c. 6 n. 2, c.p.c.

tutti i requisiti di completezza, scientificità, logicità e probabilità, richiesti come *standard* di **attendibilità scientifica** del materiale versato.

In merito, **giova far presente** che, sulla **necessità di rimuovere** la «*pericolosa interferenza antropogenica*» sul sistema climatico (obiettivo qualitativo dell'art. 2 UNFCCC) attraverso il ricorso prioritario e ineludibile all'*equity*, quindi alla quantificazione della «*quota equa*» di abbattimento delle emissioni di ciascuno Stato (necessaria per realizzare l'obiettivo quantitativo dell'art. 2 Accordo di Parigi), l'ultimo **AR6 dell'IPCC ha attestato**, con il concorso e consenso degli Stati, **livelli di attendibilità scientifica** «*molto alti*» o «*alti*» con **percentuali di probabilità su previsioni e prevenzioni di danni**, anch'esse alte e molto alte²⁸⁸.

Nel contempo, **le quantificazioni della «quota equa»**, misurate da *Climate Analytics* nella duplice prospettiva della responsabilità italiana «comune» o «differenziata» rispetto a quella degli altri Stati, e nella considerazione, con l'*Addendum* allegato in istruttoria, del rinnovato ma persistentemente inadeguato scenario europeo, **hanno utilizzato metodi scientifici sostanzialmente analoghi** a quelli **promossi**, successivamente alla chiusura dell'istruttoria di questa causa, **dal Comitato consultivo scientifico europeo sui cambiamenti climatici** (ex art. 3 Regolamento UE n. 2021/1119), il cui **primo Report** recentemente pubblicato ([*Scientific Advice for the Determination of an EU-wide 2040 climate target and a greenhouse gas budget for 2030–2050*](#)) non solo riconosce la **centralità della «quota equa»**, ma **confuta l'utilità risolutiva** di metodi di **analisi costi e benefici** e **bilanciamenti**, che **ignorino le responsabilità storiche** degli Stati rispetto al **Carbon Budget in esaurimento** (c.d. *Remaining Carbon Budget – RCB*).

Il che trova conferma pure nel primo c.d. [*Bilancio Globale*](#) 2023, presentato dall'UNFCCC in adempimento dell'art. 14 dell'Accordo di Parigi²⁸⁹.

7.

Si procede, pertanto, alla **rappresentazione sinottica delle evidenze scientifiche e probatorie** prodotte, nella loro indicazione ipertestuale e di allegazione nell'Atto di citazione²⁹⁰ e nell'elenco e numerazione offerti con la *Memoria ex art. 183, c. 6 n. 2, c.p.c.*, dalla lettera A) alla F), al fine di **offrire** la struttura di **lettura** dello «*scenario degli studi*», **rispetto alle** prese di posizione, documenti e dichiarazioni dello **Stato**, rilevanti **ex art. 2697, c. 2, c.c.**

²⁸⁸ Si ricorda che il sistema IPCC dei livelli di “attendibilità” – *Confidence* – e “probabilità” – *Likely* – sintetizza i giudizi della comunità scientifica mondiale sulla validità dei risultati delle ricerche analizzate, in termini di prove raccolte e loro valutazione e validazione, e di previsione dei danni al fine di circoscrivere l'incertezza scientifica richiamata dall'art. 3 n.3 UNFCCC.

²⁸⁹ Cfr. CARDELLI, *Se gli Stati riconoscono di sbagliare sul clima*, in *www.LaCostituzione.info*, 18 settembre 2023, pp. 1 ss.

²⁹⁰ Con gli Allegati, elencati *ivi* a p. 98.

Elemento probatorio	Documento prodotto	Confutazione statale
Natura giuridica dei documenti inseriti in ipertesto o allegati	- Atto di citazione pp. 51-53 - Scheda 1 Cedeuam	<i>Lo Stato li dichiara tutti irrilevanti, perché non traducibili in «obbligo prescrittivo», sostitutivo di norme prodotte da istituzioni democratiche</i>
Esistenza dell'emergenza climatica come minaccia esistenziale planetaria, europea e nazionale	- Atto di citazione pp. 22-41 - Report di A Sud (<i>Atti di indirizzo del Parlamento italiano in materia di emergenza climatica</i>) - Schede 2, 3, 6, 7 e 9 Cedeuam	<i>Nessuna confutazione. Lo Stato riconosce l'emergenza ma assume lo scenario catastrofale come ineluttabile, dato che «ad impossibilia nemo tenetur»</i>
Impatti dell'emergenza nell' <i>hot-spot</i> in cui versa l'Italia e nella proiezione, locale-planetaria-locale, di scenari solo peggiorativi e catastrofali su persone e cose	- Report di Climate Analytics (<i>Climate Impact in Italy</i>) - Documenti 26-40 e 44 della Istruttoria - Schede 6, 8, 9, 10, 11 e 12 del Cedeuam	<i>Lo Stato non confuta ma assume lo scenario catastrofale come ineluttabile, dato che «ad impossibilia nemo tenetur»</i>
Copertura dei flussi causali di <i>feedback loop</i> e <i>patogenesi</i> sotto leggi di natura, scientifiche e statistiche, e livelli di consenso	- Atto di citazione pp. 15-22 - Documenti 1-16, 24-25 e 41-43 dell'Istruttoria - Schede 6, 7, 8, 9, 13 e 14 del Cedeuam - Report Prof. Gonella	<i>Lo Stato non confuta, ma dichiara apoditticamente impossibile e/od opinabile la causalità</i>
Assenza di con-cause ostative dei suddetti flussi causali	- Schede 8, 9 e 13 del Cedeuam	<i>Lo Stato non confuta, ma parla di concorso di miliardi di persone senza chiarire l'efficienza causale</i>
Inesistenza di cause di forza maggiore o casi fortuiti non antropogenici e non connessi a fonti, pozzi e serbatoi italiani ex art. 1 UNFCCC	- Schede 8, 9, 10 e 11 del Cedeuam	<i>Lo Stato non confuta, ma dichiara apoditticamente impossibili e/od opinabili controllo territoriale, imputazione allo Stato e causalità</i>
Imputazione allo Stato (ex art. 2043 c.c.) e al suo territorio (ex art. 2051 c.c.) del concorso causale all'incremento storico e continuativo della crescente concentrazione di emissioni da fonti, pozzi e serbatoi del proprio territorio ex art. 1 UNFCCC	- Atto di Citazione pp. 79-82 - Documenti 45-48 Istruttoria - Scheda 15 Cedeuam	<i>Lo Stato non confuta, ma dichiara apoditticamente impossibili e/od opinabili controllo territoriale, imputazione allo Stato e causalità</i>
Sottoposizione a minaccia degli Attori nella differenziazione geofisica e biofisica dei loro determinanti della salute	- Schede 2, 4, 5, 9 e 12 del Cedeuam	<i>Lo Stato non confuta ma, pur dichiarando ben chiara la tutela della salute dai rischi climatici, parla di «alterazione indiretta»</i>
Natura catastrofale e irreversibile dei danni geofisici e biofisici cui andranno incontro gli Attori (<i>Tipping Points</i>)	- Atto di citazione pp. 23-24, 33 - Scheda 6 Cedeuam - Documenti 36-40 della Istruttoria	<i>Nessuna confutazione</i>
Beni vitali e diritti degli Attori compromessi in irreversibile prospettiva intertemporale di degenerazione geofisica e biofisica nel contesto italiano	- Atto di citazione pp. 55-67 - Documenti 17-23, 36-40 e 44 dell'Istruttoria - Schede 5, 9 e 12 del Cedeuam - <i>Written Statement Urgenda</i> - Report ENHRI	<i>Lo Stato non confuta, ma dichiara apoditticamente impossibile e/od opinabile la causalità</i>
Ineludibilità del fattore tempo per applicare efficacemente la «quota equa» e porre fine alla minaccia italiana dell'emergenza climatica	- Atto di citazione pp. 24-33 - Documenti 41-44 Istruttoria - Schede 3, 7, 8 e 14 del Cedeuam - Report Prof. Gonella	<i>Nessuna. Lo Stato tace del tutto sulla variabile determinante della «quota equa» nel tempo in scadenza dell'emergenza</i>

SCHEMA DELL'INSOSTITUIBILITÀ DELLA «QUOTA EQUA» DI ABBATTIMENTO DELLE EMISSIONI, ALLA LUCE DEI REPORT DI CLIMATE ANALYTICS, ALLEGATI DAGLI ATTORI	CONFUTAZIONI SCIENTIFICHE, DALLO STATO ESPOSTE E DOCUMENTATE IN ISTRUTTORIA
<p>Dall'istruttoria prodotta, in particolare dai Report di Climate Analytics, emerge che la quantificazione della «quota equa», per l'abbattimento delle emissioni nei tempi vincolanti del 2030 in funzione della neutralità climatica netta per il 2050, identifica l'unico elemento indefettibile e necessario, per porre fine all'emergenza climatica sul territorio italiano, in conformità con</p> <ul style="list-style-type: none"> - Costituzione e dovere costituzionale di <i>neminem laedere</i> - CDFUE - art. 193 TFUE - CEDU - diritto internazionale generale e pattizio <p>in quanto in grado di</p> <ul style="list-style-type: none"> - tradurre lo «<i>sforzo ambizioso</i>» dello Stato (ex art. 3 Accordo di Parigi) come «<i>più alta ambizione possibile</i>» nella «<i>rapida riduzione</i>» delle emissioni (ex art. 4 Accordo di Parigi), - tenendo conto di tutte le variabili, interne ed esterne allo Stato, indicate sia dall'art. 3 n.3 dell'UNFCCC (irreversibilità danni, vantaggio mondiale della mitigazione locale ecc...) sia dall'Accordo di Parigi (ovvero «<i>tenendo conto</i>» ... delle «<i>preoccupazioni delle Parti [...] più colpite dall'impatto delle misure di risposta</i>», ex art. 4 n. 15), - promuovendo «<i>l'integrità ambientale, la trasparenza, la precisione, la completezza, la comparabilità e la coerenza</i>» delle riduzioni (ex art. 4 n. 13), - alla luce delle «<i>migliori conoscenze scientifiche a disposizione</i>» (ex art. 14 Accordo di Parigi), - garantendo la «<i>progressione</i>» (ossia il continuo aumento e miglioramento delle ambizioni climatiche nel tempo, e non, invece, la semplice non regressione) verso la stabilizzazione del sistema climatico (artt. 3 e 4 Accordo di Parigi), - alla luce delle «<i>diverse circostanze nazionali</i>» (<i>hot-spot</i> climatico, perdita di biodiversità, consumo di suolo, deforestazione ecc...) (art. 2 n.2 Accordo di Parigi). 	<p><i>Nulla di esposto e documentato</i></p>
<p>Tutta la documentazione prodotta dagli Attori attesta il c.d. «<i>gap</i>» di adempimento dello Stato italiano, rispetto a quanto previsto dall'UNFCCC e dell'Accordo di Parigi e a quanto necessario, alla luce della migliore scienza disponibile, per porre fine effettivamente all'emergenza climatica in Italia.</p>	<p><i>Nulla</i></p>
<p>Centralità della «<i>quota equa</i>» ed esistenza dei «<i>gap</i>» di adempimento sono stati confermati sia dal <i>Synthesis Report</i> 2023 dell'IPCC sia dal primo <i>Bilancio Globale 2023</i> ex art. 14 dell'Accordo di Parigi.</p>	<p>Ha espresso consenso al <i>Sommario per i decisori politici</i>, conseguente al <i>Synthesis Report</i> 2023, e nulla ha eccepito sul <i>Bilancio Globale</i>.</p>

ROTTA TEMPORALE DELLA «QUOTA EQUA»

RISPETTO AL CARBON BUDGET RESIDUO (C.D. REMAINING CARBON BUDGET - RCB)

TEMPI DELLA «QUOTA EQUA»	POSIZIONE DELLO STATO
<p>Centralità dell'equazione dell'emergenza climatica (di Lenton et al.: $E = R_{(p \times D)} \times U_{(\tau/T)}$) di cui in <i>Atto di citazione</i>, 15 schede CEDEUAM e <i>Report Prof. Gonella</i>), ai fini della quantificazione della «quota equa» rispetto ai tempi di esaurimento del Carbon Budget Residuo, necessario a non sfiorare la soglia di pericolo di 1,5°C, concordata dagli Stati, nel <i>Glasgow Climate Pact</i>, quale "accordo migliorativo" degli impegni presi a Parigi (ex art. 4 n.8 dell' Accordo di Parigi e artt. 31-33 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati).</p>	<p>La centralità dell'equazione dell'emergenza climatica non è stata in nulla confutata dallo Stato, il quale, invece, ha convenuto espressamente sia sull'accordo migliorativo del <i>Glasgow Climate Pact</i> sia sul fattore temporale dell'urgenza nel computo dell'abbattimento delle emissioni, dallo Stato stesso giudicato insufficiente.</p>
<p>Affinché la «quota equa» di abbattimento delle emissioni di CO_{2-eq} sia effettivamente efficace nel perseguire gli obiettivi qualitativi e quantitativi degli artt. 2 UNFCC e 2 Accordo di Parigi e dell'accordo migliorativo del <i>Glasgow Climate Pact</i>, garantendo la «progressione» dello Stato ex artt. 3 e 4 Accordo di Parigi, è necessario che il tempo dell'abbattimento programmato (τ) sia inferiore al tempo di esaurimento del Carbon Budget Residuo (T). Quindi: $\tau < T$</p>	<p>Lo Stato nulla confuta in merito a questi assunti scientifici, ma non fornisce alcuna prova di aver proceduto a queste comparazioni temporali τ/T né di aver mai calcolato il proprio Carbon Budget Residuo. Dunque, è impossibile conoscere se, per lo Stato, $\tau < T$</p>
<p>Il Regolamento UE n. 2021/1119, riconosce l'importanza del Carbon Budget Residuo e dei suoi tempi di esaurimento (T), affidandone la quantificazione al "Comitato consultivo scientifico europeo sui cambiamenti climatici" (artt. 3 e 12) e auspicando che anche gli Stati facciano altrettanto istituendo propri "organismi consultivi nazionali in materia di clima", imponendo altresì, sempre agli Stati membri, di bilanciare le emissioni e gli assorbimenti di gas a effetto serra risultanti dall'uso del suolo, dal cambiamento di uso del suolo e dalla silvicoltura (<i>Considerando n. 12</i>), al fine di assegnare la priorità a riduzioni rapide e prevedibili delle emissioni e, nel contempo, potenziando altrettanto rapidamente gli assorbimenti dai pozzi naturali (art. 4 n.1).</p>	<p>Lo Stato tace in merito a tutto questo e, oltre a non aver calcolato il proprio Carbon Budget residuo, non risulta neppure adempiente nell'istituzione del proprio "organismo consultivo nazionale in materia di clima", sicché difetta qualsiasi metodo di assegnazione delle priorità di riduzione rapida delle emissioni e del potenziamento rapido degli assorbimenti dai pozzi naturali. Dunque, lo Stato è carente di quantificazione di tutte e due i termini temporali dell'equazione dell'emergenza climatica ai fini del conteggio efficace della «quota equa»: τ (tempi italiani di riduzione rapida delle emissioni e potenziamento rapido degli assorbimenti) e T (tempo del Carbon Budget italiano residuo)</p>
<p>Il rispetto dei tempi $\tau < T$ è condizione necessaria per scongiurare danni ormai prossimi come prevedibili e ancora per poco prevenibili (il rischio R dato dalla moltiplicazione delle probabilità (p) di danni (D) della formula dell'emergenza climatica). Cfr., in merito, le 15 Schede del Cedeuam e le <i>Analisi di Rischio</i> del CMCC, allegate in sede istruttoria.</p>	<p>Lo Stato, non avendo in nulla provveduto ai conteggi temporali di τ e T, ignora deliberatamente il problema dei danni ormai prossimi come prevedibili e ancora per poco prevenibili.</p>
<p>Sia l'AR6 2021-2022 dell'IPCC, prodotto in istruttoria, sia la prima valutazione del Comitato consultivo scientifico europeo sui cambiamenti climatici attestano che la finestra temporale $\tau < T$, per rimanere entro i +1,5°C, si sta rapidamente chiudendo a causa dell'inerzia degli Stati e del connesso rapido esaurimento del Carbon Budget Residuo, con conseguenti effetti <i>bad-to-worst</i> sull'emergenza climatica e i danni a cascata. Proprio l'ISPRA, nel suo ultimo <i>Inventario Nazionale 2023</i> delle emissioni italiane, definisce «poco promettenti» gli scenari italiani al 2030. Altrettanto ha confermato l'EEA nel rapporto tra Italia e UE.</p>	<p>Lo Stato non confuta nulla di tali previsioni di fallimento sul mantenimento della soglia di pericolo e sugli esiti conseguenti <i>bad-to-worst</i> dell'emergenza climatica. È dunque dimostrato (e non confutato) che lo Stato italiano: a) è privo del calcolo della «quota equa» di abbattimento delle emissioni di CO_{2-eq}, b) è fuori rotta temporale rispetto alla finestra $\tau < T$ per scongiurare il <i>bad-to-worst</i> dell'emergenza climatica.</p>

VI. LEGITTIMAZIONE ATTIVA DEGLI ATTORI

1.

Nella *Comparsa di costituzione e risposta*, lo Stato italiano ha eccepito la **carenza** «della legittimazione ad agire in giudizio dei singoli cittadini e delle associazioni portatrici di interessi collettivi per la tutela di interessi generali connessi alla stabilità del clima», rilevando che la stessa potrebbe spettare **solo in capo a chi** sia «in grado di far valere una posizione giuridica soggettiva **differenziata**» da qualunque altro soggetto²⁹¹, ma comunque non per «lamentare forme di **alterazione “indiretta”** dell’ambiente, quali potrebbero essere le conseguenze del cambiamento climatico dovuto ad emissioni di gas serra»²⁹².

2.

La **tesi statale** della necessità di comprovare una «posizione giuridica soggettiva differenziata», al fine di poter riconoscere la legittimazione ad agire, è **giuridicamente infondata**.

A suo sostegno, lo Stato evoca il caso “*Armando Carvalho et al. c. Consiglio e Parlamento europeo*” (Causa T-330/18), celebrato dinanzi alla Corte di Giustizia UE, dove il Giudice di Lussemburgo ha dichiarato l’«**inammissibilità della domanda presentata dai ricorrenti in virtù della mancanza dei requisiti di accesso alla giustizia dettati dall’art. 263 TFUE**». Si tratta, con tutta evidenza, di un’**analogia fuori luogo**, resa ancora più deviante dalla sua sovrapposizione con la giurisprudenza della Corte EDU in tema di artt. 34-35 CEDU. Sia i «**requisiti di accesso alla giustizia, dettati dall’art. 263 TFUE**», sia le condizioni in sussidiarietà *ex* artt. 34-35 CEDU, per danni subiti, non c’entrano nulla con l’azione preventiva di responsabilità civile extracontrattuale, finalizzata alla rimozione della minaccia esistenziale dell’emergenza climatica. La citazione giurisprudenziale dello Stato manifesta un’ennesima **totale confusione** di diritto comparato. Tra l’altro, siffatta confusione è stata **già denunciata** da un altro Giudice civile europeo, il **Tribunale di primo grado di Bruxelles**, nel contenzioso climatico “*Klimaatzaak c. Belgio*” del 2021, dove si è correttamente fatto presente che «*l’insegnamento della sentenza “Carvalho et al.” non è rilevante [...] in quanto [...] pronunciata sulla ricevibilità di un ricorso di annullamento [...] [mentre] le condizioni di ammissibilità di un’azione di responsabilità extracontrattuale [...] possono validamente differire*»²⁹³.

Nella controversia qui presente, gli Attori agiscono nella loro condizione di **sottoposizione passiva involontaria** al pericolo crescente della destabilizzazione del sistema climatico

²⁹¹ *Comparsa di costituzione e risposta* dello Stato, p. 20.

²⁹² *Ibidem*, p. 22.

²⁹³ Trad. nostra di p. 51 della decisione.

territoriale²⁹⁴, ormai prossimo all'irreversibilità della degenerazione e dei *Tipping Point* (c.d. "Endgame"²⁹⁵). Che la sottoposizione all'emergenza riguardi tutti, è stato dichiarato di recente dal **Parlamento europeo**, con la Risoluzione del 15 settembre 2022²⁹⁶. E che riguardi tutti non vuol dire che non riguardi nessuno in modo diretto e differenziato. Il concetto di «*forme di alterazione "indiretta" dell'ambiente*», dallo Stato erto a corollario della sua tesi sulla carenza di legittimazione, gioca, ancora una volta, sulla nozione indefinita e generica di "ambiente", invece che sulla categoria propria, scientifico-normativa, di "sistema climatico", rivelandosi così **del tutto antiscientifica**²⁹⁷ e addirittura *contra naturam*.

3.

Infatti, come pacificamente acquisito dalle scienze naturali che hanno scoperto e studiato la struttura organica e inorganica del sistema climatico, con l'azione umana al suo interno (i due elementi di cui notoriamente si occupano l'UNFCCC e l'attività dell'IPCC), la **posizione di ciascun individuo vivente** dentro il sistema climatico territoriale è **sempre ben differenziata**. Ne consegue che differenziata è anche la sottoposizione passiva dei suoi beni vitali all'emergenza in atto. Del resto, il principio internazionale della «*preoccupazione per il genere umano*», che inaugura il *Preambolo* dell'UNFCCC, identifica l'esistenza di un "male pubblico" (*Public Bad*)²⁹⁸ ovvero di un impatto negativo che è *erga omnes*, **non perché esclude** il singolo (dato che, se così fosse, *erga omnes* sarebbe sinonimo del nulla²⁹⁹), **bensì per l'esatto contrario**, giacché **incide su ciascun singolo individuo**, in ragione dei suoi determinanti della salute operanti sia sul piano **biofisico** che su quello **geofisico**, come – tra l'altro – descritto proprio dal Ministero della Salute dello Stato italiano³⁰⁰.

Sul piano **biofisico**, può valere, per tutti³⁰¹, la condizione del bulbo umido di qualsiasi individuo con le sue differenziate capacità psicofisiche e di età (si pensi ai bambini) nella reazione al peggioramento delle c.d. "nicchie" ecologiche e climatiche di sopravvivenza, condizionate

²⁹⁴ Cfr. *Atto di citazione* a p. 59, per il riscontro del concetto scientifico di *Involuntary Exposure*.

²⁹⁵ KEMP et al., *Finale di partita sul clima*, cit.

²⁹⁶ P9_TA(2022)0330.

²⁹⁷ Cfr. *retro*, Cap. II.

²⁹⁸ Cfr. COTTIER (ed.), *The Prospects of Common Concern of Humankind in International Law*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 2021.

²⁹⁹ Cfr., sulla fallacia logica dell'*erga omnes* come esclusione degli individui, MALJEAN-DUBOIS, *The No-Harm Principle as the Foundation of International Climate Law*, cit.

³⁰⁰ Ministero della Salute, *Ambiente, clima e salute* (ultimo aggiornamento 11 maggio 2022).

³⁰¹ Cfr. tutta la documentazione prodotta dagli Attori e, in particolare, quella allegata alla *Memoria* degli Attori *ex art. 183, c. 6, n. 2 c.p.c.*, specialmente a p. 1 (§ I-A) i punti *i, iii, iv, vii, x* nonché alle pp. 2-4 (numeri da 1 a 11 e da 17 a 25), e alle pp. 7-8 (*Schede* del Cedueam *nn. 2, 5, 9, 11, 12, 13*)

da *feedback loop* e patogenesi *del e nel* sistema climatico³⁰². Ma lo stesso vale per le c.d. “morti da carbonio”, a cui andrebbero incontro soprattutto i soggetti più vulnerabili³⁰³.

Sul piano **geofisico**, si pensi, invece, all’esposizione passiva ai diversi effetti e impatti dell’emergenza climatica (per es. in aree di montagna rispetto ad aree costiere con riguardo a eventi estremi, siccità, innalzamento dei mari, umidità persistente ecc...) ³⁰⁴.

In sintesi, le conseguenze dei cambiamenti climatici agiscono su ciascun individuo in virtù dei **suoi determinanti della salute e della vulnerabilità**, combinati con **variabili moltiplicative** sia **biologiche e chimiche** (come la crescita epidemiologica costante di malattie cronico-degenerative a insorgenza sempre più precoce e l’inquinamento), sia **sociali** e di **reddito**, che riducono le capacità di resilienza del singolo, sia **territoriali**, che condizionano **abitabilità e vivibilità** individuali.

Le c.d. “equazioni dell’esposizione cumulativa”, all’interno delle quali è sufficiente inserire i dati di ciascun singolo individuo congiuntamente con tutti i fattori di destabilizzazione del sistema climatico in cui vive³⁰⁵, al fine di tracciarne appunto la differenziazione, nascono dalla scoperta delle suddette verità naturali³⁰⁶.

Pertanto, **ogni individuo esprime un proprio quadro sindemico a crescenti interazioni negative con tutte le sfere del sistema climatico destabilizzato** (elemento conoscitivo fornito sin dall’*Atto di citazione*³⁰⁷ e **dallo Stato non confutato** né sul piano delle leggi di natura né su quello delle leggi scientifiche).

D’altronde, il **paradigma One Health-Planetary Health**, di cui si è fornita documentazione e spiegazione nelle *Memorie istruttorie*³⁰⁸, si fa carico proprio di questo; quel paradigma riunisce le situazioni soggettive differenziate del singolo individuo nell’unità, espressa attraverso la formula “*One*”, del sistema climatico; unità che rappresenta la stessa matrice epistemica del diritto umano al clima stabile e sicuro³⁰⁹ (sintesi di vita e salute nella non regressione intertemporale del sistema climatico territoriale³¹⁰).

³⁰² Sinteticamente descritti nell’*Atto di citazione* (pp. 18 ss.) e ampiamente documentati negli allegati alla cit. *Memoria* degli Attori, specialmente a p. 1 (§ I-A) i punti *ii, v, viii* e a p.7 (Schede del Cedeuam nn. 3, 4, 8).

³⁰³ Anch’essi documentati negli allegati alla cit. *Memoria* degli Attori, specialmente a p. 1 (§ I-A) i punti *viii, ix, x*, e p. 8 (*Scheda* del Cedeuam n. 14).

³⁰⁴ Anche questi documentati negli allegati alla cit. *Memoria* degli Attori, specialmente a p. 1 (§ I-A) ai punti *vi, vii, viii, x* nonché alle pp. 4-6 (numeri da 26-39 e 56-61).

³⁰⁵ Per una sintesi, si v. di recente ISPRA, *Atlante dei dati ambientali edizione 2023*, Roma, 2023, specialmente alle pp. 8, 47, 49, 87, 101, 103.

³⁰⁶ Cfr., per le fonti scientifiche, cit. *Memoria* degli Attori, pp. 7-8 (*Schede* del Cedeuam nn. 1-14).

³⁰⁷ *Atto di citazione*, pp. 15-22 (su *feedback loop* e patogenesi) e p. 21 (su sindemia).

³⁰⁸ In particolare, cfr. *Scheda n. 5* del Cedeuam, allegata alla p. 7 della *Memoria* degli Attori *ex art. 183, c. 6, n. 2 c.p.c.*

³⁰⁹ Per una sintesi del dibattito sul diritto umano al clima, cfr. PISANÒ, *Diritto al clima*, in *Enciclopedia di Bioetica e Scienza Giuridica, Aggiornamento I*, Napoli, ESI, 2023, pp. 111-126.

³¹⁰ Cfr. la Sezione monografica su *Il principio di non regressione*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell’Ambiente*, 2, 2021, pp. 4-407.

Anche il *General Comment No. 36 on article 6: right to life*³¹¹, adottato il 3 settembre 2019 dal Comitato ONU dei diritti umani, per l'interpretazione in buona fede del Patto ONU del 1966 sui diritti civili e politici, e il *General Comment No. 26 on Children's rights and the environment with a special focus on climate change*³¹², pubblicato il 22 agosto 2023 dal Comitato ONU per i diritti dell'infanzia, per l'interpretazione in buona fede della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 1989³¹³, convergono nella medesima direzione, enfatizzando come la sottoposizione passiva alla minaccia dell'emergenza climatica investa sia la **dimensione esistenziale** (minima) sia la **dimensione qualitativa** (espansiva) del **diritto alla vita**, nella **proiezione intertemporale di beni vitali a sostegno di entrambe**.

Da ultimo, le recenti *Risoluzioni* dell'ONU sul riconoscimento di un diritto umano universale all'ambiente «sostenibile»³¹⁴, votate e **non osteggiate dall'Italia**, militano per la stessa conclusione, dato che, in esse, il concetto di ambiente «sostenibile» (nel tempo) è declinato alla luce della minaccia esistenziale della destabilizzazione dell'intero sistema climatico e delle sue ricadute sulla condizione umana di ciascuno³¹⁵.

Alla fin fine, sia il paradigma *One Health-Planetary Health* che i *General Comment* e le *Risoluzioni* ONU sul diritto umano universale all'ambiente «sostenibile» tracciano la stessa endiadi voluta dall'**art. 32 Cost.**³¹⁶, dalla Corte costituzionale costantemente riconosciuta, sin dalla Sent. n. 641/1987, come **non escludente mai** la singola persona umana dal contesto sistemico, in cui abita e vive, e **chiave di volta** di tutti i diritti ai beni vitali (dalla vita alle condizioni qualitative di sopravvivenza nel tempo)³¹⁷.

4.

Tutti gli Attori, nessuno escluso, versano nella condizione sindemica di differenziazione individuale bio-geofisica: per età, caratteristiche psicofisiche e personali-sociali, territorio in cui vivono, lavoro svolto, esposizione alle variabili locali, esperienze pregresse di minaccia dal territorio ecc. L'eventuale coincidenza della loro condizione differenziata con quella di

³¹¹ CCPR/C/GC/36.

³¹² CRC/C/GC/26.

³¹³ Sul ruolo dei *General Comment* ai fini dell'interpretazione in buona fede dei trattati in materia di diritti umani, cfr. OHCHR, *General Comments Treaty Bodies*.

³¹⁴ *Risoluzione* 48/13 del Consiglio dei diritti umani ONU, dell'8 ottobre 2021; *Risoluzione* 76/300 dell'Assemblea generale ONU, del 28 luglio 2022 (A/76/L.75); *Agenda Item* del Consiglio dei diritti umani ONU, 23 marzo 2023 (A/HRC/52/L.7).

³¹⁵ Cfr. EARTH RIGHTS ADVOCACY, *Unpacking the Right to a Healthy Environment*, Geneva, UN, 2023.

³¹⁶ Cfr., in tal senso, gli studi in VIOLINI (cur.), *One Health. Dal paradigma alle implicazioni giuridiche*, Torino, Giappichelli, 2023; e in F. RESCIGNO et al. (cur.), *One Earth-One Health*, Torino, Giappichelli, 2023.

³¹⁷ Cfr. VIMERCATI, *Il diritto ai beni vitali*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2, 2016, pp. 1 ss.

altri soggetti, o di un intero gruppo, non fa ovviamente venir meno la persistente individualità della singola esposizione: lo impedisce, appunto, l'enunciato dell'art. 32 c.1 Cost.

Non a caso, si parla ormai di **«condizione tossica» di tutti gli esseri umani** nel Pianeta³¹⁸.

Dunque è questa natura sindemica della differenziazione individuale, biofisica e geofisica, a disvelare il **vuoto semantico del costruito statale** «*forme di alterazione “indiretta” dell'ambiente, quali potrebbero essere le conseguenze del cambiamento climatico*»: **espressione non significa nulla** né sul piano scientifico né su quello euristico, in quanto **confonde** “ambiente” rispetto a “clima” e “sistema climatico”, in (continuata) **violazione** con le definizioni e classificazioni – condivise dagli Stati – delle Istituzioni internazionali e, nello specifico, del *Millennium Ecosystem Assessment* dell'ONU, richiamato in *Atto di citazione*³¹⁹, e **sovrapponendo** (ancora una volta) nozioni a categorie scientifiche, argomentazioni meramente dossologiche a protocolli epistemologici³²⁰, come già richiamato nelle *Note autorizzate*³²¹ e in questa *Comparsa*³²².

Andrebbe, infatti, spiegato e dimostrato, **onere che lo Stato non soddisfa**, in che cosa dovrebbe consistere tale «*alterazione “indiretta” dell'ambiente*», posto che la dinamica del sistema climatico è, come noto, a *feedback loop*, dove tutte le “alterazioni” del sistema climatico (non dell'...«*ambiente*», come scrive lo Stato) sono (in virtù della composizione delle sfere che compongono il sistema e delle loro reciproche interazioni) comunque “dirette”, nel senso di essere sequenziali *del e nel “loop”* (come rappresentato sin dall'*Atto di citazione*³²³ e documentato in sede istruttoria³²⁴).

D'altra parte, **tutto questo è ben noto allo Stato italiano**, considerati **sia** la sua partecipazione, per mezzo del *Focal Point italiano*³²⁵, all'elaborazione dei *Rapporti* di valutazione dell'IPCC, che aggiornano periodicamente le conoscenze scientifiche sulle connessioni geofisiche e biofisiche degli esseri umani nella complessità dinamica del sistema climatico, **sia** il suo *consenso* ai “*Sommari*” dello stesso IPCC, rivolti proprio ai decisori per rappresentare quelle connessioni, affinché non siano dagli stessi ignorate, **sia** la sua formale adesione al paradigma scientifico *One Health-Planetary Health*.

³¹⁸ Bibliografia in CAMPEGGIO, *Diritto all'ambiente e condizioni “tossiche” del Pianeta*, in www.federalismi.it, 17, 2023, pp. 21-53.

³¹⁹ *Atto di citazione*, pp. 21-22.

³²⁰ In tal modo alimentando, com'è stato autorevolmente rimarcato, sintagmi privi di episteme: LUHMANN, *Comunicazione ecologica*, trad. it., Milano, Franco Angeli, 2021.

³²¹ *Note autorizzate* degli Attori, pp. 2-3.

³²² *Retro*, Cap. II.

³²³ *Atto di citazione*, pp. 18 ss.

³²⁴ cit. *Memoria* degli Attori, specialmente p. 7 (*Schede* del Cedueam nn. 3 e 6).

³²⁵ <https://ipccitalia.cmcc.it/>

5.

Ecco perché lo Stato, **non potendo fornire riscontri scientifici o richiamare leggi di natura** per delegittimare gli Attori, invoca, per convincere delle sue tesi, il sopra citato contenzioso “*Armando Carvalho et al c. Consiglio e Parlamento europeo*”, procedendo a un **salto logico** dalla dimensione geo-biofisica del difetto di legittimazione (posizioni non differenziabili e alterazioni solo “indirette”) a quella puramente formale: salto che vorrebbe imporre una sorta di “equivalenza” tra vicenda europea e vicenda italiana, ignorando la scienza. Il che è palesemente **infondato, contraddittorio** e, come già detto, **deviante**.

È **infondato**, perché **non esiste un principio europeo di equivalenza nei termini dedotti dallo Stato** (dato che gli atti dell’UE **non possono essere “equivalenti”** a quelli di uno Stato membro, in ragione del **principio di attribuzione** ex art. 5 n.2 TUE) vigendo, come noto, il principio di equivalenza in senso inverso³²⁶, ovvero della giustiziabilità domestica, anche in via preventiva, sulle materie di competenza europea e per la tutela espansiva dei diritti ai sensi dell’art. 53 CDFUE³²⁷.

È **contraddittoria**, perché l’**unico atto italiano** in materia di mitigazione climatica è il **PNIEC**, per il quale lo **Stato ammette** pacificamente la possibilità di contestazione giudiziale da parte degli Attori, presupponendone evidentemente la legittimazione.

È **deviante**, perché – sembra necessario insistere – la causa in questione **non riguarda atti**, quanto la **condotta materiale dello Stato, omissiva sulla regola tecnica** della «*quota equa*» all’interno di un sistema che, come si evince dal **Considerando n. 6** del Regolamento n. 2021/1119, fa espresso **obbligo di rispettare i diritti fondamentali** e i principi della **CDFUE**, incluso evidentemente l’**art. 47**.

6.

In ogni caso, **anche questa ennesima tesi evocativa del diritto UE**, quale salvacondotto contro l’accesso al Giudice italiano, **non resisterebbe al “controlimite costituzionale” dell’art. 24 Cost.** (Corte cost. Sentt. nn. 26/1999 e 238/2014), imponendo, di riflesso, l’obbligo, per il Giudice comune, di sollevare la **questione di legittimità costituzionale**, tenendo in considerazione che l’accesso alla giustizia è sì un principio europeo, di cui può disporre la Corte di giustizia UE come nel caso “*Carvalho*”, ma pur sempre derivante e appartenente alle **tradizioni costituzionali comuni** degli Stati membri, quindi **irrinunciabile** proprio da

³²⁶ Cfr. CARRATTA, *Libertà fondamentali del Trattato UE e processo civile*, in F. MEZZANOTTE et al, *Le «libertà fondamentali» dell’Unione europea e il diritto privato*, Roma, RomaTre Press, 2016, pp. 199 ss.

³²⁷ In sintesi, gli individui che fanno valere in giudizio diritti conferiti o riconosciuti dall’Unione non devono essere svantaggiati rispetto a quelli che invocano situazioni giuridiche soggettive esclusivamente nazionali, realizzando un livello più elevato di tutela, nei termini appunto dell’art. 53 CDFUE. Cfr. IERMANO, *I principi di equivalenza*, cit.

parte di questi ultimi (come da tempo affermato dalla Corte di giustizia UE, a partire dalla Causa C-222/84)³²⁸.

7.

Pertanto, la **legittimazione ad agire** sia degli individui che delle associazioni del presente giudizio risulta **fuori discussione**, non dovendo essere inquadrata in funzione dell'impugnazione di atti o del risarcimento per danni (già) patiti, bensì come **tutela preventiva**, nella situazione di minaccia esistenziale dell'emergenza climatica, per scongiurare ogni conseguenza dannosa nello scenario catastrofe e di rapida **degenerazione bad-to-worst: degenerazione che riguarda la persona umana «sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità»** (art. 2 Cost.) – ovvero la persona degli Attori singoli e associati della presente causa – sia l'«**autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà**» (art. 118 u.c. Cost.) – ovvero la vocazione solidaristica e intergenerazionale, su diritti e ambiente, perseguita dagli Attori, come singoli e associati, della presente causa.

8.

La prospettata **conclusione, direttamente deducibile dalla Costituzione**, è **conforme** alla **Convenzione di Aarhus**, resa esecutiva in **Italia** con l. n. 108/2001 e alla quale ha aderito pure l'**UE** (Decisione 2005/370/CE): **fonte interposta** fra leggi ordinarie e Costituzione ma contestualmente dotata di **primato ed effetto utile**, perché anch'essa “europeizzata”.

Le sue **definizioni e previsioni**, in particolare quelle dell'**art. 2 par. 5** (secondo cui è «**pubblico interessato**» anche quello che «**può subire gli effetti dei processi decisionali in materia ambientale**»), **par. 3** (che consente di impugnare «**le omissioni**») e **par. 4** (per ottenere anche «**provvedimenti ingiuntivi**»), devono essere **interpretate** nel rispetto del “**controlimite costituzionale**” dell'art. 24 Cost. e dei canoni ermeneutici degli **artt. 51-54 CDFUE**, non sottovalutando, altresì, che il **Regolamento UE n. 2006/1367**, all'art. 2 n.1(b), qualifica come «**pubblico**» «**una o più persone fisiche o giuridiche, nonché le associazioni, le organizzazioni o i gruppi costituiti da tali persone**».

Il risultato è che l'**accesso** al Giudice, nel quadro legittimato dalla Convenzione di Aarhus, è **legittimo** e può operare da parte del «**pubblico**» **come singolo e come associazione, in forma anche preventiva** e contro **omissioni**, come, ancora una volta, richiamato nel citato caso climatico “*Klimaatzaak/Belgio*”, dove, a p. 51, si legge che gli Stati, nell'applicare la

³²⁸ Cfr. OSTI, *Teoria e prassi dell'access to justice*, Milano, Giuffrè, 2016

Convenzione di Aarhus, non possono trasformare la regola dell'accesso giudiziale di individui e associazioni in eccezione.

9.

La conclusione risulta **conforme** anche alla CEDU, come interpretata dalla Corte di Strasburgo, dato che quest'ultima non esclude (sin dal caso "*Klass et al. c. Germania*", 6 settembre 1978, n. 5029/71, § 34) la figura della c.d. "**vittima potenziale**", individuabile allorquando insorga la necessità di assicurare un'**effettiva protezione intertemporale** (c.d. «*effet utile*») dei diritti tutelati, al fine di **garantire** che essi non si collochino su un piano meramente illusorio o astratto, rispetto al **fattore tempo**, e non esclude neppure – contrariamente alle ricostruzioni offerte dallo Stato – la sussistenza di un **interesse specifico e individuale** in **situazioni** che producono impatti su intere collettività in modo indifferenziato (casi: "*Cordella et al. c. Italia*", 24 gennaio 2019, nn. 54414/13 et al.; "*Di Sarno et al. c. Italia*", 10 aprile 2012, n. 30765/08; "*Okuy et al. c. Turchia*", 12 ottobre 2005, n. 36220/97), sia come **eventi** già occorsi che hanno afflitto singoli, sia (come nel caso "*Taskin c. Turchia*", 10 novembre 2004, n. 46117/99) come **rischi comunque individuali e individuabili** per la salute di **ciascuno**.

10.

Risulta conforme pure alla giurisprudenza di Lussemburgo con riguardo alle **associazioni**, dato che la **recente Sentenza** della Grande Camera della CGUE (Causa C-873/19) ha **chiarito**, in linea con i propri precedenti (Causa C-664/15), che qualsiasi **interpretazione restrittiva** dell'accesso alla giustizia, con riferimento appunto alle associazioni, **non può privarle** «della possibilità di far **controllare** il rispetto delle norme derivanti dal diritto dell'Unione in materia ambientale [quali evidentemente sono UNFCCC e Accordo di Parigi "europeizzati" nella previsione della «*quota equa*», ndr]»³²⁹, in coerenza con il granitico orientamento europeo secondo cui deroghe o eccezioni nell'accesso al Giudice sono ammissibili solo su **previsione legislativa espressa** (Corte di giustizia Cause: C-292/97; C-145/09, C-601/15) e nella prospettiva (*ex artt.* artt. 52 e 53 CDFUE) di far **migliorare (non invece regredire) i livelli di tutela dei diritti individuali e associativi** (Corte di giustizia Cause C-292/97; C-617/10; C-399/11; C-168/13; C-404/15 e C-659/15), grazie all'**applicazione diretta dell'art. 47 §1 CDFUE**, non comprimibile da prassi nazionali di qualsiasi natura (Corte di giustizia Cause: C-64/16, C-414/16, C-585/18, C-618/19, C-

³²⁹ Cfr. VALENTI, *L'interpretazione dell'articolo 9, par. 3 della Convenzione di Aarhus da parte della Corte di giustizia*, in *DPCE online*, 1, 2023, pp. 1483 ss.

624/18 e C-625/18, C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, C-414/16 e C-556/17).

11.

Infine, proprio il **meccanismo di monitoraggio** della **Convenzione di Aarhus** (denominato *Convention Compliance Committee*³³⁰) ha avuto modo di chiarire che «*le Parti non possono prendere a pretesto la clausola “che soddisfino i criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale” per introdurre o mantenere criteri così rigidi da impedire di fatto a tutte o quasi tutte le organizzazioni ambientaliste di impugnare atti od omissioni in contrasto con il diritto nazionale in materia ambientale*», concludendo che «*l’accesso a tali procedure dovrebbe quindi essere la regola, non l’eccezione*»³³¹.

12.

Se ne deve desumere che pure l’**eccezione statale**, secondo cui «*le associazioni attrici non hanno documentato il necessario requisito della stabilità e non occasionalità dell’azione associativa, richiesto dalla giurisprudenza per dimostrare la legittimazione ad agire in giudizio quali enti esponenziali di interessi, oltre all’effettiva rappresentatività degli interessi statuari*»³³², è **manifestamente antieuropea e illegittima, più precisamente incostituzionale**.

Lo Stato vuol far **pretendere**, come **limite al diritto alla difesa** delle associazioni, un «*necessario requisito*», «*richiesto*» **non dalla legge, ma «dalla giurisprudenza»**.

La pretesa, per l’appunto, **viola la citata giurisprudenza UE sull’applicazione diretta dell’art. 47 §1 CDFUE senza filtri di prassi (anche giurisprudenziali) nazionali**³³³. In più, essa si pone in **contrasto** con ulteriori **molteplici parametri, costituzionali** e di **fonti interposte**: con l’**art. 2 Cost.**, che attribuisce a tutte le formazioni sociali, nessuna esclusa, una **funzione costituzionale** non comprimibile, nelle sue modalità di esercizio, da requisiti giurisprudenziali³³⁴; con il riformato **art. 9 Cost.**, “**controlimite costituzionale**” in base al quale è compito di **tutti** («*la Repubblica*») tutelare ambiente, biodiversità ed ecosistemi; con l’**art. 18 Cost.**, che stabilisce direttamente in Costituzione, in coerenza proprio con l’art. 2 Cost., i limiti apponibili alle associazioni, non integrabili per via giurisprudenziale; con l’**art. 23 Cost.**, dove, tra le fonti di limitazione dei diritti, non è contemplato alcun «*necessario requisito*» inventato dalla giurisprudenza; con l’**art. 24 Cost.**, che individua un

³³⁰ Si tratta di un organo istituito ai sensi dell’art. 15 della Convenzione, con funzioni controllo della sua attuazione da parte degli Stati aderenti.

³³¹ Comunicazione ACCC/C/2005/11 contro il Belgio, §§ 35-36 (trad. nostra).

³³² *Comparsa di costituzione e risposta* dello Stato, p. 22.

³³³ Cfr. *Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali dei diritti fondamentali* (2007/C 303/02), cit., *sub* art. 47, dove addirittura si specifica che la tutela accordata dall’art. 47 «è più estesa» di quella dell’art. 13 CEDU.

³³⁴ Rossi, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1989.

“controlimite costituzionale”, di accesso alla giustizia, **non disapplicabile per via giurisprudenziale** (Corte cost. Sent. 238/2014); con l’art. **118 u.c. Cost.**, contenente l’**imposizione obbligatoria diretta** (in quanto non mediata da riserva di legge) per cui Stato (e sua giurisprudenza) ed enti *«favoriscono»* (non, invece, ostacolano ... inventando qualche *«necessario requisito»*) *«singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà»*³³⁵; con la **Convenzione di Aarhus**, in quanto fonte interposta *ex art. 117 c.1 Cost.*, dato che essa, in base al meccanismo di suo monitoraggio, non ammette il *«pretesto»* di trasformare la regola dell’accesso al Giudice in eccezione; con gli **artt. 14 e 22 n.2** del cit. **Patto ONU del 1966** sui diritti civili e politici, vincolanti perché non eludibili o denunciabili, in ragione dell’art. 2 del medesimo Patto, con riguardo al divieto di *«qualsiasi altra condizione»*, e degli artt. 55 e 103 dello Statuto delle Nazioni Unite del 26 giugno 1945³³⁶.

13.

Non a caso, la **Corte costituzionale**, in tema di accesso al Giudice in materia ambientale, riconosce che spetta *«a tutti il diritto di ottenere il risarcimento del danno per la lesione di un diritto»* (Sent. n. 12/2016).

Analogamente, la **giurisprudenza di legittimità**, nello stesso campo di esercizio del diritto alla difesa, fa presente che *«le associazioni ambientaliste sono legittimate ... sia come titolari di un diritto della personalità connesso al perseguimento delle finalità statutarie, sia come enti esponenziali del diritto alla tutela ambientale»* (tra le tante, Corte cass. pen. sez. III Sent. n. 46699/2018), dato che *«il danno risarcibile secondo la disciplina civilistica può configurarsi anche sub specie del pregiudizio arrecato all’attività concretamente svolta dall’associazione ambientalista per la valorizzazione e la tutela del territorio»* (Corte cass. pen. sez. III Sent. n. 19437/2012).

Per il **Consiglio di Stato**, infine, le associazioni risultano legittimate pure nella loro espressività della c.d. *“vicinitas assiologica”* ai diritti fondamentali individuali delle persone che le compongono, in ragione del principio di solidarietà, *ex art. 2 Cost.*, e di quello di sussidiarietà, di cui al cit. art. 118 u.c. Cost. (Cons. St. Ad. Plen. n. 22/2021).

³³⁵ Sulla centralità dell’art. 118 u.c. Cost. nell’accesso al giudice sulle questioni climatiche, converge la dottrina italiana: cfr. la ricostruzione in ZARRO, *Danno da cambiamento climatico e funzione sociale della responsabilità civile*, cit.. Ma v. pure FORNASARI, *La struttura della tutela inibitoria ed i suoi possibili utilizzi nel contrasto al cambiamento climatico*, in *Responsabilità Civile e Previdenza*, 6, 2021, pp. 2061 ss.; ZAMPAGLIONE, *L’accesso alle informazioni ambientali e le prime azioni per danno da cambiamento climatico. Esperienze a confronto*, in *AmbienteDiritto*, 3, 2022, pp. 1 ss.; e persino MAGRI, *Il 2021 è stato l’anno della “giustizia climatica”?*, in *AmbienteDiritto*, 4, 2021, pp. 1 ss., che lo Stato cita a proprio suffragio.

³³⁶ Cfr. *General Comment* No. 31[80] del Comitato dei diritti umani dell’ONU, del 29 marzo 2004, nonché D. RUSSO, *Obblighi procedurali e buona fede: il caso dei trattati sui diritti umani*, in *Questions of International Law*, 2014, pp. 1 ss.

14.

Anche su questo fronte, il **panorama comparato** del contenzioso climatico, soprattutto all'interno dello **spazio giuridico europeo**, suffraga la conclusione riportata, confermando il carattere vivo della **tradizione costituzionale comune agli Stati membri**, che il **giudice non può disapplicare** per subordinazione all'**art. 6 n.3 TUE** e per **divieto di discriminazione** sui diritti della CDFUE.

Si ricordano i casi, oltre al già cit. "*Klimaatzaak c. Belgio*" del 2021 (§§ 50 e 61): "*Notre Affaire à Tous et al. c. Francia*" del 2021 (Corte amministrativa di Parigi) (§ 34); "*Friends of the Irish Environment CLG c. Irlanda*" del 2020 (Corte suprema d'Irlanda) (§ 3.6); "*Commune de Grande-Synthe c. Francia*" del 2019 (Consiglio di Stato); e il più volte richiamato caso "*Urgenda c. Paesi Bassi*" del 2019 (Corte suprema civile) (§§ 5-3-1, 5.3.2, 5.5.2, 5.6.2).

Ancora una volta, l'**acquiescenza** delle Istituzioni europee (ai sensi dell'art. 258 TFUE) sui giudicati nazionali di affermazione della responsabilità statale in materia climatica su iniziativa anche di **associazioni**, conferma la perfetta aderenza di questo genere di accesso giudiziale ai principi dello Stato di diritto, di cui all'**art. 2 TUE**, e la **totale inutilità** del richiamo statale al caso "*Carvalho*".

VII. CONFERME SULLA RESPONSABILITÀ EXTRA CONTRATTUALE DELLO STATO

1.

Che lo Stato possa rispondere, nella sua qualità di **persona giuridica unitaria**, delle proprie **condotte materiali** verso la **persona umana**, a titolo di **responsabilità extracontrattuale**, è **fuori discussione**, alla luce della prospettiva d'interpretazione conforme, in precedenza esposta³³⁷.

Dopo la **storica Sentenza** della **Corte costituzionale n. 238/2014**, che **esclude l'immunità giurisdizionale civile** persino dello **Stato estero** in nome del "**controlimite**" dell'**art. 24 Cost.** e della tutela della **dignità della persona umana**, non possono più sussistere dubbi.

Nulla osta all'applicazione degli artt. 2043 e 2051 c.c.: non esiste alcuna disposizione di deroga esplicita ai sensi dell'art. 14 *Preleggi*, il che impone l'obbligo ermeneutico della ricerca analogica (Corte cass. civ. SS.UU. n. 38596/2021); non lo impediscono gli artt. 28 e 54 c.2 Cost.; non lo esclude neppure il diritto europeo (il quale, al contrario, riconosce il «*diritto al risarcimento*» dei danni cagionati da istituzioni europee – quali sono ovviamente anche gli Stati membri nei riparti di competenza *ex artt. 4 n.3 e 5 TUE* – o loro agenti «*conformemente ai principi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri*»: artt. 340 TFUE, 41 § 3 CDFUE, e art. 6:102 *PETL-Principles of European Tort Law*)³³⁸; né l'adattamento automatico dell'ordinamento italiano alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute (*ex art. 10 c. 1 Cost.*), tra le quali rientrano, come principi di civiltà, anche il *nemimen laedere*³³⁹ e il *pro persona*, desumibili dall'art. 30 della Dichiarazione Universale dei diritti umani del 1948 e dall'art. 5 n.2 dei due Patti ONU del 1966, già richiamati in *Atto di citazione*³⁴⁰.

2.

Si è già detto³⁴¹ dell'**incostituzionalità** della tesi statale, secondo cui – anche in ragione del § 51 della Decisione CP/1.21 del 2015 che escluderebbe la responsabilità statale internazionale e il risarcimento danni³⁴² – gli accordi internazionali sul clima (*in primis*, UNFCCC e Accordo di Parigi) non sarebbero in alcun modo vincolanti, sicché dagli stessi non discenderebbe alcuna obbligazione di diritto interno.

³³⁷ Cfr. *retro*, Cap. III.3

³³⁸ DI MARCO, *La responsabilità extracontrattuale dello Stato*, cit.

³³⁹ CANÇADO TRINDADE, *Separate Opinion*, in ICJ GL No 103, [2012] ICJ Rep 324, ICGJ 435 (ICJ 2012) (International Court of Justice).

³⁴⁰ *Atto di citazione*, pp. 49 ss. e 67.

³⁴¹ Cfr. *retro*, Cap. III.

³⁴² Cfr. *Memoria dello Stato ex art. 183, c. 6, n. 3 c.p.c.*, p. 5.

In questa sede, appare opportuno richiamare l'attenzione su ulteriori elementi di infondatezza di tale assunto difensivo.

In primo luogo, esso contraddice l'interpretazione in buona fede oggettiva, ai sensi dell'art. 31, par. 3 *lett a*, della cit. Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, lì dove s'impone la c.d. "integrazione sistematica" di qualsiasi fonte di diritto internazionale con «*ogni norma pertinente di diritto internazionale*», a partire da quelle riguardanti i diritti umani, facendo sì, come avallato dalla Corte Internazionale di Giustizia, che l'illecito internazionale – anche ove predicato non vincolante tra Stati – assuma pur sempre dimensione nazionale, giustiziabile per la tutela della persona umana dentro lo Stato³⁴³.

In secondo luogo, anche ad ammettere che UNFCCC e Accordo di Parigi non siano stati "europeizzati", come – erroneamente – prospettato dallo Stato, il loro ingresso nell'ordinamento italiano, attraverso le **leggi di esecuzione** n. 65/1994, di ratifica ed esecuzione dell'UNFCCC, e n. 204/2016, di ratifica ed esecuzione dell'Accordo di Parigi, li collocherebbe nelle **fonti interposte** tra la Costituzione e le altre leggi ordinarie, in forza dell'**art. 117 c.1 Cost.** (cfr. Corte cost. Sentt. nn. 348 e 349 2007³⁴⁴), per ciò stesso **non in grado di derogare o limitare la piena efficacia degli artt. 24 e 28 Cost.**

Infine, se davvero ci si volesse ostinare a ritenere l'assenza di «*base legale*» della responsabilità civile interna dello Stato italiano derivante dal carattere non vincolante degli accordi internazionali e dal citato § 51, sarebbe necessario sollevare apposita **questione di legittimità costituzionale delle due leggi di esecuzione**, nella parte in cui, impedendo di citare in giudizio lo Stato ai sensi dell'art. 28 Cost. per responsabilità extracontrattuale *ex* artt. 2043 o 2051 c.c.³⁴⁵, si porrebbero in contrasto, in ragione degli artt. 11 e art. 117 c.1 Cost., con gli artt. 2, 3, 9, 24 c.1, 25 c.1, 32 e 54 c.2 Cost., riconosciuti "controlimiti" anche al diritto internazionale, e con il principio del *nemimen laedere*, elemento irrinunciabile, come si è visto³⁴⁶, dell'identità dello Stato di diritto italiano, presidiata dall'art. 4 n.2 TUE.

Considerato, tuttavia, che UNFCCC e Accordo di Parigi sono stati effettivamente "europeizzati", il parametro di costituzionalità dovrebbe inglobare pure la violazione dell'art. 11 Cost. e della CDFUE «*in un'ottica di arricchimento degli strumenti di tutela dei*

³⁴³ Cfr. E. BRANCA, *La dimensione nazionale dell'illecito internazionale: questioni di applicazione diretta della norma internazionale nei rapporti tra Stato ed individui*, in SPAGNOLO et al. (cur.), *La responsabilità degli Stati e delle organizzazioni internazionali*, cit., pp. 393 ss., e *ivi* giurisprudenza della Corte Internazionale di Giustizia.

³⁴⁴ GHERA, *Gli obblighi internazionali come "norme interposte" nei giudizi di legittimità costituzionale*, in *www.dirittifondamentali.it*, 11, 2012, pp. 1 ss.

³⁴⁵ Determinando, perciò, i presupposti di un'additiva "di principio": cfr. BELLOCCI et al. (cur.), *Il quadro delle tipologie decisorie nelle pronunce della Corte costituzionale, Quaderno della Corte costituzionale*, Roma, Palazzo della Consulta, 2010, pp. 20-21.

³⁴⁶ Cfr. *retro*, Cap. III.1.

diritti fondamentali che, per definizione, esclude ogni preclusione, e che vede tanto il Giudice comune quanto la Corte costituzionale impegnati a dare attuazione al diritto dell'Unione europea nell'ordinamento italiano, ciascuno con i propri strumenti e ciascuno nell'ambito delle rispettive competenze» (Corte cost. Sent. n. 149/2022).

Altra via non si potrebbe aprire, dato che «*occorre evitare che l'ordinamento presenti zone franche immuni dal sindacato di legittimità costituzionale» (Corte cost. Sentt. nn. 96/2015, 162/2014, 113/2011, 99/2019, 242/2019).*

3.

In ogni caso, il compiuto sforzo d'interpretazione conforme, già in precedenza scandito³⁴⁷, elimina alla radice la plausibilità delle inverosimili tesi statali.

4.

Del tutto conforme a Costituzione è anche la **funzione preventiva della responsabilità extracontrattuale**, finalizzata a evitare «*tutta la gamma delle conseguenze dannose» (Corte cost. Sentt. nn. 184/1986 e 641/1987, da allora sempre confermate, nei loro contenuti, da numerose successive pronunce³⁴⁸).*

Lo **Stato occulta tale passaggio**, travisando deliberatamente l'*Atto di citazione* al fine di far credere che la domanda attorea riguardi una riparazione *ex post* di danni, tuttavia, non subiti dagli Attori³⁴⁹, per via della temperatura media globale ancora al di sotto delle soglie di sicurezza concordate nell'Accordo di Parigi (ancorché in Europa e in Italia non sia così). In questo modo, lo Stato liquida la rilevanza costituzionale della prevenzione, per prefigurare costituzionalmente legittimi solo interventi di risarcimento a danni avvenuti, ossia a catastrofe consumata, nel cinico e paradossale perseguimento del c.d. “**suicidio istituzionale**”³⁵⁰.

In realtà, **nulla impedisce la citazione dello Stato in via preventiva, per due ragioni:**

- perché **non è ammissibile**, nell'ordinamento italiano, un «*diversità di trattamento della condotta dell'amministrazione rispetto a quella del privato» (Corte cost. Sent. n. 64/1992);*
- perché, nei settori rientranti nel diritto UE (come la lotta all'emergenza climatica), i già richiamati **principi europei di equivalenza ed effettività** della tutela militano pacificamente per il ricorso all'**azione risarcitoria preventiva**, esattamente nei termini

³⁴⁷ Cfr. *retro*, Cap. III.3.

³⁴⁸ Si v., tra le tante: nn. 1162/1988; 443/1990; 24/1993; 385/1996; 452/1997; 104/2008; 12/2009; 126/2016; 246/2017.

³⁴⁹ Cfr. l'intera *Comparsa di costituzione e risposta*.

³⁵⁰ Nella dottrina giuridica italiana, il termine risale a Norberto Bobbio: cfr. CAMPEGGIO, *L'emergenza climatica tra “sfera dell'insindacabile” e istituzioni suicide*, in *www.LaCostituzione.info*, 7 settembre 2022, pp. 1 ss.; MOTTA, *Sentenze suicide nel “Climate Endgame”*, in *www.LaCostituzione.info*, 25 settembre 2022, pp. 1 ss.; CARDUCCI, *Ordinamenti giuridici e sistema climatico di fronte all'autoconservazione*, in *Ars interpretandi*, 2, 2022, pp. 13 ss.

dettati dalla Corte costituzionale con la Sent. n. 641/1987, al fine di **non vanificare** in alcun modo i diritti fondamentali (Corte di giustizia UE Cause: 33/76; 222/84; C-93/12; C-510/13) od ostacolare arbitrariamente l'accesso al Giudice (Corte di giustizia Causa C-562/12), evocando **lacune** o **mancaza di precedenti domestici** (Corte di giustizia Cause: C-295/04; C-432/05; C-268/06, C-118/08, da C-317/08 a C-320/08, C-352/13; C-510/13), o persino **fonti e principi di impedimento**, che, se realmente esistenti, andrebbero comunque **prontamente disapplicati** (Corte di giustizia Cause C-112/13 e C-580/13).

Prevenire, in poche parole, è **dovere costituzionale ed europeo**, a maggior ragione in una **situazione di pericolo**, dato che «*rimuovere prontamente i fattori di pericolo per la salute, l'incolumità e la vita*» è «*condizione minima e indispensabile*» per agire «*in armonia con i principi costituzionali, sempre attenti anzitutto alle esigenze basilari della persona*» (Corte cost. Sent. n. 58/2018, ma già Sentt. nn. 202/1991, 418/1992, 127/1995, 399/1996, 361/2003, 59/2006).

5.

Il dedotto dovere di **prevenzione** coincide sia con una **norma consuetudinaria del diritto internazionale generalmente riconosciuta** (congiuntamente alla *No-Harm Rule*)³⁵¹, alla quale l'ordinamento interno si adatta automaticamente per via dell'**art. 10 c.1 Cost.**³⁵², sia con **regole di origine pattizia internazionale**, come i **Patti ONU** del 1966, già richiamati in *Atto di citazione*³⁵³, in forza dei quali si è fatto presente che **qualsiasi Stato**, in nome del **diritto alla vita**, ha l'**obbligo positivo di ridurre al minimo** le «*minacce ragionevolmente prevedibili alla vita*» (Human Rights Committee, UN International Covenant on Civil and Political Rights. n. 3624/2019, decisione del 22 settembre 2022³⁵⁴), sia con **regole regionali**, come gli **artt. 2, 8 e 14 CEDU**, così come interpretati dalla Corte di Strasburgo, anche di recente (da ultimo, caso “*Pavlov et al. c. Russia*”, 11 ottobre 2022, n. 31612/09), e già richiamati in *Atto di citazione*³⁵⁵, **entrambe fonti interposte** tra Costituzione e fonti primarie, in base all'**art. 117 c.1 Cost.**³⁵⁶, sia – e soprattutto – con la già cit. **Anticipatory Regulation** dell'art. 3 n.3 UNFCC³⁵⁷. Ma, in fin dei conti, anche l'**Accordo di Parigi**, nel

³⁵¹ Cfr. DUVIC-PAOLI et al., *Harm to the Global Commons on Trial. The Role of the Prevention Principle in International Climate Adjudication*, in *RECIEL*, 2, 2023, pp. 226 ss.

³⁵² Cfr. MUGRA, *La due diligence climatica tra CEDU, art. 10, comma 1, Cost. e neminem laedere*, in AA.VV., *Costituzione italiana e Green Deal europeo: profili di conformità e divergenza nell'emergenza climatica. Seminari 26 maggio – 30 settembre 2023* (<https://www.analisielogicadeldiritto.it/call-di-discussione/>).

³⁵³ *Atto di citazione*, pp. 49 ss. e 67.

³⁵⁴ GAVOUNELI, *Views adopted by the Committee under Art. 5(4) of the Optional Protocol, concerning Communication No. 3624/2019 (U.N.H.R. Committee)*, in *International Legal Materials*, 2023, pp. 1 ss.

³⁵⁵ *Atto di citazione*, pp. 63 ss.

³⁵⁶ Cfr. GHERA, *Gli obblighi internazionali come “norme interposte”*, cit.

³⁵⁷ Cfr. *retro*, Cap. II.

momento in cui richiede, nel suo *Preambolo*, che le decisioni climatiche siano assunte per «*promuovere*» i diritti umani nella «*equità intergenerazionale*», enfatizza questa funzione preventiva³⁵⁸.

Nella connotazione **degenerativa e catastrofica** – *bad-to-worst* – dell'emergenza climatica³⁵⁹, definitivamente suffragata dal cit. *Synthesis Report 2023* dell'IPCC³⁶⁰ e **non confutata dagli Stati**, Italia inclusa³⁶¹, **prevenire è l'unico dovere possibile e necessario**; ed esso è soddisfatto dalla quantificazione della «*quota equa*».

6.

La suddetta conclusione è **costituzionalmente valida** tanto per l'**art. 2043 c.c.**, alla luce dell'immutata giurisprudenza costituzionale, inaugurata dalle cit. **Sentt. nn. 184/1986 e 641/1987** (ovviamente al netto del travisamento statale sulla questione dei danni degli Attori e dell'illogicità incostituzionale dell'asserita assenza di «*base legale*»), quanto per l'**art. 2051 c.c.**, per il quale **Corte Cass. civ. sez. III Sent. n.1725/2019** ricorda che «*la prevenzione e/o l'eliminazione della ... conseguenza pregiudizievole*», persino da «*condotta di terzi prevedibile materialmente attinente a una cosa oggetto di custodia*», rientrano «*direttamente e propriamente nell'attività di custodia*», dato che, «*ragionando invece al contrario*», la disposizione codicistica «*verrebbe ad essere "svuotata" in quanto esonerata appunto da una ordinaria vigilanza della cosa, vale a dire una vigilanza atta a percepire e a comprendere non solo quel che è già accaduto ... ma altresì quel che è prevedibile ...*».

7.

Con riguardo all'**art. 2043 c.c.**, sussistono **tutti i requisiti** necessari, in ordine a:

- la **condotta**, dato che lo Stato, in presenza dell'emergenza climatica aggravata dalla condizione di *hot-spot* in cui versa il sistema climatico italiano³⁶², nulla ha realizzato o programmato di realizzare, in termini di abbattimento in «*quota equa*» delle emissioni antropogeniche di CO₂-eq, per porre effettivamente fine alla situazione italiana di minaccia esistenziale, attivata, alimentata e perpetuata dal proprio concorso emissivo;
- l'**elemento soggettivo**, risultando di pubblico dominio, oltre che puntualmente documentato dagli Attori, la piena conoscenza e assoluta consapevolezza statale

³⁵⁸ Cfr. PIÑA, *Cambio climático y sanciones positivas*, Córdoba, Lerner, 2023, e la giurisprudenza del STF brasiliano, su cui FIORINI BECKHAUSER, *L'Accordo di Parigi sul clima come fonte a tutela dei diritti umani*, cit.

³⁵⁹ Cfr. DOLCE, *Le strutture "degenerative" dell'illecito climatico*, in AA.VV., *Costituzione italiana e Green Deal europeo: profili di conformità e divergenza nell'emergenza climatica. Seminari 26 maggio – 30 settembre 2023* (<https://www.analisiecologicadeldiritto.it/call-di-discussione/>).

³⁶⁰ Cfr. *retro*, Cap. V.

³⁶¹ Sulla non confutabilità dell'emergenza climatica da parte degli Stati, si v. CUNHA VERCIANO, «*Scienza privata*», cit.

³⁶² Cfr. *retro*, Cap. V e *ivi* rinvii ai documenti versati in atti.

dell'esistenza dell'emergenza climatica e della natura del pericolo, da essa derivante, come minaccia esistenziale degenerativa e a tendenza irreversibile, in un quadro nazionale di accentuata vulnerabilità e fragilità del sistema, con effetti disastrosi sui beni vitali dei suoi abitanti;

- **il rapporto di causalità tra condotta italiana e produzione storica e incremento attuale dell'evento**, avendo denunciato gli errori epistemici delle tesi – apparentemente “scientifiche” – dello Stato³⁶³, ma soprattutto documentato l'inconfutabilità, acclarata da tutti i *Report* dell'IPCC con il consenso stesso dell'Italia, del concorso storico e attuale di ciascuno Stato alla causazione dell'emergenza climatica, nella complessa dinamica a *feedback loop* e patogenesi del sistema climatico locale e non solo planetario³⁶⁴, con l'Italia collocata tra i maggiori perturbatori e destabilizzatori del sistema terrestre, visto che essa è non solo tra le prime venti nazioni per emissioni cumulative di CO₂ generate a livello mondiale dal 1850 in poi e con persistenti emissioni *pro capite* superiori alla media mondiale, ma anche tra i territori con il più alto *deficit* ecologico e di sfioramento dei confini planetari – *Planetary Boundaries* – della sostenibilità ecosistemica³⁶⁵);

- **l'ingiustizia del danno** a cui andranno incontro gli Attori, nella sopravvivenza intertemporale, oltre che intergenerazionale, dei beni vitali, costituzionalmente protetti, costitutivi dei loro determinanti della salute dentro il quadro epistemico *One Health-Planetary Health*, accolto dalla comunità scientifica mondiale e fatto proprio dalle Istituzioni internazionali e nazionali, Italia inclusa;

- la **sua eliminazione (risarcibilità)** attraverso il computo della «*quota equa*» di abbattimento delle emissioni antropogeniche italiane (computo dallo Stato totalmente ignorato e mai effettuato³⁶⁶), avendo più volte fatto presente, in ragione dei travisamenti statali sull'*Atto di citazione*, che gli Attori non lamentano un qualsivoglia risarcimento di danno già cagionato (in termini di reintegrazione successiva alla lesione), bensì agiscono in **via preventiva** affinché lo Stato ponga «*rimedio a tutta la gamma delle conseguenze dannose*» (ai sensi delle storiche Sentt. Corte cost. nn. 184/1986 e 641/1987, costantemente confermate come diritto vivente costituzionale³⁶⁷) procedendo a «*rimuovere prontamente i*

³⁶³ Cfr. *retro*, Cap. II.

³⁶⁴ Cfr. *retro*, Cap. V e *ivi* rinvii ai documenti versati in atti.

³⁶⁵ Cfr. la *Scheda 1* del Cedeuam di UniSalento (*Fonti di cognizione delle prove sull'esistenza dell'emergenza climatica, le sue manifestazioni, i suoi impatti e il contributo degli Stati su di essa*), versata in atti, in allegato alle *Memorie ex art. 183, c. 6, n. 2 c.p.c.*

³⁶⁶ Cfr. *retro*, Cap. V.

³⁶⁷ Cfr., tra le tante, 1162/1988, 307/1990, 443/1990, 202/1991, 24/1993, 71/1993, 385/1996, 452/1997, 561/1997, 104/2008, 12/2009, 126/2016, 246/2017, sino a, da ultimo, Corte cost. n. 14/2023.

fattori di pericolo per la salute, l'incolumità e la vita» (Corte cost. Sent. n. 58/2018), derivanti dall'emergenza climatica in atto.

8.

Quanto alla responsabilità *ex art. 2051 c.c.*, in tema di **custodia del sistema climatico**, è pacificamente **confutabile** l'asserzione dello Stato italiano di **non essere l'«unico soggetto in grado di controllare e ridurre le emissioni nel proprio territorio»³⁶⁸**, a causa della presenza (non si comprende se sul territorio o altrove) di **terzi**.

Siffatta affermazione **non serve a identificare il “caso fortuito”** richiesto dall'art. 2051 c.c., dato che questi soggetti, “altri” rispetto allo Stato, non solo non sono individuati ma neppure contestualizzati nelle loro caratteristiche di incidenza imprevedibile e inevitabile, come invece pacificamente richiesto dalla giurisprudenza italiana (Cass. civ. SS.UU. Sent. n. 20943/2022 e nuovamente cit. Sent. n. 1725/2019, dove si legge che «*l'azione di un soggetto terzo non è di per sé sufficiente a immutare l'ordinario dinamismo causale discendente dalla cosa custodita*»). Inoltre, poiché la responsabilità per custodia *ex art. 2051 c.c.* può essere affermata **in via solidale** (Corte cass. civ. sez. III Ord. n. 2328/2018), dichiarare di non essere l'«unico soggetto in grado di controllare e ridurre le emissioni nel proprio territorio» **non corrisponde a una causa di esclusione di responsabilità**.

La **dichiarazione statale**, in qualsiasi modo, resta **confusa**, tant'è che lo Stato, invece di fornire chiarimenti, si limita a citare fallacemente tre risalenti Sentenze della Corte di Cassazione civile (Cass. civ. nn. 1948/2003; 782/2001; 1859/2000³⁶⁹), del tutto inutili, limitandosi, le stesse, semplicemente ad affermare che sussiste custodia di una *res*, allorquando vi sia un potere di controllo sulla stessa: il che è ovviamente pacifico per chiunque.

La dichiarazione statale, però, si presenta anche **totalmente antiscientifica**, risultando in contrasto con le più recenti evoluzioni della conoscenza del sistema climatico, sfociate nella formalizzazione, con voto degli Stati, del **principio di resilienza**, già riconosciuto dall'IPCC sin dal 2012³⁷⁰ e ora impresso negli artt. 2, 7, 8 e 10 dell'Accordo di Parigi.

9.

Questo principio mette in pratica, sul piano dell'intera dinamica dei sistemi climatici locali, l'altro principio, presente nel **Preambolo** dell'UNFCCC (anch'esso votato dall'Italia), secondo cui gli Stati «*hanno la responsabilità di garantire che le attività svolte nel territorio soggetto alla loro giurisdizione o al loro controllo non causino danni all'ambiente di altri*

³⁶⁸ *Comparsa di costituzione e risposta* dello Stato, pp. 31-32.

³⁶⁹ *Comparsa di costituzione e risposta* dello Stato, p. 32.

³⁷⁰ IPCC, *Glossary of Terms, ad vocem*, 2012

Stati o di regioni al di fuori della loro giurisdizione nazionale». Nella termodinamica del sistema climatico, **un territorio non danneggia altri se diventa “resiliente”**. L’Italia l’ha **dichiarato ufficialmente** con il suo Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (PNACC), adottato anch’esso per vincoli giuridici UE³⁷¹.

Tuttavia, **la resilienza presuppone la mitigazione** (lo si legge anche nel cit. PNACC).

Maggiore è la mitigazione, migliore è la resilienza e perciò il controllo del territorio.

Lo **Stato**, quindi, **smentisce sé stesso: dichiara** di non essere «*unico soggetto*» in grado di controllare le emissioni, **ma**, nel contempo, **fa proprio** il principio di **resilienza** che **si fonda sul controllo**, attraverso la mitigazione, **delle emissioni**.

Questa (ulteriore) **ambiguità** – diffusa fra gli Stati per sottrarsi alla giustizia climatica – è stata recentemente **smascherata** dalla **giurisprudenza internazionale** in tema di **responsabilità extraterritoriale degli Stati**³⁷².

Nel **caso “Sacchi et al. c. Argentina et al.”** (23 settembre 2019-11 ottobre 2021 *Communications* CRC/C/88/D/ nn. 104-108/2019), il Comitato delle Nazioni Unite per i Diritti del Fanciullo ha rilevato che gli obblighi discendenti dai diritti umani impongono agli Stati l’adozione di misure che **prevenzano** lesioni dei diritti cagionate da danni transfrontalieri e che gli Stati hanno **responsabilità extraterritoriale** per danni causati dalle **emissioni di CO₂ provenienti dal loro territorio**, su cui essi esercitano il loro **controllo effettivo**, dato che solo lo **Stato detiene la capacità di regolare tutte le attività umane e i servizi ecosistemici territoriali**, concorrenti nella produzione o alimentazione di situazioni di pericolo e danni e attivare resilienza³⁷³.

La decisione del Comitato consolida (facendole proprie) le considerazioni della **Corte interamericana dei diritti umani** nell’**Opinione consultiva OC-23/17**, con cui si è affermato che gli Stati sono responsabili per qualsiasi danno significativo a persone al di fuori dei propri confini, causato da attività condotte all’interno degli stessi o sotto il loro **controllo effettivo**, per cui «*gli Stati devono adottare misure di prevenzione*» considerando appunto i potenziali danni «*all’interno o all’esterno del proprio territorio*»³⁷⁴.

In definitiva, nella giurisprudenza di diritto internazionale, tra l’altro dallo Stato evocata come unico *locus* di legittimo contenzioso sulle questioni climatiche³⁷⁵, il concetto di “*effective*

³⁷¹ Cfr. CUNHA VERCIANO, *Il Piano di adattamento ai cambiamenti climatici tra Costituzione e CEDU*, in *www.diritticomparati.it*, 21 marzo 2023.

³⁷² Cfr. GENTILE, *Climate litigation ed extraterritorialità dei diritti*, in *www.federalismi.it*, 5, 2023, pp. 1 ss.

³⁷³ TIGRE et al., *The CRC Decision in Sacchi v. Argentina*, in *American Society of International Law*, 26, 2021.

³⁷⁴ CARRILLO SANTARELLI, *Aspectos destacables y interesantes de la Opinión Consultiva OC-23/17*, in *dipublico.org Derecho Internacional*, 2018, p. 1 ss.

³⁷⁵ *Memoria dello Stato ex art. 183, c. 6, n. 3, c.p.c.*, p. 6.

control” è centrato su **tutte le attività umane ed ecosistemiche** del territorio statale, da cui dipendono danni e resilienza.

Questo concetto di “*effective control*”, associato appunto a tutte le attività umane ed ecosistemiche territoriali, si rivela **conforme** con le indicazioni normative dell’UNFCCC, sin nel cit. *Preambolo*, dove, oltre a leggersi che gli Stati «*hanno la responsabilità di garantire che le attività svolte nel territorio*» non siano dannose, si aggiunge che gli stessi sono «*consapevoli del ruolo e dell’importanza dei pozzi e dei serbatoi di gas ad effetto serra negli ecosistemi terrestri e marini*», e negli artt. 1, 3, 4 e 12, dove gli Stati, definendo il cambiamento climatico come alterazione anche «*indirettamente*» proveniente da una «*fonte*» territoriale (art. 1), convengono che le proprie decisioni debbano riguardare «**tutte le fonti pertinenti, i pozzi e i serbatoi di gas ad effetto serra**» (artt. 3, 4, 12).

In sostanza, “proteggere” il sistema climatico significa decidere su «*tutte le fonti pertinenti, i pozzi e i serbatoi di gas ad effetto serra*», per evitare danni anche transfrontalieri. Poiché «*fonte*» è «**qualsiasi processo o attività, che immette nell’atmosfera un gas ad effetto serra, un aerosol o un precursore di un gas ad effetto serra**» (art. 1 UNFCCC), ecco che gli Stati sono consapevoli che il loro controllo investe tutti i processi e le attività del loro territorio, ossia tutte le sfere del sistema climatico statale.

Come questo “*effective control*” avvenga, in funzione della resilienza, è stato chiarito dall’IPCC, come anche dall’IPBES e da **altre Istituzioni** internazionali di ricerca³⁷⁶. Esso, in pratica, **ha un riscontro scientifico non confutabile**, che, aggiunto ai riferimenti normativi richiamati, **non può non conformare l’ordinamento italiano**, in ragione degli art. 10 c. 1 Cost. (dal quale deriva il canone della buona fede nell’interpretazioni delle fonti internazionali pattizie e del *consensus* sulle evidenze scientifiche concordate fra Stati in sede IPCC³⁷⁷), dell’art. 11 Cost. (dato che la “*euuropeizzazione*” dell’UNFCCC rende prevalente i suoi precetti normativi su quelli di diritto interno) e dall’art. 117 c. 1 Cost. (perché, in ogni caso, le fonti internazionali pattizie sono comunque interposte tra Costituzione e leggi)³⁷⁸.

10.

L’art. 2051 c.c., che è disposizione di legge, va interpretato e applicato in questa prospettiva di cognizione scientifica e conformazione giuridica agli adattamenti internazionali e sovranazionali.

³⁷⁶ Richiamate già in *Atto di citazione*, pp. 22 ss.

³⁷⁷ Cfr. CUNHA VERCIANO, “*Scienza privata*”, cit.

³⁷⁸ Cfr. DE GIORGI, *La custodia del sistema climatico*, cit.

L'operazione, invero, si appalesa semplice. Posto che, per “cosa”, ai sensi dell'art. 2051 c.c., si intende «*qualsiasi elemento*» della realtà geofisica³⁷⁹, è verità naturale e scientifica che il sistema climatico sia costituito da un insieme di “sfere” geo-biofisiche, tra l'altro elencate dall'art. 1 UNFCCC. Ne deriva che la decisione degli Stati di «*proteggere il sistema climatico a beneficio della presente e delle future generazioni*» (ultimo cpv del *Preambolo* UNFCCC) investe tutte le “sfere” del sistema e di tutte le sue “fonti”.

Bisogna allora verificare, in punto di fatto e di diritto, se e come funzioni questa “protezione” del sistema climatico da parte di ogni singolo Stato.

Dal **punto di vista giuridico**, la tesi che nega questa possibilità è, come detto, esclusa dalla stessa UNFCCC, dove si richiama anche, sempre nel *Preambolo*, «*il diritto sovrano [dei singoli Stati] di sfruttare le loro risorse*» ossia le “sfere” del sistema climatico soggiacenti alla sovranità statale. È dunque il «*diritto sovrano*» sulle risorse a legittimare la “protezione”³⁸⁰. Questa norma generale internazionale (appunto il «*diritto sovrano*» sulle risorse, già richiamato in *Atto di citazione*³⁸¹) corrisponde specularmente alla «*situazione giuridicamente rilevante rispetto alla res*» e alla «*signoria di fatto sulla cosa stessa*», richieste dalla giurisprudenza italiana sull'art. 2051 c.c. (Cass. civ. Sent. n. 2481/2018; Cass. civ. Sent. n. 22839/2017).

Dal **punto di vista fattuale**, ossia «*oggettivo*» o di «*effettivo potere fisico*» o «*materiale*» o di «*possibilità di modificare la situazione di pericolo venutasi a creare*», per utilizzare i più recenti con i della giurisprudenza italiana sull'art. 2051 c.c. (Cass. Civ. sez. III Ord. n. 14798/2023; Cass. civ. Sent. n.11152/2023; Cass. civ. SS.UU. Sent. n. 20943/2022; Tribunale di Modena, Sent. n. 374/2018; Tribunale di Locri Sent. n. 758/2013), la “protezione” statale del sistema climatico è stata progressivamente chiarita dall'**IPCC** proprio nei **Report** di valutazione, allegati nell'*Atto di citazione* e nelle *Memorie* istruttorie. Essi forniscono le cognizioni scientifiche per procedere da parte di ogni Stato. In una parola, **i Report IPCC spiegano in che cosa consista fattualmente la custodia del sistema climatico**. Rinviano alla loro lettura nei documenti in atti (*AR5*, *AR6*, *SR 1,5°C IPCC* indicati sia nell'*Atto di citazione*³⁸² che nelle *Memorie* istruttorie³⁸³), le variabili significative

³⁷⁹ VILLANOVA, *La responsabilità per il danno cagionato da cose in custodia*, in *Responsabilità Civile e Previdenza*, 3, 2022, p. 760.

³⁸⁰ Cfr. DI BENEDETTO, *Sovranità dello Stato sulle risorse naturali e tutela degli equilibri ecologici nel diritto internazionale generale*, Torino, Giappichelli, 2018.

³⁸¹ *Atto di citazione*, pp. 48 ss.

³⁸² *Atto di citazione*, pp. 16 ss., 26 ss., 32 ss., 54, 79, 84.

³⁸³ *Memoria degli Attori ex art. 183, c. 6, n. 2 c.p.c.*, pp. 3 (nn. 13-16), 5 (nn. 42-43).

dell'effettivo potere statale di controllo sono offerte dalla conoscenza della complessità dinamica del sistema climatico a livello di singoli territori.

11.

Come sintetizzato in *Atto di citazione*³⁸⁴ e documentato in sede istruttoria³⁸⁵, quello climatico è un sistema complesso di *feedback loop*, la cui dinamica è locale-planetario-locale.

Il controllo locale di questa dinamica è stato primariamente studiato nella sua componente ad **anello aperto**, ossia locale-planetario con riguardo alle sole emissioni antropogeniche che si aggiungono a quelle naturali (come si legge nelle definizioni dell'art. 1 UNFCCC). L'attenzione a questo primo segmento della dinamica dipendeva dalla circostanza che tutti i fattori di influenza del controllo locale sul sistema non erano ancora sufficientemente conosciuti e, di conseguenza, non era ancora possibile stabilire come far derivare gli *Outcome* del sistema dalle azioni di controllo locale sugli stessi. In sintesi, difettavano ancora studi sufficientemente esaustivi sulla dinamica tra “fonti” territoriali e *Outcome* del sistema climatico locale.

Man mano che il volume delle ricerche è aumentato, i *Report* dell'IPCC (e in Italia il CMCC come suo *focal point* per conto dello Stato³⁸⁶) hanno registrato le nuove acquisizioni della comunità scientifica, soprattutto in tema di stabilizzazione del sistema climatico (obiettivo ultimo dell'art. 2 UNFCCC), riuscendo così a osservare la dinamica come **anello chiuso** ossia nell'intera struttura locale-planetario-locale e nella differenziazione tra “contingenza” (esterna) *sul* sistema locale e “stabilizzazione” (interna) *del* sistema locale (differenziazione senza la quale non sarebbe praticabile la resilienza).

È di qui che sono maturate le certezze scientifiche, sempre più consolidate, sul fatto che l'*Outcome* desiderato sul sistema locale **dipenda dal controllo locale** sullo stesso. In poche parole, la stabilità del sistema locale è configurata da tutti gli ingressi – *input* – precedenti locali, a partire dal più risalente, costituito dalle emissioni locali, sicché gli altri fattori “planetari” esterni regrediscono – grazie appunto al controllo locale – a “contingenza”, verso la quale il sistema è in grado di reagire con la propria resilienza.

Nel contempo, i più recenti *Report* dell'IPCC, facendo propri i paradigmi scientifici dell'*Earth System Science* e dell'approccio *One Health-Planetary Health*, hanno dimostrato che **tutte le attività umane intervengono nel processo** oggettivo di produzione del fatto dannoso

³⁸⁴ *Atto di citazione*, Cap. I.

³⁸⁵ *Memoria degli Attori ex art. 183, c. 6, n. 2 c.p.c.*, spec. p. 7 (*Schede* del Cedeuam n. 3 e 4) e p. 8 (*Report* “*Scienza e realtà dell'emergenza alla luce del VI rapporto IPCC*” del Prof. F. Gonella)

³⁸⁶ *Memoria degli Attori ex art. 183, c. 6, n. 2 c.p.c.*, p. 4 (nn. 36-38).

della destabilizzazione del sistema climatico (si pensi agli *hot-spot* climatici³⁸⁷), per cui il controllo implica l'intervento statale sulle azioni umane.

Concetti, come quelli di “*net-zero*” o “*carbon neutrality*” o “*climate neutrality*”, “*footprint*” (impronta), “*human system*”, “*impacts and responses*”, analisi di rischio cumulato assoluto o sistemico locale (condotte in Italia da ISPRA e CMCC), *Planetary Boundaries*³⁸⁸, *Land use*, utilizzati negli ultimi *Report* dell'IPCC (allegati in atti), riflettono questo scenario scientifico e, non a caso, finalmente spiegano l'importanza dell'approccio riferito appunto non solo a «*tutte le fonti pertinenti*», ma anche a «*i pozzi e i serbatoi di gas ad effetto serra*», di cui parla l'UNFCCC.

La stessa opzione *bottom up* dei singoli Stati, formalizzata dall'Accordo di Parigi con l'aggiunta della considerazione specifica delle «*circostanze nazionali*» nelle decisioni climatiche (art. 2 n.2, 4 nn. 3 e 19, 15 n.2), è figlia delle descritte scoperte scientifiche³⁸⁹.

In conclusione, il controllo locale sul sistema climatico locale risiede nel **decidere su una serie di variabili effettivamente nella disponibilità esclusiva dei singoli Stati**, quali: le azioni umane; il tempo di decisione; l'intervento sulle incidenze causali tra le sfere locali del sistema climatico; pozzi e serbatoi, la previsione degli effetti; la valorizzazione dei servizi ecosistemici; la salvaguardia delle nicchie ecologiche e climatiche; l'analisi di rischio; l'esistenza di *hot-spot*, il consumo di suolo; l'agricoltura; la mobilità urbana ed extraurbana; la forestazione; la preservazione della biodiversità; la riduzione di sostanze tossiche ecc. (profili di imputazione che, tra l'altro, lo **Stato non nega**³⁹⁰).

Non a caso, le medesime acquisizioni scientifiche sul controllo del sistema ad anello chiuso sono alla base anche della normativa e giurisprudenza europee: da quella sul c.d. “buco dell'ozono” (Corte di giustizia UE Causa C-341/95), a quella sulla c.d. «*unlimited jurisdiction*» sul controllo giurisdizionale delle quote di emissione³⁹¹, a quella sulla qualità dell'aria, come costantemente ribadito dalla Corte di giustizia UE (da ultimo, Causa C-220/22) in tutte le occasioni in cui gli Stati citati in giudizio hanno eccepito la “impossibilità” del controllo atmosferico³⁹².

Esse hanno anche escluso il c.d. “concorso” della condotta colposa del danneggiato, in ragione della diversa incidenza causale tra emissioni e assorbenti delle stesse, governabili solo dallo

³⁸⁷ Cfr. *Atto di citazione*, pp. 33 ss.

³⁸⁸ *Atto di citazione*, pp. 23 ss. e *Memoria degli Attori ex art. 183, c. 6, n. 2 c.p.c.*, pp. 7-8 (*Schede del Cedeuam nn. 1-15*).

³⁸⁹ Cfr. ROBIU DU PONT et al., *Warming assessment of the bottom-up Paris Agreement emissions pledges*, in *Nature Communication*, **9**, 2018, 4810.

³⁹⁰ Cfr. *Comparsa di costituzione e risposta*, pp. 25-28.

³⁹¹ Cfr. BONOMO, *Il potere del clima*, cit., p. 51.

³⁹² Ulteriori spunti in DE GIORGI, *La custodia del sistema climatico*, cit.

Stato in quanto unica entità capace di promuovere e garantire nel tempo le concentrazioni nette da rispettare, ed emissioni dei singoli individui, consequenziali e non certo prodromiche al governo statale (il che, tra le altre cose, smonta pure la – bizzarra prima ancora che indimostrata – tesi dello Stato sui «miliardi di persone»³⁹³ che, emettendo, graverebbero sull'emergenza climatica al pari degli Stati).

12.

Sempre le **medesime acquisizioni scientifiche**, registrate dagli ultimi *Report* dell'IPCC, valgono anche a **escludere l'invocazione del caso fortuito**, come previsto dall'art. 2051 c.c. e dallo stesso diritto internazionale³⁹⁴.

Secondo lo Stato, “terzi” elementi di interferenza sul territorio statale renderebbero oggettivamente impossibile la custodia. In questo modo, però, sembrerebbe che “terzo” elemento e caso fortuito coincidano. La giurisprudenza italiana l'ha escluso, osservando che non è l'intervento del caso fortuito a rendere «oggettivamente impossibile la custodia» (Corte cass. civ. sez. III n. 11152/2023).

Necessario, allora, è il chiarimento della nozione di “fortuito”. Dato che la sua «*polivalenza consente ... di considerar[lo] tanto come limite della responsabilità per colpa quanto come limite della imputazione di responsabilità*», la nozione, in quanto evocata espressamente dalla disposizione normativa, «*deve essere riempita di contenuto in correlazione con il contesto*», oltre che con la *ratio legis* (così, sempre Corte cass. civ. sez. III Sent. n. 11152/2023): e il «*contesto*», nell'emergenza climatica, è quello della dinamica del sistema come anello localmente chiuso.

In tale prospettiva, il concetto di «*anomalia della cosa*» (custodita), elaborato dalla giurisprudenza italiana per inquadrare il nesso eziologico (cfr. Corte cass. civ. sez. III Sent. n. 10649/2004), corrisponde a quello scientifico di instabilità del sistema climatico territoriale, incrementata dall'azione antropogenica localmente incontrollata e, di conseguenza, non rubricabile come sconosciuta o imprevista o imprevedibile (ossia “fortuita”).

I **livelli di consenso scientifico** (*Confidence*), sulle regolarità di questi nessi causali, e di **valutazione delle probabilità** (*Likely*), sulle previsioni delle conseguenze delle azioni od omissioni locali (riportati sempre nei citati *Report* dell'IPCC), dissolvono qualsiasi dubbio

³⁹³ Cfr. *Comparsa di costituzione e risposta dello Stato*, p. 31.

³⁹⁴ Cfr. *Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities*, cit., Commentary to art. 23 (*Force majeure*).

sia sul fronte delle imputazioni di responsabilità³⁹⁵ sia su quello dell'imprevedibilità-inevitabilità (in analogia, sempre nel campo applicativo dell'art. 2051 c.c., con la giurisprudenza italiana sugli eventi meteorologici estremi, nel riferimento ai concetti di "imprevedibilità" come «*obiettiva inverosimiglianza*» e di "eccezionalità" come «*sensibile deviazione ... dalla frequenza statistica*», alla luce delle conoscenze scientifiche: cfr. Corte cass. civ. SS.UU. Sent. n. 5422/2021).

Nello scenario del sistema ad anello chiuso, il dovere di adozione, da parte dello Stato, della «*quota equa*» di abbattimento delle emissioni, richiesta da UNFCCC e Accordo di Parigi, corrisponde, come già accennato³⁹⁶, **non solo** al «*comportamento diligente volto a evitare il danno*», con la connessa «*dimostrazione*» che è stata eliminata l'imputazione di responsabilità del singolo custode (lo Stato), **ma soprattutto** a relegare all'assoluta imprevedibilità e inevitabilità il prodursi di precedenti e nuovi eventi dannosi sul sistema climatico locale, grazie alla conseguita resilienza (sulla distinzione tra diligenza e inevitabilità, cfr., da ultimo, sempre Corte cass. civ. sez. III Sent. n. 11152/2023).

Il che corrisponde pure alla regola di diritto internazionale generale della «*garanzia di non ripetizione della condotta*» causativa del danno, fonte consuetudinaria³⁹⁷ anch'essa non disapplicabile o ignorabile dal Giudice per obbligo di adattamento automatico *ex art. 10 c.1 Cost.*

13.

In conclusione, **nulla osta**, sia sul piano fattuale che su quello giuridico, all'**imputazione** dell'emergenza climatica allo **Stato italiano**.

L'**ostinazione** della difesa erariale a sottrarsi a questo dato, invocando, a guisa di esimente, il **concorso indefinito di qualsiasi altro soggetto** al mondo che produca emissioni, è categoricamente smentita dalla regola della **responsabilità solidale**, vero e proprio **principio di civiltà giuridica** non a caso riconosciuto a tutti i livelli ordinamentali: **internazionale generale, internazionale convenzionale, sovranazionale e nazionale**³⁹⁸.

³⁹⁵ Cfr. CUNHA VERCIANO, "Scienza privata", cit.; LONGO, *Che cosa significa «evitare» nel diritto climatico?*, cit., e GERMANI, «Minaccia» e «danno» da cambiamento climatico: fra artt. 27, 29 e 31 della Convenzione di Vienna sull'interpretazione dei trattati e artt. 51-54 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in AA.VV., *Costituzione italiana e Green Deal europeo: profili di conformità e divergenza nell'emergenza climatica. Seminari 26 maggio – 30 settembre 2023* (<https://www.analisiecologicediritto.it/call-di-discussione/>).

³⁹⁶ Cfr. *retro*, Capp. III.3 e V.

³⁹⁷ Cfr. *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law* (principi VIII e IX), adottati dall'Assemblea Generale dell'ONU (Risoluzione 60/147 del 16 dicembre 2005), e *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries*, Yearbook of the International Law Commission, 2001, vol. II, Part Two, *sub artt. 30, 31, 47, 48 par. 2 lett. a*

³⁹⁸ E declinato con diverse denominazioni: *Common but Differentiated Responsibility; Shared Responsibility; Joint Responsibility; Joint and Several Liability*. Cfr. EPSTEIN, *Common but differentiated responsibilities*, in *Encyclopedia*

Ad esso si è già fatto richiamo in precedenza³⁹⁹.

In questa sede, appare opportuno qualche ulteriore riscontro giurisprudenziale di dettaglio.

A **livello internazionale generale**, si deve considerare, prima di tutto, il **principio di buona fede**, scandito dai già cit. *Comment General* del Comitato dei diritti umani dell'ONU rispettivamente No. 36 (sul diritto alla vita *ex art. 6* del cit. Patto ONU sui diritti civili e politici) e No. 31[80] (sull'art. 2 del medesimo Patto), in cui si precisa che «*gli Stati hanno anche l'obbligo, ai sensi del diritto internazionale, di non aiutare o assistere attività intraprese da altri Stati [...] che violino il diritto alla vita*» (par. 63 del primo *Comment*), e che «*ogni Stato Parte ha un interesse legale nell'adempimento dei propri obblighi da parte di ogni altro Stato*» (Par. 2 del secondo *Comment*)⁴⁰⁰. Tale conclusione sintetizza una regola di diritto internazionale generale, da nessuno Stato contestata⁴⁰¹, vincolante l'ordinamento italiano, sempre ai sensi dell'art. 10 c.1 Cost.

A **livello internazionale convenzionale**, la Corte EDU applica la regola della **responsabilità solidale** persino nelle ipotesi di **concorso indipendente** dei singoli Stati nella lesione dei diritti umani (cfr., per tutti, caso “*Ilascu et al. c. Moldavia e Russia*”, 8 luglio 2004, n. 48787/99).

A **livello sovranazionale**, risulta pacifica l'applicazione dell'**art. 258 TFUE** a più Stati membri concorrenti nella violazione del diritto UE⁴⁰².

A **livello nazionale**, vale ovviamente l'**art. 2055 c.c.**, di cui proprio la giurisprudenza più recente ha consolidato i contorni applicativi tra unicità del fatto dannoso e pluralità di fattori e circostanze che vi contribuiscono, ammettendo, per esempio, il concorso di «*più azioni o omissioni, dolose o colpose, costituenti fatti illeciti distinti, e anche diversi*» sia nel tempo che nell'efficienza causale, come anche nell'«*atteggiamento soggettivo (dolo o colpa)*» dei coautori (Corte cass. civ. sez. III, Ord. n. 15512/2022 e Corte cass. civ. sez. II Sent. n. 11043/2022, in continuità con pacifici precedenti, tra cui: nn. 12957/2021; 1842/21; n. 20192/14; n. 7404/12; n. 6041/10; n. 17475/07; n. 13272/06; n. 5946/99), e utilizzando altresì il criterio risarcitorio c.d. “*all or nothing*” (Corte cass. civ. sez. III Ord. n. 886/2020, Sentt. nn. 28993/2019 e 10812/2019).

Britannica, 20 Mar. 2023; NOLLKAEMPER et al., *Guiding Principles on Shared Responsibility in International Law*, cit.; CERCHIA, *Uno per tutti, tutti per uno. Itinerari della responsabilità solidale nel diritto comparato*, Milano, Giuffrè, 2009.

³⁹⁹ Cfr. *retro*, Cap. III, spec. paragrafi 2c-2e.

⁴⁰⁰ Trad. nostra.

⁴⁰¹ Cfr. *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries*, cit., art. 47 (Plurality of responsible States), e NOLLKAEMPER et al., *Guiding Principles on Shared Responsibility in International Law*, cit.

⁴⁰² Cfr. F. POCAR et al., *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, cit., sub art. 258.

VIII. CONFERME SULLA RESPONSABILITÀ DA CONTATTO SOCIALE QUALIFICATO

1.

Lo Stato ha negato la responsabilità da contatto sociale qualificato, in ragione della **natura non vincolante** delle **Osservazioni** depositate dagli Attori nella procedura di consultazione pubblica ai sensi del D.lgs. n. 152/2006. In particolare, esso ha affermato che dalla partecipazione alla procedura **non** «*possa originare un **legittimo affidamento** in capo ai partecipanti a che le **Osservazioni** da questi versate in quella sede **siano recepite dall'istituzione procedente, stante il carattere non vincolante delle stesse***»⁴⁰³.

Nella sostanza, lo Stato ha dapprima individuato il contenuto dell'affidamento nell'aspettativa del recepimento delle Osservazioni; quindi, supposto che gli Attori ne abbiano lamentato il mancato recepimento, ha inferito l'assenza di responsabilità statale, rilevando il carattere non vincolante delle Osservazioni medesime.

2.

L'argomento avversario, invero l'unico svolto nel merito, muove dall'**errata comprensione degli elementi costitutivi della categoria giuridica del contatto sociale qualificato**⁴⁰⁴; nel contempo, consuma un ulteriore plateale **travisamento della domanda** formulata dagli Attori nell'*Atto di citazione*.

Richiede, di conseguenza, necessarie **puntualizzazioni**.

3.

L'**affidamento** del privato, determinante ai fini dell'insorgenza del contatto sociale qualificato con la P.A., ha **come oggetto la correttezza** dell'operato di un potere pubblico, dunque dell'*agere* amministrativo (*ex multis*, Corte Cass. civ. SS.UU. Sent. n. 12477/2018).

Infatti, la **relazione sociale qualificata**, che si instaura in esito al “contatto” intervenuto tra persona umana e potere, **consolida l'affidamento del privato**, fondando uno specifico obbligo giuridico-costituzionale, gravante sulla P.A., dalla giurisprudenza denominato “**obbligazione di protezione**”: “obbligazione”, tra l'altro, non estranea alla **tradizione giuridica europea**, tanto da trovare richiamo nell'art. 4:103 dei c.d. *PETL (Principles of European Tort Law)*, dove si contempla il «*dovere di proteggere*» anche «*quando tra le parti intercorra una specifica relazione*».

4.

Siffatta obbligazione, per quieto indirizzo giurisprudenziale, è riconducibile allo schema tipico

⁴⁰³ *Comparsa di costituzione e risposta* dello Stato, p. 32, ultimi due capoversi.

⁴⁰⁴ Sulla ricorrenza di questo errore, si v. VENOSTA, “*Contatto sociale*” e *affidamento*, Milano, Giuffrè, 2021.

del rapporto contrattuale, di cui ne mutua la disciplina, sebbene tra le parti non sussista vincolo negoziale alcuno.

Nel dettaglio, essa ha come **oggetto**, in attuazione del principio solidaristico *ex art. 2 Cost.*, un comportamento (condotta) conforme ai criteri di matrice civilistica di **correttezza** e **buona fede**, di cui agli **artt. 1175 e 1375 c.c.**, nonché ai principi di buona amministrazione *ex art. 97 Cost.* e di sovranità popolare (**art. 1 c.1 Cost.**)⁴⁰⁵.

5.

Gli Attori hanno ampiamente argomentato⁴⁰⁶ la lesione dell'**affidamento** da loro riposto nel **corretto operato della P.A.**, senza contestazione alcuna da parte dello Stato; e hanno fatto riferimento alle Osservazioni, depositate nella procedura di consultazione pubblica, per l'ovvia e logica ragione di attestare l'intervenuto "contatto" (procedimentale) tra le parti.

In nessun modo e in nessun luogo, gli Attori hanno manifestato un'aspettativa all'accoglimento di qualcosa.

6.

L'UE non chiede questo. È il **Regolamento UE n. 2018/1999**, precisamente all'**art. 11**, a prescrivere l'**obbligo**, dall'**Italia disatteso**, del contatto qualificato, sotto forma di «**dialogo multilivello**»⁴⁰⁷: una relazione, non un semplice procedimento.

La **ratio** di questo "dialogo" risiede nella necessità di declinare la programmazione della mitigazione climatica, formulata col PNIEC, con la tutela della **salute** e dell'**ambiente** (cfr. **Considerando nn. 12, 18, 19, 21, 28 e 45** nonché **art. 14 n.4** e **Allegato I punto 5.2** cit. Reg UE n. 2018), affinché la partecipazione serva appunto a far emergere la **convergenza** intorno al tema climatico nei suoi impatti sulle **condizioni di vita degli amministrati**⁴⁰⁸, in assoluta coerenza con l'**art. 41 CDFUE**⁴⁰⁹.

7.

L'attività istruttoria ha confermato l'**inadeguatezza** e l'**insufficienza** di questa relazione e delle misure di mitigazione formulate nel **PNIEC**⁴¹⁰. L'inadeguatezza, invero, risulta **riconosciuta dallo Stato stesso**, in sede di *Memoria ex art. 183, c. 6 n. 2, c.p.c.*, dove **si**

⁴⁰⁵ ANTONELLI, *Contatto e rapporto nell'agire amministrativo*, Padova, Cedam, 2007, pp. 19 ss. e 227 ss., dove la "doverosità" dell'agire amministrativo è fatta dipendere dallo statuto giuridico della partecipazione cittadina alla relazione con la P.A., fondato appunto sull'art. 1 Cost.

⁴⁰⁶ *Atto di citazione*, pp. 89 ss.

⁴⁰⁷ BONOMO, *Il potere del clima*, cit., p. 72 ss.

⁴⁰⁸ BALODE et al., *How to assess policy impact in National Energy and Climate Plans*, in *Environmental and Climate Technologies*, 25, 2021, pp. 405 ss.; WILLIGES et al., *The potential for successful climate policy in National Energy and Climate Plans*, in *Sustainable Earth Review*, 5, 2022, pp. 1 ss.

⁴⁰⁹ Cfr. CELONE, *Il "nuovo" rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione alla luce dell'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'unione europea*, in *Studi in mem. Antonio Romano Tassone*, Napoli, Editoriale scientifica, 2017, pp. 439 ss.

⁴¹⁰ Cfr. *retro*, Cap. V.

dichiara che «*le politiche climatiche dovranno essere aggiornate e rinforzate, visto che con quanto previsto oggi l'obiettivo di 1,5°C non verrà raggiunto*»⁴¹¹ e che «*ulteriori sforzi sono però necessari*»⁴¹².

8.

Ne deriva che la descritta **condotta processuale dello Stato convenuto** abilita la riconducibilità dell'inadeguatezza e insufficienza del PNIEC nel novero dei **fatti pacifici** (acquisiti) tra le parti in causa, da porre a fondamento della decisione *ex art. 116 c. c.p.c.*, rendendo indubitabile la **violazione statale**, in sede appunto di adozione del PNIEC, dei doveri di correttezza, buona fede e protezione *ex artt. 1175 e 1375 c.c.* nonché dei principi di buona amministrazione della P.A. *ex artt. 97 Cost. e 41 CDFUE*.

9.

Nelle more del giudizio, lo Stato italiano ha avviato il procedimento di **aggiornamento** del PNIEC, da completare **entro il 30 giugno 2024**, in funzione del modificato quadro normativo europeo, dettato dai Regolamenti UE nn. 2021/1119 e 2023/857⁴¹³.

Senonché, il suddetto aggiornamento si limita, come sempre, a recepire il diritto UE, con specifico riguardo alla percentuale di abbattimento delle emissioni di gas serra del -55%, indicata dai nuovi Regolamenti, **senza alcuna verifica della sua corrispondenza alla «quota equa» nazionale**, necessaria a imputare allo Stato italiano l'effettivo concorso al contenimento dell'aumento della temperatura richiesto dall'Accordo di Parigi. L'effetto è quello di **non eliminare** la già riscontrata **inadeguatezza e insufficienza del PNIEC originario**, per di più in un **quadro europeo** persistentemente **anch'esso inadeguato**, come documentato, e **dallo Stato non contestato**, dall'*Addendum* di *Climate Analytics*, versato in istruttoria⁴¹⁴. e da quanto emerso dalle citate *Relazioni* della **Corte dei conti europea**⁴¹⁵. In ogni caso, l'aggiornamento insufficiente in questione produrrà i suoi effetti soltanto dal giugno 2024, sicché la situazione permane immutata (nella già riconosciuta inadeguatezza) rispetto alla rappresentazione operata nell'*Atto di citazione*.

Si può solo aggiungere, per completezza difensiva, che l'eventuale rigetto della domanda attrice, alla luce dell'avviata procedura di aggiornamento del PNIEC, implicherebbe comunque la condanna del convenuto alle spese e ai compensi di causa, in virtù del principio della c.d. **soccombenza virtuale**.

⁴¹¹ Memoria dello Stato *ex art. 183, c. 6, n. 2, c.p.c.*, p. 9

⁴¹² *Ivi*, p. 28.

⁴¹³ Cfr. [Clima-Energia: il MASE ha trasmesso la proposta di PNIEC alla Commissione UE](#) (19 luglio 2023).

⁴¹⁴ Memoria degli Attori *ex art. 183, c. 6, n. 2 c.p.c.*, p. 8 (*lett. E*).

⁴¹⁵ Cfr. *retro*, Cap. III.2.

IX. CONCLUSIONI

Alla luce di quanto chiarito e ribadito, voglia il Giudice adito – rigettare ogni avversa eccezione, deduzione e richiesta – accogliere le domande così come formulate nell’*Atto di citazione* e riportate nel Verbale d’udienza del 13 settembre 2023, inclusa la richiesta di rimessione della causa sul ruolo, ai fini istruttori.

Con vittoria di spese e compensi di giudizio da distrarsi in favore dei sottoscritti procuratori antistatari.

Lecce/Napoli, 10 novembre 2023

Avv. Raffaele Cesari

Avv. Luca Saltalamacchia

Prof. Avv. Michele Carducci (in affiancamento)