

TRIBUNALE ORDINARIO DI ROMA

SECONDA SEZIONE CIVILE

(R.G. 39415/2021, G.U. dr.ssa A. Canonaco)

Note autorizzate

per: **A Sud Ecologia e Cooperazione ODV e altri**, rappresentati e difesi dagli Avvocati 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 -

*

Con provvedimento 14.12.2021 all'esito dell'udienza in pari data svolta in forma scritta, il Giudice ha concesso a parte attrice termine al 14.01.2022 per controdedurre in ordine alla comparsa e alle richieste del convenuto, costituito in giudizio il 13.12.2021, dopo lo spirare del termine per il deposito e lo scambio delle note per la trattazione della prima udienza.

*

Si impugna e contesta, in ogni singolo punto e globalmente, il contenuto della comparsa di costituzione avversaria, siccome infondato in fatto e in diritto. Parte convenuta, invero, muove da un'errata ricostruzione delle domande attrici, strumentalmente rappresentate per modo da inferirne la inammissibilità e l'infondatezza, e quindi invocarne il rigetto. Pertanto, si rendono ora necessarie le seguenti deduzioni ai fini dell'esatta ricognizione del tema di lite, dunque dei fatti che occorre provare per l'accoglimento delle domande.

1.

Con un lessico inappropriato e impreciso, nondimeno promiscuo e fuorviante, la difesa avversaria ha operato un sistematico travisamento degli elementi fattuali allegati nell'atto introduttivo, ostacolandone l'immediata focalizzazione di conoscenza e di comprensione. Vale rimarcare, allora, come la domanda di parte attrice sia radicata sul dato fattuale

dell'**emergenza climatica**, denunciata dalla comunità scientifica e dichiarata da diverse istituzioni, tra cui la UE e lo Stato italiano. Essa è altro dal processo del **cambiamento climatico** che l'ha prodotta e, giorno dopo giorno, ne accelera la degenerazione, con l'inarrestabile contrazione del "*tempo rimasto*" per arginarla.

L'emergenza climatica è, dunque, una circostanza fattuale inedita e discontinua rispetto ad ogni altra esperienza di emergenza sinora conosciuta, poiché integra una **situazione di pericolo**: distruttiva nella catastrofica evoluzione stante l'incombenza dei "*Tipping Point*"; ubiqua nelle manifestazioni esistenziali; letale nelle conseguenze, soprattutto per il contesto italiano di *hot-spot*, con tutte le sue conclamate specificità di vulnerabilità e di fragilità, aggravate dal superamento delle soglie di sicurezza della stabilità climatica territoriale tracciate dall'Accordo di Parigi e definite dalla comunità scientifica.

L'Avvocatura non contesta, neppure genericamente, l'immanenza dell'emergenza climatica né fornisce confutazione scientifica alcuna della sua natura drammaticamente ultimativa e distruttiva; ciononostante, innanzi al Giudice dello Stato che essa difende, ne consuma il plateale **travisamento**, riducendola irragionevolmente alla stregua di (confondendola con) un qualsiasi altro **problema ambientale**, obliterando la **differenza** tra l'**ambiente**, da un lato, il **clima**, il sistema climatico, i complessi processi termodinamici che necessariamente lo determinano, dall'altro: differenza determinante per il presente giudizio¹.

Come noto, l'**ambiente** è una mera "**nozione**", nata da convenzioni puramente sociali indipendentemente da qualsiasi episteme, mai riscontrata da alcuna definizione normativa: non esiste al mondo una sola Costituzione, né altra fonte di diritto internazionale e, per quanto riguarda l'Italia, una norma interna che definisca l'ambiente. Mentre, i **fatti climatici** identificano "**categorie scientifiche**", ossia definizioni della realtà frutto di episteme condivisa, recepite dalle fonti internazionali e sovranazionali del diritto climatico,

¹ Cfr., per gli elementi determinanti del c.d. "contenzioso climatico" verso gli Stati, G. Greco, *Contenzioso climatico verso lo Stato nell'emergenza climatica e separazione dei poteri. Schemi esplicativi per la comparazione giudiziale*, Cedeuam, Lecce, 2021, scaricabile dal sito: www.cedeuam.it/publicazioni (*ad titulum* nella sezione Studi scientifici).

per diventare rigorose e vincolanti **definizioni normative** - come sono le definizioni basate sulla scienza contenute nell'UNFCCC, che controparte pare invece ignorare.

Peraltro, con la maldestra traduzione dell'art. 2, in censurabile violazione delle regole sull'interpretazione secondo buona fede dei trattati sancite dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati del 1969, controparte altera l'obiettivo della stessa UNFCCC. Infatti, nella resa della disposizione in lingua italiana, consegnata in comparsa (pag. 5), lo scopo è individuato nella riduzione delle concentrazioni di gas-serra in atmosfera per evitare *“dannose interferenze con il sistema climatico”*. Mentre, la corretta traduzione è: *“pericolosa interferenza antropogenica con il sistema climatico”* (dall'originale inglese: *“dangerous anthropogenic interference with the climate system”*), che ha tutt'altro significato, con portata e implicazioni differenti.

2.

La fuorviante e mistificatoria rappresentazione dell'emergenza climatica sorregge e giustifica, nel confuso costruito difensivo avversario, l'evaporazione dell'urgente necessità di farvi fronte con adeguate iniziative statali corrispondenti alla metodologia e alla tempistica individuate dalla migliore scienza, nell'evanescente compito di fissare, e provare a raggiungere, non meglio precisati *“obiettivi climatici”*. Il lemma è reiterato ben 47 volte in comparsa, come per convincere della tesi secondo cui gli attori si siano rivolti al Giudice perché questi valuti la bontà degli *“obiettivi climatici”* dello Stato e i suoi *“atti”* formali (altro lemma reiterato da controparte). Laddove, la tutela invocata richiede lo scrutinio dell'adeguatezza della condotta materiale statale al cospetto dell'**emergenza climatica**, manifestazione della situazione di pericolo oggetto di cognizione e prova del presente giudizio, il cui corretto inquadramento, (anche) nella oramai imprescindibile prospettiva del diritto europeo, è prioritario ai fini del decidere, poiché elemento costitutivo delle azionate fattispecie di **responsabilità climatica**.

3.

Infatti, con l'atto introduttivo del giudizio, rilevata l'incidenza eziologica delle emissioni

antropogeniche di CO₂-eq in ordine al prodursi del riscaldamento globale alla base dell'emergenza climatica in corso, gli attori hanno allegato:

- la **situazione di pericolo** per l'integrità di **beni vitali, primari e assoluti** (salute, ambiente salubre, vita privata e familiare, cibo, acqua etc.), oggetto di loro diritti fondamentali, rappresentata, appunto, dall'immanente **emergenza climatica** e viepiù aggravata dalla condizione di *hot-spot* climatico in cui versa l'Italia, che identifica lo spazio vitale degli attori medesimi;

- la **mancata adozione**, da parte dello Stato italiano, delle misure di riduzione delle emissioni artificiali CO₂-eq idonee a contenere l'aumento delle temperature globali entro la soglia di 1,5°C, quindi la operatività della condotta statale quale **condizione determinativa** della situazione di pericolo in corso e della sua permanenza;

Pertanto, hanno chiesto nei riguardi dello Stato convenuto: - l'**accertamento** della responsabilità, in via principale, ai sensi dell'art. 2043 c.c. nonché, in subordine, ai sensi dell'art. 2051 c.c.; - la **condanna** all'adozione, entro il 2030, delle iniziative necessarie per l'abbattimento delle emissioni artificiali nazionali di CO₂-eq nella misura del 92% rispetto ai livelli del 1990, ovvero in quell'altra maggiore o minore in corso di causa accertanda.

La domanda proposta è diretta, evidentemente, a **prevenire** le “*conseguenze dannose*” implicate dalla denunciata situazione di pericolo, attraverso la **rimozione** della stessa. Infatti, qualora sussista pericolo di lesione dei cennati beni vitali, primari e assoluti, i titolari possono azionare in via preventiva la norma posta dall'art. 2043 c.c. in virtù del diritto vivente, scandito e consolidato dai plurimi arresti giurisprudenziali richiamati nel libello introduttivo. Tra questi, Corte cost. sentenza n. 641/1987, la quale statuisce come il sistema della responsabilità civile, incardinato sul principio *neminem laedere*, ben possa assumere compiti preventivi e sanzionatori, in funzione della piena tutela di beni primari e assoluti. In conclusione, la **tutela giurisdizionale** accordata dall'ordinamento ai titolari dei richiamati beni non è limitata alla sola reintegrazione patrimoniale posteriore alla lesione, ma **anticipata** alla soglia del **pericolo**, dunque prima che la lesione si consumi per evitare,

appunto, che il danno si produca. **In tal senso, la richiesta di (effettiva) tutela dei propri fondamentali diritti umani avanzata dagli attori.** Secondo controparte, invece, gli attori hanno lamentato l'avvenuta lesione dei diritti fondamentali, senza darne dimostrazione, né riferire dei danni subiti da ciascuno (vd. comparsa part. pagg. 15, II cp.v, 29, IV cp.v).

Con ulteriore subordinata domanda, alcuni tra gli attori hanno lamentato la violazione da parte dello Stato italiano dei **doveri di correttezza** e di **buona fede di matrice civilistica**, azionando nei suoi confronti la responsabilità da c.d. contatto sociale qualificato *ex artt.* 1173 e 1218 c.c., instaurato con le Amministrazioni in occasione dell'adozione del PNIEC. Essi hanno rilevato come il Piano, inadeguato e insufficiente a contrastare la situazione di pericolo dell'emergenza climatica, sia stato adottato in aperta violazione dei doveri comportamentali *ex artt.* **1175, 1375 c.c. vincolanti** ogni soggetto, privato quanto pubblico, nella sua dimensione relazionale, e nella cui osservanza, da parte delle Amministrazioni, gli attori medesimi avevano riposto **affidamento**.

Pertanto, chiesto l'**accertamento** dell'inadempimento statale dell'**obbligazione di protezione** insorta dalla relazione da contatto, hanno invocato la **condanna** dello Stato al suo esatto adempimento *ex art.* 1453 c.c. nonché, gradatamente, al risarcimento *ex art.* 2058, co. 1, c.c., nei modi illustrati in narrativa e ribaditi nelle richieste conclusive.

4.

Da quanto precede, discende la certa infondatezza delle avverse eccezioni. Infatti, come sarà argomentato nel prosieguo del giudizio, è indubitabile quanto segue:

a) la domanda *ex artt.* 2043 e 2051 c.c. non implica il sindacato di natura politica da parte del potere giurisdizionale, come invece controparte vorrebbe accreditare, travisando i fatti che il Giudice è chiamato a valutare ai fini della decisione. Invero, l'azione non è diretta a sindacare atti dello Stato, sibbene reiterate condotte materiali, prive delle necessarie basi scientifiche concordate e pertanto produttive della situazione di pericolo dell'emergenza climatica, cui ha indubbiamente (per pacifica evidenza scientifica) concorso anche lo Stato italiano e che lo stesso Stato (per altrettanta evidenza scientifica) non contribuisce a

rimuovere.

La mancata, persistente, rimozione della situazione di emergenza, attraverso condotte statali adeguate e conformi ai parametri quantitativi e temporali giuridicamente vincolanti e basati sulla scienza, formalizzati anche dal diritto UE, **per un verso**, legittima gli attori a chiedere tutela in via preventiva, invocando la responsabilità del *neminem laedere*, principio identificativo dello Stato di diritto costituzionale, limite appunto “esterno” (controlimite) di qualsiasi potere pubblico e privato, statale, infrastatuale, sovranazionale; **per l’altro**, abilita il Giudice a concederla, sì da rendere la tutela dei diritti fondamentali effettiva, concreta e non tardiva, scongiurandone l’impossibilità futura per effetto distruttivo dell’emergenza climatica.

Quanto sopra trova conforto nella norma costituzionale e nella giurisprudenza della Corte cost. in tema di riparto di giurisdizione e di esercizio del potere giurisdizionale, nonché nelle acquisizioni del diritto europeo in tema di diritto di accesso effettivo al Giudice anche per responsabilità extracontrattuale dello Stato verso i propri cittadini², considerato, tra le altre, che l’inclusione delle fonti normative climatiche internazionali nel blocco normativo del diritto dell’UE vale a dotarle degli attributi della “*primauté*” e dell’“effetto utile”.

Né vale, in contrario, la giurisprudenza straniera, peraltro citata senza alcun rigore di comparazione costituzionale, senza alcuna contestualizzazione spazio-temporale, senza alcuna distinzione su tipo di sindacato giurisdizionale esercitato, ma al solo scopo di adombrare addirittura l’abuso di potere del Giudice in nome del “superiore principio” della separazione dei poteri³;

b) la domanda fondata sulla responsabilità da contatto sociale qualificato appartiene alla giurisdizione del G.O. poiché diretta a sanzionare l’inadempimento statale dello specifico

² Sulla responsabilità extracontrattuale dello Stato come patrimonio comune di tutela giudiziale effettiva, derivante dagli artt. 2 TUE e 47 della “Carta di Nizza”, cfr. A. Di Marco, *La responsabilità extracontrattuale per violazione del diritto UE*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017.

³ Sul tema del rapporto tra c.d. contenzioso climatico e separazione dei poteri nella citazione di precedenti di giurisprudenza straniera e dentro il quadro europeo, cfr. G. Greco, *Contenzioso climatico verso lo Stato*, cit., scaricabile dal sito: www.cedeuam.it/pubblicazioni (*ad titulum* nella sezione Studi scientifici).

dovere di comportamento, nella cornice della relazione instaurata in occasione dell'adozione del PNIEC. La domanda non censura il cattivo esercizio del potere amministrativo, talché esula dalla stessa ogni pretesa di illegittimità del provvedimento (PNIEC), presupposto indefettibile perché possa predicarsi la giurisdizione del G.A.;

c) gli attori rivendicano la tutela effettiva di diritti soggettivi costituzionalmente garantiti ovvero di fondamentali diritti umani, pertanto sono pienamente legittimati ad agire.

Non mette conto, in questa sede, soffermarsi sulle argomentazioni difensive di parte convenuta: calibrate sul fraintendimento delle domande, esse sono, anche per questo, palesemente destituite di fondamento, viepiù affidate, in ultimo, al postulato distopico secondo cui, nonostante l'emergenza climatica, *“ad impossibilia nemo tenetur”*, **sconcertante e finale dichiarazione di resa di uno Stato che retrocede dai suoi doveri di tutela e di protezione nei confronti dei cittadini e pretende sottrarsi ad ogni censura e responsabilità.**

5.

I **documenti** richiamati in comparsa dall'avversario hanno contenuto esclusivamente programmatico e ottativo. Non sono dunque “atti” di intervento sull'emergenza climatica in corso, strutturati secondo i metodi scientifici condivisi dagli Stati nei *Report* dell'IPCC e ribaditi dal recentissimo *“Glasgow Climate Pact”* del novembre 2021 proprio al fine di eliminare i “gap di implementazione” sull'emergenza. Anzi, essi, paradossalmente, attestano la persistente inadeguatezza delle condotte materiali italiane, come denunciato dagli attori.

L'**Allegato al Documento di Economia e Finanza 2021**, offerto in comunicazione con la comparsa, dà conto della normativa climatica internazionale ed europea e riepiloga le misure adottate dallo Stato italiano per il raggiungimento dei target fissati dall'UE (non dall'Accordo di Parigi), con proiezioni delle emissioni al 2030. Ciononostante, esso ammette la inadeguatezza delle misure climatiche attuali dell'Italia pure rispetto agli stessi parametri dell'UE, lì dove riconosce (pag. 15) che tutte le iniziative adottate sinora dallo

Stato, includere quelle del PNIEC, permangono tarate su vecchi target, ritenuti insufficienti dalla stessa UE.

Il **Piano per la Transizione Ecologica (PTE)** contiene gli obiettivi principali al 2030 delle azioni ambientali e climatiche nazionali, queste ultime ancora tarate sul vecchio target dell'UE. Il Piano ha natura programmatica ed è privo di qualsiasi forza normativa vincolante e base scientifica.

La **Strategia nazionale di lungo periodo sulla riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra** è elaborata, come controparte precisa, e si legge nel documento medesimo, in linea con il PNIEC, riconosciuto inadeguato dallo Stato italiano, come rilevato poc'anzi. Essa è una mera rappresentazione di possibilità future, senza essere un'analisi e valutazione dei rischi climatici coinvolti dalla Strategia, né un'analisi costi-benefici dei suoi impatti, né una costruzione di scenari in base a modelli scientifici verificabili.

In definitiva, nessuno di questi documenti è basato sulle evidenze scientifiche e non risulta quindi in linea con le risultanze dell'ultimo Rapporto dell'IPCC (AR6 del 2021). Essi non superano, né solo scalfiscono, le evidenze scientifiche dell'emergenza climatica, che risiedono in una ingente produzione di ricerca multidisciplinare della comunità scientifica mondiale.

Lecce/Napoli, 13 gennaio 2022.

Avv. Raffaele Cesari

Avv. Luca Saltalamacchia

Prof. Avv. Michele Carducci (*in affiancamento*)