

## INDICE

<b>Premessa</b>	p. 14
-----------------	-------

### IN FATTO

#### **I. I problemi climatici**

Il radicamento nelle leggi di natura	p. 15
L'incidenza sui fatti della vita umana	p. 20

#### **II. L'emergenza climatica planetaria**

L'emergenza climatica dichiarata dalla scienza e dalla UE	p. 22
La "minaccia urgente" riconosciuta anche dall'Italia	p. 25
L'IPCC e lo <i>Special Report</i> 2018	p. 26
Il "Carbon budget"	p. 28
Ulteriori dichiarazioni dell'emergenza climatica	p. 31
"Gap" e "discrepanze" nelle emissioni degli Stati	p. 32
L'incombenza dei " <i>Global Tipping Point</i> "	p. 33

#### **III. L'emergenza climatica in Italia**

L'Italia come <i>hot-spot</i> climatico ad alta vulnerabilità e fragilità	p. 33
Le dichiarazioni di conoscenza dello Stato italiano	p. 36
Le azioni italiane	p. 37

### IN DIRITTO

#### **IV. L'obbligazione climatica**

Il cambiamento climatico nella giurisprudenza italiana ed europea	p. 41
Le fonti dell'obbligazione climatica	p. 43
L'obbligazione climatica nell'ordinamento italiano	p. 48
L'integrazione dell'obbligazione climatica con la "riserva di scienza"	p. 51
I limiti alla discrezionalità statale	p. 53

#### **V. I diritti lesi**

Il nesso tra problemi climatici e diritti umani	p. 55
Il diritto umano al clima	p. 59
I diritti della CEDU	p. 63
Il diritto all'informazione ed il diritto a godere dei progressi scientifici	p. 67

#### **VI. La responsabilità climatica dello Stato italiano**

La responsabilità extracontrattuale <i>ex art. 2043 c.c.</i>	p. 69
La responsabilità extracontrattuale <i>ex art. 2051 c.c.</i>	p. 86
La responsabilità da "contatto sociale qualificato" <i>ex artt. 1173 e 1218 c.c.</i>	p. 89

<b>Conclusioni</b>	p. 97
--------------------	-------

**PREMESSA**

0. Con il presente atto, gli attori evocano in giudizio lo Stato italiano per conseguirne l'osservanza, nei tempi e nei modi prescritti, delle proprie **obbligazioni positive**, di contrasto al cambiamento climatico.
1. La esaustiva e piena cognizione degli elementi di fatto e di diritto costituenti le ragioni della domanda, la valutazione degli elementi probatori versati in atti, presuppongono la considerazione dei **problemi climatici**. Pertanto, essi sono illustrati per primi, con riguardo anche alla loro incidenza sui fatti della vita umana (**Cap. I**).
2. A seguito di tale illustrazione, si dà atto della grave e preoccupante condizione planetaria di **emergenza climatica**, accertata dalla comunità scientifica mondiale e dichiarata dall'UE, evidenziandone gli elementi determinanti di urgenza (**Cap. II**).
3. Per la medesima ragione, si procede anche alla rappresentazione della specifica **condizione emergenziale del territorio italiano**, sintetizzabile con la formula di *hot-spot* climatico, poiché di essa lo Stato italiano deve tener conto nelle sue decisioni e perché pienamente a conoscenza (**Cap. III**).
4. Le obbligazioni dello Stato, ora aggravate dall'emergenza climatica planetaria e dalla condizione emergenziale italiana, sono previste innanzitutto da diverse fonti operanti nell'**ordinamento multilivello euro-unitario**: la **l. n. 65/1994** di ratifica e di esecuzione della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici del 1992 (d'ora in poi UNFCCC); la **l. n. 204/2016** di ratifica ed esecuzione dell'Accordo di Parigi sul clima del 2015 (d'ora in poi Accordo di Parigi); il **diritto europeo**, originario e derivato, che include e integra UNFCCC e Accordo di Parigi; **ulteriori fonti connesse o integrative**, come i *Report* del "*Panel intergovernativo sul cambiamento climatico*" (d'ora in poi IPCC) e le decisioni e dichiarazioni di organi e organismi di cui l'Italia è componente. Le obbligazioni statali rivengono altresì dalla **Costituzione** (artt. 2, 3 co. 2, 9, 10 co. 1, 11, 32, 33, co. 1/co. 6 e 117 co. 1) e dalla **Convenzione Europea sui Diritti Umani** (d'ora in poi CEDU) (artt. 2, 8, 14) (**Cap. IV**).
5. Tali fonti definiscono i **doveri statali** di protezione del sistema climatico, diretti a porre fine all'aumento costante della temperatura, perseguire e mantenere la stabilità climatica,

contribuire ad arrestare gli effetti degenerativi dell'emergenza climatica, quindi rendere effettivi, nel presente e nel futuro, i contenuti essenziali dei diritti fundamentalissimi della persona umana, prevenendone la lesione (**Cap. V**).

6. Infatti, la perdurante (permanente) violazione dei modi e tempi dei doveri statali di protezione è idonea a fondare, *ratione loci*, la **responsabilità climatica** dello Stato italiano convenuto, riconducibile alle fattispecie di cui agli **artt. 2043 c.c.** ovvero **2051 c.c.**, nonché degli **artt. 1173 e 1218 c.c.** (**Cap. VI**).

## IN FATTO

\*

### I. I PROBLEMI CLIMATICI

#### IL RADICAMENTO NELLE LEGGI DI NATURA

**I.1** Il clima del pianeta è sempre stato in costante cambiamento, con significative fluttuazioni delle temperature medie globali che si sono sempre verificate nell'arco temporale di migliaia di anni. La storia del pianeta Terra è caratterizzata dall'alternanza tra periodi con temperature (anche) più alte di quelle attuali e altri di glaciazione; ciò è accaduto, però, a causa di evoluzioni naturali durate appunto migliaia di anni. L'attuale riscaldamento, invece, si verifica con una inedita rapidità mai registrata in precedenza e soprattutto non dipende dalla naturale variabilità del sistema climatico del pianeta, ma è conseguenza dell'attività umana.

Questo incremento delle temperature costituisce un problema gravissimo, perché avviene ad un ritmo troppo veloce affinché gli esseri viventi vi si adattino e provoca l'aumento vertiginoso di eventi meteorologici estremi.

**I.2** Il surriscaldamento globale è provocato – per effetto di una causalità lineare e diretta – dalle emissioni antropogeniche di alcuni gas che alterano la composizione dell'**atmosfera**; essa è costituita da una miscela di gas che, trattenendo una parte di calore, garantisce la stabilità della temperatura sul Pianeta.

**I.3.** Il fenomeno di trattenimento del calore è definito "**effetto serra**", mentre i gas che lo consentono sono denominati "**gas serra**".

**I.4** L'elenco ufficiale dei gas serra è stato formalizzato sia dal **Protocollo di Kyoto del 1997**, ratificato e reso esecutivo in Italia con l. n.120/2002, sia dall'**Allegato I al Regolamento UE n.2013/525**. In tutto sono **sei**: anidride carbonica (CO<sub>2</sub>), il più diffuso; metano CH<sub>4</sub>); protossido di azoto (N<sub>2</sub>O); idrofluorocarburi (HFC); perfluorocarburi (PFC), esafloruro di zolfo (SF<sub>6</sub>).

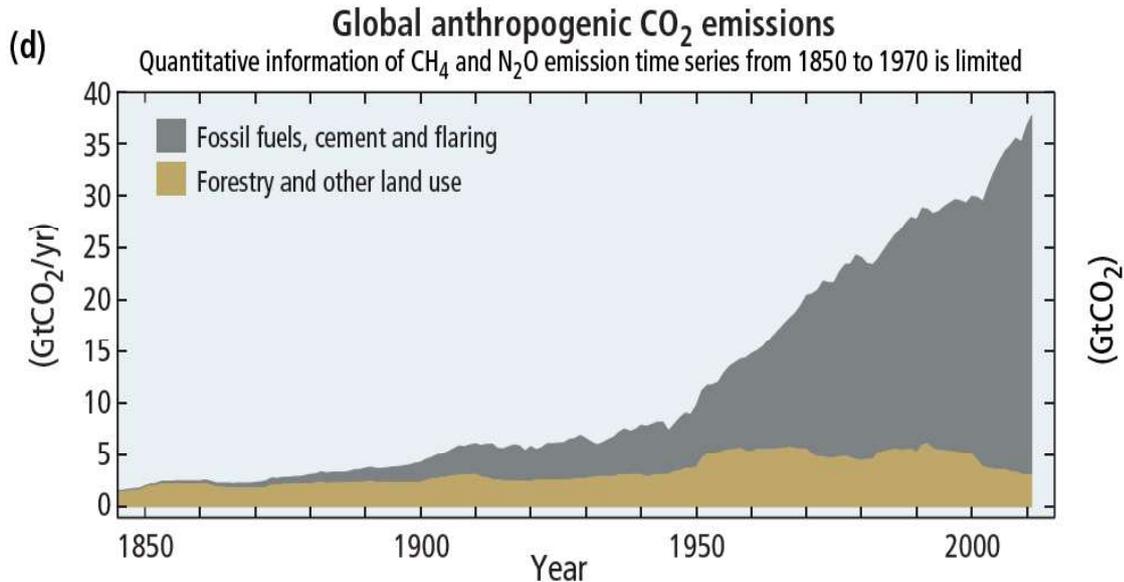
**I.5** Il contributo di ciascun gas all'effetto serra è determinato dal suo **forzante radiativo** (ovvero la capacità di mantenere l'immissione di calore dentro il sistema terrestre) e dal suo tempo di permanenza e quindi di concentrazione dentro il sistema terrestre.

**I.6** L'indice denominato **Global Warming Potential** (GWP) descrive questo contributo. Il suo calcolo è commisurato alla CO<sub>2</sub> (anidride carbonica), assunta come parametro di riferimento, con la formula "**CO<sub>2</sub> equivalente**" (CO<sub>2</sub>-eq). Inoltre, per indicare la concentrazione dei gas serra nell'atmosfera si utilizza l'unità di misura delle "**parti per milione**" (d'ora in poi **ppm**), che indica quante particelle di gas serra vi sono in atmosfera per ogni milione di particelle di varia natura. Pertanto, la formula "**ppm CO<sub>2</sub>-eq**" identifica la concentrazione dei gas serra, con il forzante radiativo di ciascuno di essi convertito in CO<sub>2</sub>.

**I.7** I gas serra derivano da processi sia **naturali** (come la respirazione umana o la fotosintesi) che **artificiali**, ossia indotti da **attività umane** (artificiali), le quali, appunto, contribuiscono ad aumentare le emissioni artificiali di questi gas e la relativa concentrazione in atmosfera.

Esse sono aumentate esponenzialmente dall'era industriale in poi, proprio a seguito delle attività umane di produzione di beni e servizi attraverso l'estrazione e l'utilizzo di **sostanze fossili** come **carbone** (o carbon fossile), **petrolio**, **gas naturale** (primariamente **metano**), contenenti carbonio.

Il grafico che segue (tratto dal **Report dell'IPCC** denominato [AR5](#), precisamente dal [Synthesis Report](#), p. 3), dà conto in maniera inconfutabile dell'anomala impennata di emissioni di gas serra, soprattutto successivamente al 1950 (conseguente alla crescente diffusione globale del sistema produttivo fondato sull'energia fossile):



**I.8** Com'è noto, in questo aumento artificiale antropogenico di gas serra e della sua concentrazione in atmosfera, che dunque trattiene quantità crescenti di calore, risiede il **problema climatico** reso con l'espressione **riscaldamento globale antropogenico**. Basti constatare che, mentre la concentrazione in atmosfera di gas serra (CO<sub>2</sub>-eq) degli ultimi 800.000 anni si è mantenuta costante (in un margine compreso fra 180 e 300 ppm), dall'era industriale in poi, adesso è in persistente aumento. Come ricavabile dal rilevatore ufficiale internazionale [DaylytradCO<sub>2</sub>](#), l'attuale concentrazione di CO<sub>2</sub> raggiunge già il livello di **418-420 ppm**.

**I.9** Le evidenze scientifiche, raccolte dalle Istituzioni internazionali, sovranazionali e nazionali (compresa l'Italia), costantemente verificate e aggiornate dalla comunità scientifica mondiale, sono ormai incontrovertibili ed inconfutabili nella constatazione del costante rapido peggioramento dei problemi climatici della Terra. Infatti, la crescente concentrazione dei gas serra destabilizza l'equilibrio dell'**intero sistema climatico**, quindi di tutte le sue **sfere costitutive**, interdipendenti l'una dall'altra. **Ecco perché il riscaldamento globale antropogenico determina cambiamento climatico, definito anch'esso antropogenico**. Si vedrà *infra*, nel Cap. II, che la destabilizzazione è divenuta talmente grave e preoccupante per le sorti dell'intera umanità, da aver indotto la comunità scientifica mondiale e le stesse Istituzioni, come il Parlamento europeo, a dichiarare l'**emergenza climatica**, in tutte le sue componenti di accelerazione e degenerazione.

**I.10** Il quadro dei problemi climatici (ora dell'emergenza climatica) investe quindi tutte le **sfere** del sistema climatico. L'**ISPRA** (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, istituito con **l. n.132/2016**) ne classifica sei: **atmosfera** (aria); **idrosfera** (acqua); **criosfera** (ghiacci e Poli); **pedosfera** (suolo); **litosfera** (rocce); **biosfera** (piante, animali, batteri, virus, **esseri umani**).

**I.11** Ciascuna sfera del sistema climatico, investita dal riscaldamento globale (innescato dalle emissioni artificiali antropogeniche di gas serra), attiva a sua volta una serie di processi, che determinano la risposta complessiva del sistema climatico all'aumento dei gas serra. Questa articolazione di processi è definito **feedback loop** (anello di retroazione), con riguardo alle reazioni e retroazioni tra le singole sei sfere del sistema climatico e all'interno di ciascuna di esse (compreso l'essere umano); **patogenesi**, con riguardo alla destabilizzazione della sola biosfera (quindi anche dell'essere umano) e alla compromissione di tutti i determinanti (fisici e psichici) della salute.

**I.12** I **feedback loop** consistono in **sequenze circolari di causa-effetto**, in cui l'effetto generato da una o più cause retroagisce sulla causa amplificando o smorzando l'effetto iniziale. Se l'effetto iniziale è amplificato, il **feedback** è "**positivo**" (ossia aggiuntivo di effetti destabilizzanti rispetto a quello iniziale). Se invece l'effetto iniziale è smorzato, il **feedback** è "**negativo**". Per esempio, un **feedback** che accresce il riscaldamento globale è "**positivo**", mentre quello che lo fa diminuire è "**negativo**". L'aggiunta antropogenica di gas serra ha fatto aumentare i **feedback loop** "**positivi**", come tali dannosi su tutti le sfere del sistema climatico.

**I.13** La **patogenesi**, invece, investe la causalità delle sole forme di vita (quindi della biosfera), ma essa non coincide con la semplice eziologia di una singola compromissione di un singolo determinante della salute. Al contrario, identifica le alterazioni dello stato fisiologico di qualsiasi forma vivente, conseguenti all'aumento della temperatura in atmosfera, che portano allo stabilizzarsi o svilupparsi di malattie o comunque di stati patologici nei determinanti della salute degli esseri viventi, compromettendone l'omeostasi, ovvero l'equilibrio complessivo. Il processo patogenetico compromette i

determinanti della salute umana come dell'ambiente (in tal caso, si parla di perdita di biodiversità).

**I.14** Bisogna precisare che *feedback loop* e patogenesi non sono fra loro alternativi (per cui l'uno esclude l'altro), bensì pur sempre **interconnessi**, dato che coinvolgono ovunque materia ed energia. Quindi, le regolarità causali di *feedback loop* e patogenesi, interne al sistema climatico e dentro le sue sfere, definiscono la **catena causale** in una **proiezione spazio-temporale** più articolata e complessa della linearità meccanicistica prima/dopo di singoli fenomeni o condotte (quella in cui il nesso causale si arresta a un singolo evento, invece di essere osservato come parte della interconnessione del sistema climatico).

**I.15** La considerazione delle regolarità causali di *feedback loop* e patogenesi è imprescindibile per conoscere altri **tre elementi** dei problemi climatici: i **luoghi** di attivazione di *feedback loop* e patogenesi; i **tempi** di loro manifestazione; la loro **irreversibilità**.

**I.16** In ordine ai **luoghi**, si rileva come qualsiasi **condotta locale** di emissioni antropogeniche artificiali di gas serra incida sul sistema climatico planetario, attivando interconnessioni fra tutte le sue sfere e al loro interno, con le riscontrate ricadute di *feedback loop* e patogenesi sui singoli contesti locali. Ecco perché tutte le interconnessioni del sistema climatico operano secondo una **dimensione locale-planetaria-locale**.

**I.17** I **tempi** di manifestazione di *feedback loop* e patogenesi **non sono lineari**, poiché le singole sfere del sistema climatico reagiscono al riscaldamento globale a velocità differenti, secondo le loro scale di variazione temporale: giornaliera per l'**atmosfera**; differenziate tra le diverse specie viventi per la **biosfera** (compreso l'essere umano); di centinaia e migliaia di anni per la **criosfera**; da decine a centinaia di anni per l'**idrosfera** e la **pedosfera**; da decine a centinaia di milioni di anni per la **litosfera**.

Lo sfasamento temporale, però, non fa venir meno la regolarità causale interna al sistema climatico, semplicemente la prolunga, a seconda delle sfere di riferimento. Per tale ragione, sia a livello istituzionale che scientifico, è stata introdotta la formula "**Slow Onset Events**": eventi lenti a manifestarsi, ma inesorabilmente interconnessi rispetto alle

emissioni artificiali umane di gas serra che disturbano tutte le sfere del sistema climatico. **È importante osservare l'uso del plurale nella formula indicata** (“*Events*”). La regolarità causale non si esaurisce in un solo evento, ma prosegue nel tempo attraverso le concatenazioni di *feedback loop* e patogenesi. Non a caso, nella letteratura scientifica si parla di *stress* (per definire la regolarità causale appunto “stressata” dal riscaldamento globale antropogenico) e di *shock* (per identificare i singoli eventi di manifestazione di tale regolarità “stressata”). Per esempio, un uragano è uno *shock* interno alla regolarità causale di *feedback loop* tra atmosfera e idrosfera e litosfera, regolarità “stressata” dal riscaldamento globale antropogenico.

**I.18** Si spiega negli stessi termini la **irreversibilità** dei problemi climatici, ovvero la impossibilità di ripristinare il precedente equilibrio di qualsiasi sfera del sistema climatico, dopo che la loro regolarità causale è stata “stressata” dal riscaldamento globale antropogenico. La conferma è data dalla c.d. **antropausa** o ***Thermal Inertia***.

**I.19** La costante, pluridecennale emissione antropogenica di gas serra ha prodotto così tanto disturbo (si parla di “disturbo cronico”) su tutte le sfere del sistema climatico, che l’impulso causale, una volta innestato, non si arresta istantaneamente o in tempi brevi. Pertanto, anche se improvvisamente tutte le emissioni artificiali antropogeniche dovessero cessare all’improvviso, gli effetti di *feedback loop* e patogenesi non si arresterebbero. Del resto, lo si è visto dall’esperienza pandemica del Covid-19, dove il crollo delle emissioni artificiali non ha inciso sulla concentrazione di CO<sub>2</sub>-eq e sull’aumento della temperatura. Per raggiungere un nuovo equilibrio tra tutte le sfere del sistema climatico, saranno necessari anni o decenni o secoli, a seconda dei tempi di reazione e retroazione delle singole sfere; e si tratterà pur sempre di un **nuovo equilibrio**, non di un ritorno al precedente.

#### L’INCIDENZA SUI FATTI DELLA VITA UMANA

**I.20** Come accennato, la **vita umana è parte del sistema climatico, in quanto inserita nella biosfera**. Di conseguenza, quanto sinteticamente descritto non può non incidere sui fatti della vita umana. Basti pensare alla **specularità** tra **emergenza climatica** e

**inquinamento**, non a caso resa con la formula “**due facce della stessa medaglia**”. *Feedback loop* e patogenesi si interconnettono, attivando *stress* e *shock* derivanti dalla medesima sorgente di causazione (emissioni artificiali antropogeniche di gas serra) e colpendo gli esseri umani. Le **due** principali **occorrenze di malattia umana**, che riflettono questa specularità sul fronte dei fatti della vita umana sono le **malattie croniche non trasmissibili** (principale causa di morte nel mondo) e le **malattie trasmissibili** (principale causa di vulnerabilità nel mondo). Evidenze e consenso scientifico in merito sono incontrovertibili. Anche per tale certezza, l’Organizzazione Mondiale della Sanità (d’ora in poi **OMS**) ha definito l’**Accordo di Parigi** il “[più forte accordo sulla salute pubblica](#)” a livello mondiale.

**I.21** Ma l’irreversibilità delle regolarità causali spiega ulteriori incidenze sui fatti della vita umana: in particolare la sindemia, la solastalgia, i condizionamenti epigenetici. Con il termine **sindemia** si descrive l’esposizione delle forme di vita (a partire da quella umana) alla co-occorrenza di tutti gli effetti di *feedback loop* e patogenesi conseguenti al riscaldamento globale antropogenico, dato che tutte le forme di vita sono pur sempre materia ed energia (la stessa zoonosi che ha provocato la pandemia del coronavirus covid-19 è stata nell’ottobre 2020 rubricata come manifestazione di sindemia, dall’autorevole rivista internazionale di medicina [The Lancet](#)). Questa co-occorrenza può arrivare a dis-equilibrare anche la dimensione psicologia dell’essere umano (si pensi, del resto, alla meteoropatia), in termini di crescente sofferenza per il degrado delle sfere del sistema climatico, definita con il termine **solastalgia**.

Infine, dall’**epigenetica**, che studia le reciproche influenze tra genoma e ambiente esterno, si è desunto che i disturbi del sistema climatico incidono persino sul **corredo genetico** delle forme di vita, in quanto ne alterano i sistemi di regolazione e riproduzione, prefigurando lesioni di portata intergenerazionale (i disturbi del sistema climatico di oggi alterano la regolazione delle forme di vita di domani).

**I.22** Proprio per questo, il **clima**, ossia il complesso delle condizioni meteorologiche di un determinato luogo terrestre e dell’intero pianeta Terra, mediato su un lungo periodo di tempo, funge da **funzione ecosistemica di regolazione della vita** ed è così ufficialmente

definito dal [Millennium Ecosystem Assessment](#) dell'ONU. Il **clima** è il **presupposto della vita** ovunque: dal clima dipende tutto ovunque. Disturbando artificialmente il clima, si compromette artificialmente la vita ovunque, in modo irreversibile e potenzialmente irreparabile tra *feedback loop*, patogenesi, sindemia, solastalgia e condizioni epigenetiche, malattie croniche non trasmissibili e malattie trasmissibili.

\*

## II. L'EMERGENZA CLIMATICA PLANETARIA

### L'EMERGENZA CLIMATICA DICHIARATA DALLA SCIENZA E DALLA UE

**II.1** Quanto descritto sulle conseguenze irreversibili delle emissioni artificiali antropogeniche di gas serra consente di comprendere la condizione attuale di **emergenza climatica planetaria**, accertata dalla comunità scientifica mondiale con una **denuncia scientifica mondiale** agli inizi del **2020** ([World Scientists' Warning of a Climate Emergency](#)), ripresa nell'aprile **2021** ([We Are Living in a Climate Emergency, and We're Going to Say So](#)). Ad essa si è aggiunta la **dichiarazione ufficiale** di emergenza climatica della **UE**. Si tratta di una condizione **sconvolgente e inedita** non per la storia degli ultimi anni, né per la storia dell'umanità, ma purtroppo per la storia stessa del pianeta Terra, tanto da aver costretto la scienza mondiale a riconoscere che si sia entrati in una nuova "era geologica", denominata "[Antropocene](#)", in cui le sorti geo-fisiche dell'intero pianeta dipendono dagli irreversibili squilibri causati dall'azione umana di emissione artificiale di gas serra. Il [Nobel Prize Summit](#) dell'aprile 2021 l'ha definita "**Colossal Risk**": **non era mai successo prima**.

L'emergenza conferma la gravità dei danni in corso e il loro incremento a tutti i livelli e spazi di vita delle persone e degli ecosistemi, con connessa progressiva lesione di interessi e diritti umani. L'iniziativa internazionale denominata "[Scientists' Warning](#)" ne promuove la conoscenza e comprensione costantemente aggiornate, presentandola in tutte le sue interconnessioni termodinamiche, ecosistemiche ed energetiche. Infatti, la denuncia scientifica segue alla denuncia mondiale dell'**emergenza ecosistemica**, sottoscritta da oltre 15.000 scienziati di tutto il mondo già nel 2017 ([World Scientists' Warning to Humanity: A Second Notice](#)) e precede quella sulla **sindemia permanente**, a

seguito dell'aumento delle patogenesi connesse a riscaldamento globale e perdita di biodiversità, denunciata dal *Report 2020* dell'IPBES (il “*Panel Intergovernativo sulle Politiche per la Biodiversità e i Servizi Ecosistemici*”, cui partecipa anche l'Italia), intitolato [\*Escaping the “Era of Pandemics”\*](#).

In estrema sintesi, i **caratteri determinanti** dell'emergenza climatica sono quattro.

**II.2 Il primo** carattere investe il livello altissimo di **certezza scientifica** sulla sua esistenza e gravità. La certezza dell'emergenza climatica sussiste in **termini quantitativi** (come numero di dati e prove scientifiche nel consenso largamente maggioritario della comunità internazionale), in **termini qualitativi** (come convergenza di spiegazione scientifica dei fenomeni, nelle loro cause, conseguenze e previsioni di scenario, da parte sempre della comunità scientifica internazionale), in **termini controfattuali** (di resistenza a qualsiasi confutazione empirica o ipotetica, nel ricorso a qualsiasi protocollo di metodo scientifico)

**II.3 Il secondo** carattere investe la sua **portata planetaria**, riferita a tutte le sfere del sistema climatico, compreso l'essere umano. Tale acquisizione cognitiva è resa dalla formula dei c.d. [\*Planetary Boundaries\*](#), confini planetari di “sicurezza”, dalla scienza identificati per contrassegnare i limiti invalicabili di qualsiasi azione umana, superati i quali si attivano degenerazioni irreversibili di portata catastrofica. La formula dei *Planetary Boundaries* è stata ufficialmente fatta propria sia dall'[ONU](#) che dalla [UE](#), sicché essa non identifica una mera ipotesi scientifica, bensì il parametro condiviso di monitoraggio della salute del pianeta Terra. I *Planetary Boundaries* sono nove: cambiamento climatico, perdita di biodiversità, variazione del ciclo biogeochimico dell'azoto e del fosforo, acidificazione degli oceani, consumo di suolo e di acqua, riduzione della fascia di ozono nella stratosfera, diffusione di aerosol in atmosfera e inquinamento chimico. Sono tutti interconnessi, perché tutti interni alle sfere del sistema climatico. Alcuni di essi sono stati già infranti e questo spiega l'affermarsi della condizione planetaria dell'emergenza climatica. Grazie a questo metodo, è possibile dunque effettuare una comparazione tra Stati in ordine ai livelli di superamento o meno dei confini.

**II.4** Infatti, il **terzo** carattere dell'emergenza climatica è conseguente proprio al superamento di alcuni *Planetary Boundaries*. Esso investe i c.d. ***Tipping Point***, i **punti di non ritorno**

nella degenerazione delle componenti delle singole sfere del sistema climatico (si pensi alla fusione definitiva dei ghiacciai o del permafrost, alla riduzione dei poli, alla desertificazione, all'estinzione delle specie viventi, alla perdita delle foreste pluviali). In pratica, i *Tipping Point* registrano il superamento delle “soglie di permanenza” delle singole sfere del sistema climatico. A seguito di essi, si scatenano conseguenze catastrofiche in accelerazione, impossibili da riparare e quindi incidenti sul peggioramento dell'intero sistema climatico, con effetti a cascata incontenibili e sempre più reciprocamente interconnessi, tanto da poter preludere a un “**Global Tipping Point**”, ovvero una **accelerazione locale-planetaria-locale** di *feedback loop* e patogenesi del tutto fuori controllo umano e quindi destinata a far collassare l'intera Terra. Ecco perché la probabilità crescente del “*Global Tipping Point*” ha indotto la comunità scientifica mondiale e le Istituzioni a dichiarare l'emergenza climatica.

**II.5 Il quarto** carattere evidenzia il **contenuto drammaticamente inedito** dell'emergenza climatica rispetto a qualsiasi altra emergenza di qualsiasi altra natura, proprio per il rischio dei “*Global Tipping Point*”. Ne deriva che l'emergenza climatica **non può essere confusa** con una qualsiasi emergenza ambientale, in virtù dei tre caratteri poc'anzi descritti. La differenza è resa dalla **formula matematica**  $E = R \times U$ : l'emergenza (E) è data dall'aumento esponenziale dei rischi (R) di “*Global Tipping Point*”, moltiplicato il fattore di urgenza (U) del poco tempo a disposizione per scongiurarli. La formula, introdotta da Lenton M.T., Rockström J., Gaffney O. et al. nel 2019 ([\*Climate Tipping Points – too Risky to bet Against\*](#)), dimostra che l'emergenza climatica non descrive un mero evento imprevisto o imprevedibile, né una situazione parentetica e temporanea. Consiste, al contrario, nella emersione [per questo “*emergenza*” (E)] di un rischio degenerativo catastrofico [per questo “*rischio*” (R)], su cui intervenire urgentemente [per questo il fattore “*urgenza*” (U)]. **La descritta formula è stata introdotta dalla scienza per sottoporre a verifica qualsiasi decisione di contrasto al cambiamento climatico, rispetto all'accelerazione locale-planetaria-locale di *feedback loop* e patogenesi, premonitrice di “*Global Tipping Point*”.**

## LA “MINACCIA URGENTE” RICONOSCIUTA ANCHE DALL’ITALIA

**II.6** Tra l’altro, prima ancora che l’emergenza climatica venisse ufficialmente denunciata dalla scienza mondiale e dichiarata dalle Istituzioni, si riscontra una **presa d’atto ufficiale di urgenza**, condivisa anche dall’Italia: la [Decisione UNFCCC 1/CP21](#), adottata dalla COP 21 del 2015 per l’approvazione dell’Accordo di Parigi.

**II.7** Infatti essa, riprendendo precedenti dichiarazioni di analogo tenore (si veda la [Decisione 1/CP17](#) adottata a Durban nel 2011), ha definito i cambiamenti climatici “*una minaccia urgente e potenzialmente irreversibile per le società umane e il pianeta*” (*Recognizing that climate change represents an urgent and potentially irreversible threat to human societies and the planet*) nei cui confronti “*accelerare la riduzione delle emissioni globali di gas a effetto serra*” (*accelerating the reduction of global greenhouse gas emissions*). In pratica, con essa, si prefigura lo scenario dei “*Global Tipping Point*” e si anticipa proprio quella logica di prevenzione, formalizzata dalla formula  $E = R \times U$ : il rischio (R) del carattere “*potenzialmente irreversibile per le società umane e il pianeta*” del cambiamento climatico (quindi lo scenario dei “*Global Tipping Point*”) va considerato ormai “*minaccia urgente*”, quindi un’urgenza (U). Alla luce di questa minaccia, l’[Accordo di Parigi](#) stabilisce (all’art. 2) gli obiettivi di lungo termine di contenimento dell’incremento della temperatura globale che gli Stati devono perseguire (“*ben al di sotto di +2°C rispetto ai livelli preindustriali*” mirando a proseguire “*l’azione volta a limitare tale aumento a +1,5°C*”).

**II.8** Non solo, ma sempre nella Decisione 1/CP21 si dichiara la volontà di ridurre drasticamente le emissioni antropogeniche artificiali di gas serra nella **prospettiva temporale del 2030**, in coerenza non solo con il [n.13 dei 17 SDGs dell’ONU](#) (gli “Obiettivi di Sviluppo Sostenibile” per il 2030, includenti, appunto al n.13 la lotta al cambiamento climatico), ma anche con le verifiche di complessiva efficacia delle misure statali di contrasto al cambiamento climatico (cfr. §§ 17 e 24 Decisione 1/CP21). **Di conseguenza, il parametro temporale dell’urgenza (U) diventa il 2030**, come poi confermato e reso vincolante, per gli Stati UE, da apposite fonti di diritto europeo (cfr. *infra*, Cap. IV).

**II.9** Del resto, proprio alla luce della finestra temporale del 2030, sempre la Decisione 1/CP21 conferisce incarico all'IPCC di *“fornire uno Special Report nel 2018 sugli impatti del riscaldamento globale di 1,5°C al di sopra dei livelli preindustriali e sui relativi percorsi globali di emissione di gas a effetto serra”* (to provide a Special Report in 2018 on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways) (cfr. § 21 Decisione 1/CP21).

**II.10** Ecco allora che lo *Special Report* commissionato dalla Decisione 1/CP21 all'IPCC per il 2018 diventa il riferimento scientifico principale e riconosciuto dagli Stati, compresa l'Italia, per procedere alla complessiva valutazione delle azioni statali rispetto alla *“minaccia urgente e potenzialmente irreversibile”* del cambiamento climatico, in funzione della logica  $E = R \times U$ , anche perché gli Stati si riconoscono ufficialmente nelle metodologie scientifiche e nelle metriche dell'IPCC (cfr. § 31a Decisione 1/CP21).

### L'IPCC E LO SPECIAL REPORT 2018

**II.11** Lo *Special Report* dell'IPCC è stato pubblicato nell'ottobre del 2018, con il titolo [Global Warming 1,5°C](#) (d'ora in poi *Special Report* del 2018). Esso costituisce una pietra d'angolo per l'inquadramento delle questioni dell'emergenza e urgenza climatica, per tre ragioni: **a)** è stato espressamente commissionato dagli Stati in occasione della citata Decisione 1/CP21, assumendo quindi la natura giuridica dello *“strumento disposto [...] dalle parti in occasione della conclusione del Trattato”* (nдр: nello specifico, l'Accordo di Parigi), di cui all'art. 31 n. 2, *lett. a*, della Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati (d'ora in poi Convenzione di Vienna), resa esecutiva in Italia con l. n.112/1974; **b)** di conseguenza, metodi scientifici, metriche e proiezioni di scenario, in tale *Report* riportati, diventano elemento integrativo di conoscenza e indirizzo degli obblighi degli Stati assunti con l'Accordo di Parigi; **c)** a maggior ragione per il fatto che i suoi contenuti sono stati espressamente approvati dai rappresentanti degli Stati.

**II.12** Giova ricordare che l'IPCC, **premio Nobel per la pace** nel 2007, è stato istituito nel 1988 dal Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente (d'ora in poi UNEP) e dall'Organizzazione Meteorologica Mondiale dell'ONU (d'ora in poi WMO) come

**Organizzazione intergovernativa “Science Based”**, ossia basata sulla conoscenza scientifica della realtà. È la più importante al mondo per quanto riguarda il cambiamento climatico. Dell’IPCC fanno parte 195 Stati, **compresa l’Italia**, il cui [Focal Point](#) è gestito dalla [Fondazione Centro Euro-Mediterraneo sui Cambiamenti Climatici](#). Questo significa che gli Stati, attraverso propri organi di rappresentanza tecnico-scientifica e non solo politica, partecipano direttamente alle attività dell’Organizzazione, collaborando al censimento periodico dello stato dell’arte delle conoscenze mondiali sui problemi climatici e soprattutto deliberando su tutte le decisioni da prendere alla luce di quelle conoscenze scientifiche. Per questo, l’IPCC pubblica periodicamente *Rapporti di Valutazione scientifica (Assessment Report, AR)*, *Rapporti Speciali (Special Report, SR)*, *Articoli Tecnici (Technical paper, TP)*. Essi identificano le **fonti di cognizione scientifica** dei problemi climatici, **integrative** delle fonti normative sul contrasto al riscaldamento globale.

**II.13** Lo *Special Report* del 2018 conferma la necessità di **contenere l’aumento della temperatura globale entro il limite di +1,5°C rispetto ai livelli preindustriali**, rilevando come in caso di aumento sino a +2°C gli **impatti** dei cambiamenti climatici saranno significativamente più gravi sul fronte dei *feedback loop* e delle patogenesi. Infatti, in ordine ai *feedback loop* con un aumento del riscaldamento di +1,5°C: **a)** si verificherebbero perdite del 6-8% delle specie viventi, perdite che aumenterebbero al 16-18%, nell’ipotesi di temperatura a +2°C; **b)** l’innalzamento globale del livello del mare sarebbe inferiore di 10 cm con l’aumento del riscaldamento globale di +1,5°C rispetto ai +2°C; **c)** nel primo scenario (a +1,5°C), la probabilità per l’Artico di trovarsi libero dal ghiaccio marino in estate si verificherebbe una volta al secolo, mentre nel secondo scenario almeno una volta ogni 10 anni; **d)** le barriere coralline di tutto il mondo diminuirebbero del 70-90% con il primo scenario, mentre praticamente scomparirebbero con il secondo; **e)** sempre con il primo scenario, le probabilità che si verificano eventi climatici estremi (tempeste, uragani, cicloni, inondazioni, desertificazioni) sarebbe molto più bassa rispetto al secondo.

In ordine alle **patogenesi**, lo *Special Report* del 2018 attesta che, con l'aumento della temperatura globale di +1,5°C, anziché di +2°C, si potrebbero: **a)** ridurre, entro il 2050, di diverse centinaia di milioni il numero di persone esposte ai rischi legati al clima e suscettibili di finire in povertà; **b)** proteggere 10 milioni di persone dai rischi legati all'innalzamento dei livelli del mare; **c)** ridurre la percentuale della popolazione globale esposta all'aumento dello *stress* idrico fino al 50%.

**II.14** Inoltre, lo *Special Report* del 2018 conferma il fondamento scientifico della “**minaccia urgente**” dichiarata dalla Decisione 1/CP21, constatando che, al ritmo attuale di aumento delle temperature (secondo [l'Organizzazione Meteorologica Mondiale](#), l'aumento medio della temperatura globale si attesta, ad oggi, su +1,2°), **la soglia di +1,5°C sarà superata ben prima del 2040**. Tale elemento fattuale, basato sulla scienza, concorre alla identificazione del contenuto concreto del fattore urgenza (U) dell'emergenza climatica rispetto all'obiettivo +1,5°C, sicché tutti gli impegni statali di eliminazione delle emissioni antropogeniche artificiali di gas serra non potranno ignorare un tale orizzonte temporale.

**II.15** Lo *Special Report 2018*, quindi, formalizza l'urgenza anche nella data entro cui agire efficacemente per scongiurare la irreversibilità della “minaccia”: il **2030**. In definitiva, il 2030, ossia i **prossimi nove anni**, segna il **punto di non ritorno** per intervenire in modo risolutivo nello scongiurare che la “minaccia urgente” diventi “irreversibile” e arginare l'emergenza climatica planetaria. Si è dunque ormai al di là di qualsiasi scenario convenzionale di rischio. La posta in gioco è altissima. I **danni**, sotto forma di “minaccia” in corso e non più di mero rischio possibile, sono già **in atto** e vanno **prevenuti con urgenza** nel loro ulteriore dispiegarsi e moltiplicarsi prima che sia troppo tardi (dopo il 2030) e lo scenario di “*Global Tipping Point*” tragicamente si realizzi.

### IL “CARBON BUDGET”

**II.16** Lo *Special Report* del 2018 identifica il cd. “*Carbon Budget*”, riconosciuto sin dal 2014, anno di pubblicazione dell'**AR5** (Rapporto di valutazione n. 5) dell'IPCC, come il **metodo scientifico** che fornisce il calcolo migliore di definizione della quantità massima

di gas serra, artificialmente ancora emettibile nell'atmosfera. Più precisamente, il “*Carbon Budget*” consiste nella quantificazione del livello di gas serra ancora emettibile per non superare, rispetto alla concentrazione di CO<sub>2</sub>-eq esistente, un determinato aumento della temperatura globale (“target”). Più basso è il target (ad esempio, contenimento dell'aumento della temperatura entro +1,5°C), minore sarà il “*Carbon Budget*” disponibile rispetto a target più elevati (per esempio contenimento entro +2°C). Detto in altro modo, il “*Carbon Budget*” è dato dalla **differenza** tra il livello di concentrazione di CO<sub>2</sub>-eq già esistente ed il livello massimo di concentrazione in atmosfera compatibile con il target di aumento della temperatura concordato. L'IPCC nel suo *AR5* ha rilevato che, per avere una probabilità del 66% di contenere il riscaldamento globale al di sotto di +2°C entro il 2100, la concentrazione massima di CO<sub>2</sub> in atmosfera dovrebbe essere (secondo le metriche da esso concordate) non superiore a 450 ppm. Di conseguenza, il “*Carbon Budget*” sarà costituito dalla differenza tra questo valore-obiettivo (450 ppm) e il livello corrente di concentrazione (come visto *retro*, Cap. I.10, l'attuale concentrazione oscilla già intorno a 418-420 ppm). Ovviamente, se l'obiettivo di contenimento dell'aumento della temperatura che si vuole raggiungere è inferiore (ossia +1,5°C), cambierà la differenza e il “*Carbon Budget*” rimanente risulterà minore. Ebbene, per l'aumento non superiore +1,5°C, lo Special Report 2018 ha calcolato che il “*Carbon Budget*” globale oscillerebbe tra **770 e 570 gigatonnellate (Gt) globali rimanenti**, all'interno di una forbice di probabilità di esattezza del calcolo tra 50% e 66% (il che significa che emettendo ancora una quantità compresa tra 570 e 770 gigatonnellate di gas serra esiste una probabilità tra il 50% ed il 66% di centrare il target di +1,5°C).

**II.17** Il ricorso al metodo del cd. “Carbon Budget” è imprescindibile per ripartire tra i singoli Stati la quantità residua di emissioni antropogeniche artificiali di CO<sub>2</sub> ancora emettibile in atmosfera, in conformità con **due** obblighi precisi di diritto climatico: quello dell'**equità e solidarietà** fra Stati (come sancito anche dal diritto europeo) e quello di **precauzione** in funzione di “*garantire vantaggi mondiali*”.

L'**equità** (o “**quota equa**”, in inglese “**fair share**”) fra Stati è prevista da diverse fonti: dall'art. 3 n.1 dell'UNFCCC, alla [Decisione 4/CMA.1](#) intitolata “*Further guidance in*

*relation to the mitigation section of decision 1/CP.21*” (Allegato I, § 6), all’Accordo di Parigi. La sua *ratio* risiede nel fatto che ciascuno Stato non ha concorso in modo uguale alle emissioni antropogeniche artificiali di gas serra, sicché è giusto che ognuno adempia alla mitigazione climatica, tenendo conto delle “circostanze nazionali” – anche storiche – degli altri Stati (cfr. anche il *Preambolo* dell’UNFCCC, par. 3).

Invece, la *ratio* dei “**vantaggi mondiali**”, prescritti dal dovere di **precauzione**, previsto dall’art. 3 n. 3 dell’UNFCCC (cfr. *infra*, Cap. IV) si spiega con la natura locale-planetaria-locale dei processi di *feedback loop* e patogenesi, attivati dal cambiamento climatico antropogenico (v. *retro*, Cap. I). Entrambe, l’equità e la precauzione, si coniugano con l’equità intergenerazionale.

**II.18** Nella duplice prospettiva dell’equità e della precauzione (in funzione dei “vantaggi mondiali”), il “*Carbon Budget*” è stato concordato a livello globale all’interno dell’IPCC: per consentire agli Stati di determinarsi nei propri impegni (i c.d. NDC, Contributi Determinati Nazionali, come denominati dall’Accordo di Parigi), valutando il peso della propria responsabilità climatica in comparazione con quella degli altri Stati e in funzione dei “vantaggi mondiali”. Infatti, questi ultimi altro non sono che gli obiettivi di lungo termine individuati dall’art. 2 dell’Accordo di Parigi (+1,5°C e “*ben al di sotto*” di +2°C rispetto ai livelli preindustriali), grazie al concorso differenziato di ciascuno Stato. Se uno Stato ignora tale doppio criterio di equità (o “quota equa”) e garanzia dei “vantaggi mondiali”, rinunciando al calcolo del proprio “*Carbon Budget*”, i suoi impegni nazionali risulteranno approssimativi e non verificabili come effettivo contributo di lotta al cambiamento climatico. Tra l’altro, l’**art. 4 n.3** dell’Accordo di Parigi, imponendo che i contributi nazionali di taglio delle emissioni siano sempre progressivi e migliorativi, mai regressivi, presuppone che lo Stato non violi mai il criterio di equità (o “quota equa”) e garanzia dei “vantaggi mondiali”.

**II.19** Il “*Carbon Budget*” è quindi uno strumento insostituibile per **pianificare realisticamente le politiche di mitigazione statali**, da avviare immediatamente come si desume dal cit. art. 4 n. 1 dell’Accordo di Parigi, che prescrive di “*raggiungere il picco globale delle emissioni [...] al più presto possibile*”.

Infatti, **quanto prima** si programma l’abbattimento delle emissioni con il metodo del “*Carbon Budget*”, mediante tagli sequenziali e progressivi, praticati di anno in anno da ciascuno Stato, più efficace sarà l’attività di contrasto al cambiamento climatico, poiché: più rapidamente si ridurrà il riscaldamento globale; più immediato vantaggio trarranno le situazioni di *hot-spot* climatico (come l’Italia), con minori danni e costi; il volume delle emissioni annuali globali da tagliare sarà meglio pianificabile, perché ci sarà maggior “*Carbon Budget*” ancora a disposizione.

In definitiva, l’obiettivo finale di contenimento dell’aumento della temperatura sarà più facilmente conseguibile e mantenibile nel tempo. Se invece si ignora del tutto il “*Carbon Budget*”, qualsiasi controllo sulle decisioni statali diventerà impraticabile.

**II.20** Peraltro, ridurre **immediatamente** le emissioni di gas serra in base al “*Carbon Budget*” disponibile, anziché pianificarle successivamente, consente di evitare ogni conseguenza in termini di **iniquità intertemporale** (ovvero nei riguardi delle generazioni future, alle quali sarebbe “trasferito” il problema del contrasto al cambiamento climatico) e **spaziale** (ossia nei confronti del sistema climatico, che “subirebbe” l’aumento dei danni da cambiamento climatico), come riconosciuto da una recente Sentenza della [Corte Costituzionale federale tedesca](#)

#### ULTERIORI DICHIARAZIONI DELL’EMERGENZA CLIMATICA

**II.21** Ulteriori dichiarazioni di emergenza climatica, formalizzate in tutto il mondo, hanno fatto seguito alla denuncia scientifica del 2020 ed allo *Special Report* del 2018 (i siti [Cedamia](#) e [Climateemergencydeclaration.org](#) le censiscono a livello mondiale). Ma di “minaccia” ha parlato persino il Fondo Monetario Internazionale (FMI) nel *Report* [The Economics of Climate](#) del 2019, mentre la Banca Internazionale dei Regolamenti ha utilizzato l’allarmante formula della “*tragedia dell’orizzonte*”, per prendere atto della necessità e urgenza di rispettare il termine temporale del 2030.

**II.22** L’Italia non è stata da meno, con le dichiarazioni della [Camera dei Deputati](#) (in data 11 novembre 2019) e del [Senato](#) (in data 10 giugno 2020). Particolare rilievo riveste, inoltre, la [Dichiarazione del 4 novembre 2020](#), formulata dallo Stato italiano insieme da

altri Stati all'interno dell'UNFCCC, in occasione dell'uscita degli USA dall'Accordo di Parigi. I sottoscrittori, richiamata la *“minaccia dei cambiamenti climatici”*, hanno ribadito che *“la scienza è chiara”* nella richiesta di agire **urgentemente**, rafforzando le azioni e intraprendendone di nuove, *“per limitare gli impatti del riscaldamento globale”* e per contenerlo entro i limiti stabiliti dall'Accordo di Parigi.

### **“GAP” E “DISCREPANZE” NELLE EMISSIONI DEGLI STATI**

**II.23** Proprio per il fatto che l'IPCC è stato istituito, come accennato, dal concorso di UNEP e WMO, entrambe le organizzazioni dell'ONU **monitorano e verificano periodicamente il “divario” (“Gap”)** tra le azioni intraprese dai singoli Stati, gli impegni giuridici dagli stessi Stati assunti e le condivisioni formulate sulle evidenze scientifiche e gli scenari dell'IPCC. I resoconti di queste verifiche purtroppo hanno attestato, sino ad oggi, il **preoccupante e allarmante divario** tra quanto riconosciuto dagli Stati sulla *“minaccia urgente”* esistente e gli impegni effettivamente presi per scongiurarla.

**II.24** L'UNEP lo rileva annualmente con l'***Emission Gap Report***, elaborato sempre in conformità con metodi e metriche concordati dagli Stati all'interno dell'IPCC. Secondo il [Gap Report 2020](#) del dicembre 2020, gli *“attuali NDC degli Stati sono gravemente inadeguati per raggiungere gli obiettivi climatici dell'Accordo di Parigi e porterebbero ad un aumento della temperatura di almeno +3°C entro la fine del secolo”* (punto 7, pag. 21); inoltre, il Report prosegue sostenendo che *“i paesi devono aumentare collettivamente le loro ambizioni contenute negli NDC di tre volte per raggiungere l'obiettivo di +2°C e più di cinque volte per raggiungere l'obiettivo degli +1,5°C”* (punto 7, pag. 21) e che gli Stati devono affrettarsi ad abbattere le loro emissioni poiché *“se non si riuscirà a ridurre significativamente le emissioni globali entro il 2030, sarà impossibile mantenere il riscaldamento globale al di sotto di +1,5°C”* (punto 7, pag. 21).

**II.25** Anche la **WMO** pubblica periodicamente lo [State of the Global Climate](#), che documenta l'andamento degli indicatori del sistema climatico (dalle concentrazioni dei gas serra alle temperature terrestri e oceaniche, all'innalzamento dei livelli dei mari ecc...) registrando costanti peggioramenti anche nel corso del 2020.

## L'INCOMBENZA DEI “GLOBAL TIPPING POINT”

**II.26** Allo stato attuale, alla luce dei divari (“*Gap*”) registrati da UNEP e WMO e delle “discrepanze” di calcolo, il **rischio dei “Global Tipping Point” è drammaticamente altissimo**. Infatti, inserendo i dati emersi da quei divari nella formula scientifica  $E = R \times U$ , si ha immediata evidenza dell’urgentissima necessità di cambiare drasticamente rotta nelle decisioni di contrasto al cambiamento climatico.

Del resto, solo per averne rapida conferma, basta ricordare che già nel 2017 si aveva piena cognizione, nelle evidenze scientifiche utilizzate dall’IPCC, della profonda differenza tra scenari diversi di aumento della temperatura. Infatti, in Xu Y.e Ramanathan V. ([Well below 2°C: Mitigation Strategies for Avoiding Dangerous to Catastrophic Climate Changes](#)) si legge quanto segue: a partire dal periodo 2030-2050, il **futuro**, alla luce delle conoscenze disponibili, si potrà prospettare nelle seguenti **tre** modalità: temperature medie superiori a **+1,5°C**, scenario **pericoloso** per la stabilità climatica e la convivenza umana; superiori a **+3°C**, scenario **catastrofico**; superiori a **+5°C**, scenario **sconosciuto**, perché l’umanità non ha mai convissuto con temperature così alte rispetto a quelle dei millenni di sua presenza sulla Terra, come attestato anche dal Report [A Safe Climate: Human Rights and Climate Change](#) del relatore speciale per i diritti umani e l’ambiente delle Nazioni Unite. In definitiva, i “*Global Tipping Point*” rappresentano ormai la incontrovertibile **situazione di pericolo**, alla quale tutti gli Stati devono far fronte con le loro decisioni di abbattimento delle emissioni.

\*

## III. L’EMERGENZA CLIMATICA IN ITALIA

### L’ITALIA COME *HOT-SPOT* CLIMATICO AD ALTA VULNERABILITÀ E FRAGILITÀ

**III.1** L’Italia è un **hot-spot climatico**, ossia una zona geografica in cui si verifica un cambiamento congiunto nei parametri climatici di temperatura, precipitazione e variabilità, che moltiplica e aggrava gli impatti sul territorio e le persone che vi vivono. Questo significa che danni presenti e futuri, a cose e persone in questa zona geografica, sono peggiori che altrove. La condizione di *hot-spot* climatico deriva dal fatto che l’Italia

si trova al confine fra zone aride e zone temperate (Eltahir A.E.B. [Whyis the Mediterranean a Climate Change Hot Spot?](#), 2020), come riconosciuto anche dal [CNR](#) (*Gli “hot spot” del cambiamento climatico*, 2015). Per di più, l'Italia versa in una condizione di **hot-spot duplice**, ossia su due fronti: come **territorio sovraesposto**, più di altri, agli effetti devastanti dell'aumento globale della temperatura (in ragione della sua conformazione geografica a penisola); come **mare territoriale** destinato agli sconvolgimenti ecosistemici cui sta andando incontro il **Mediterraneo** (trovandosi proprio al centro del Mediterraneo). Innumerevoli evidenze confermano la rappresentazione, a partire dai dati [ISPRA](#) (sin da un [documento del 2014](#)) e dalle [Banche dati del SNPA](#) (Sistema Nazionale Protezione Ambientale) i cui elementi conoscitivi, appare importante rimarcarlo, “*costituiscono riferimento ufficiale e vincolante per le attività di competenza delle pubbliche amministrazioni*” (**art. 3 n.1, lett. c, della l. n.132/2016**).

**III.2** Dalla peculiare condizione italiana discende che: **feedback loop** e **patogenesi**, conseguenti alla regolarità locale-planetaria-locale del cambiamento climatico antropogenico, colpiscono più facilmente, rapidamente e pesantemente il territorio e i suoi abitanti; **danni e perdite** aumentano esponenzialmente per la crescente **vulnerabilità** del contesto locale (colpito, più frequentemente che altrove, da **feedback loop** e **patogenesi**) nella **fragilità** del suo territorio (intendendo per “fragilità”, l'indebolimento causato dalle attività umane di abusivismo edilizio, consumo di suolo, disboscamento ecc.). Di riflesso, aumenta l'urgenza di far fronte all'emergenza climatica.

**III.3** Giova ricordare che anche la UE è perfettamente a conoscenza della condizione italiana, come attestano innumerevoli fonti di cognizione scientifica, tra cui, sin dal 2017, il *Report* dell'Agenzia Europea dell'Ambiente (d'ora in poi EEA) [Preparare l'Europa ai cambiamenti climatici: il coordinamento è essenziale per ridurre i rischi causati dagli eventi atmosferici estremi](#).

**III.4** In ogni caso, le **cognizioni scientifiche** sulla peculiare condizione italiana sono innumerevoli e tutte convergenti sui danni, presenti e futuri, a persone e cose. Si citano quelle “**istituzionali**”, in quanto **riconosciute dallo Stato**, perché derivanti da Istituzioni

con competenze scientifiche attribuite dalla legge italiana o finanziate con risorse pubbliche oppure di natura sovranazionale o internazionale con la partecipazione dell'Italia: Sistema Nazionale Protezione Ambiente ([SNPA](#)), comprensivo dell'ISPRA (l. n.132/2016); Agenzia per le Nuove Tecnologie, l'Energia e lo Sviluppo Economico Sostenibile ([ENEA](#): art. 37 l. n.99/2009); Istituto di Scienze dell'Atmosfera e del Clima del Consiglio Nazionale delle Ricerche ([CNR-ISAC](#): d.lgs. n.213/2009); Istituto Superiore della Sanità ([ISS](#): art. 9 d.lgs. n.419/1999); **Università** (l. n.240/2010); Fondazione del Centro Euro-Mediterraneo sui Cambiamenti Climatici ([CMCC](#)), autrice – tra l'altro – della prima completa [Analisi del Rischio. I cambiamenti climatici in Italia](#), nel 2020; **Network MedECC**, comprensivo di 25 paesi (tra cui l'Italia) su mandato UE e ONU, autore, nel 2020, del [First Mediterranean Assessment Report](#) (il più importante documento completo su impatti, rischi e scenari mediterranei determinati dal cambiamento climatico); Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile ([ASVIS](#)); programma dati europeo [Copernicus Climate Change Service](#).

**III.5 Dati ed informazioni climatiche** fornite da queste Istituzioni, parte dell'organizzazione dello Stato italiano, sono **pubblici**. Essi forniscono la cognizione della condizione di *hot-spot* dell'Italia con riguardo a: l'andamento delle emissioni; la temperatura media nazionale (per controllare aumento delle temperature locali, anomalie termiche, diminuzioni delle precipitazioni, temperature del mare, livello dei mari, scenari termici futuri, ondate di calore, alterazione dei cicli stagionali); gli impatti territoriali (con specifico riguardo a risorse idriche, instabilità e dissesto idrogeologico, inondazioni, desertificazione, perdita di biodiversità, agricoltura e produzione alimentare, zone costiere, turismo e patrimonio culturale, insediamenti urbani); le malattie e i danni; i costi economici previsti in ragione dei diversi scenari di aumento della temperatura. Il che è importante **non solo** per tutelare il proprio territorio e i suoi abitanti, **ma anche** per programmare con efficacia l'abbattimento delle emissioni ai fini della mitigazione.

**III.6** La loro rappresentazione analitica è fornita da diversi **documenti scientifici**, tra cui si segnalano quello redatto dall'Organizzazione scientifica internazionale [Climate Analytics](#), specializzata in **analisi delle azioni climatiche statali**, intitolato "*Climate*

*Impacts in Italy*” (All. B) e il Report del CMCC intitolato [Analisi del Rischio. I cambiamenti climatici in Italia.](#)

Entrambi descrivono in maniera dettagliata gli impatti climatici già osservati e quelli che sono previsti in Italia, dei quali lo Stato dovrebbe tener conto nelle sue decisioni; tra essi si evidenzia quanto segue:

- in Italia, le ondate di calore sono destinate ad essere esacerbate dal riscaldamento globale e sono già state collegate in passato con un sostanziale aumento della mortalità: specifici eventi sono stati registrati come veri e propri “*disastri per la salute pubblica*”. Entro il 2100, il numero di persone esposte alle ondate di calore in Italia incrementerà fino al 1000% in relazione ad un riscaldamento di +1,5°C, fino al 1500% in relazione ad un riscaldamento di +2°C e fino al 2000% in relazione ad un riscaldamento di +3°C;
- con un riscaldamento globale di +1,5°C e +2°C, l’aggravamento delle condizioni di siccità nel Mediterraneo sarà senza precedenti. Se si dovesse raggiungere un riscaldamento globale di +3°C, l’Italia si trasformerà probabilmente “in un deserto”, dato che sarà sottoposta a fenomeni di siccità costante;
- il riscaldamento globale porterà a un preoccupante aumento dell’intensità degli eventi di precipitazione estrema, di dissesto idrogeologico e di alluvioni: il 91% dei comuni italiani è già a rischio di frane e alluvioni indotte da forti precipitazioni;
- l’Italia affronterà un drastico aumento delle conseguenze legate all’erosione e inondazioni costiere.
- l’aumento delle temperature incrementerà pericolosamente la durata e la intensità della stagione degli incendi, aumentando sia le aree a rischio, che la probabilità di incendi particolarmente dannosi. Con l’andamento corrente delle emissioni, si prevede un aumento del rischio di incendi che toccherà anche il 40% per alcune regioni della penisola.

#### LE DICHIARAZIONI DI CONOSCENZA DELLO STATO ITALIANO

**III.7** Lo Stato italiano, soprattutto negli ultimi anni, ha reso e ufficializzato con costanza diverse dichiarazioni e riconoscimenti espliciti della gravità e urgenza dell’emergenza

climatica planetaria e nazionale. Queste dichiarazioni e questi riconoscimenti espliciti sono provenuti dal Presidente della Repubblica, dal Governo e dai Ministri, dalle Camere del Parlamento italiano. Si tratta di atti di diversa natura e portata, accomunati dal fatto di contenere manifestazioni di scienza o produzioni di informazioni ambientali. L' **All. D**, a cura di *A Sud Ecologia e Cooperazione Onlus*, ne contiene una panoramica.

**III.8** Poiché atti rivolti al pubblico in generale, dichiarazioni e riconoscimenti assurgono a vere e proprie “**informazioni ambientali**”, ai sensi dell'**art. 2 n.3** della **Convenzione di Aarhus**, resa esecutiva in Italia con l. n.108/2001, nonché a “**informazioni climatiche**”, ai sensi dell'**art. 6, lett. a (punto ii)**, dell'UNFCCC (nella parte in cui riconosce il diritto del pubblico alle informazioni sui cambiamenti climatici e i relativi effetti). L'**ISPRA** ne ha [integrato le definizioni normative](#), includendo, tra le informazioni, tutti i documenti pubblici riferibili a qualsiasi titolo ad ambiente e clima, comprese, per esempio, “*le relazioni sull'attuazione della legislazione ambientale*”. Le informazioni, quindi, attestano la conoscenza pubblica dei rischi (in termini di prevedibilità e prospettive) e la volontà pubblica del dovere di farvi fronte.

#### LE AZIONI ITALIANE

**III.9** Le **azioni climatiche** dell'Italia sono insufficienti e inadeguate ai fini del contrasto al cambiamento climatico antropogenico, nella sua drammatica dimensione emergenziale e nella considerazione della condizione di *hot-spot* climatico dell'Italia (la cui temperatura media è già aumentata con un ritmo di crescita doppio del dato globale pari come visto a +1,2°C, registrando un aumento compreso tra [+1,67°C e +2,71°C](#) negli ultimi cinquant'anni.)

**III.10** La constatazione vale con riguardo, sia ai provvedimenti attualmente in vigore, sia alle misure aggiuntive, programmate con il **Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC)**, redatto dall'Italia nel quadro del Regolamento UE n.2018/1999 per rappresentare il **documento fondativo** delle strategie di risposta dello Stato italiano, nella prospettiva globale della **riduzione delle emissioni** e a tutela dei **diritti umani** (come si desume dal *Considerando n. 45* del cit. Regolamento UE).

**III.11** La valutazione previsionale degli **obiettivi** di riduzione delle emissioni al 2030 rispetto ai livelli del 1990 è contenuta nel **Report** di *Climate Analytics*, “*Gli obiettivi e le politiche climatiche dell’Italia nel rispetto dell’Accordo di Parigi e delle valutazioni di Equity globale*” (**All. C**). Il Report rileva che, per effetto dei provvedimenti attualmente in vigore, entro il 2030, si verificherà una riduzione delle emissioni (rispetto ai livelli del 1990) pari al **26%**; il medesimo Report rileva che, per effetto delle misure aggiuntive programmate nel PNIEC, la riduzione programmata entro il 2030 sarà del **36%** (rispetto ai livelli del 1990).

**III.12** Le misure previste nel PNIEC proiettano, dunque, un **incremento minimo** di riduzione (10%), evidentemente prescisso dall’emergenza climatica in corso. Infatti, il PNIEC ha semplicemente aggiornato la Strategia Energetica Nazionale (SEN), richiesta dall’art. 7 del d.l. n. 112/2008 (convertito in l. n.133/2008). Essa, peraltro, risale al 2017, prima della denuncia mondiale dell’emergenza climatica e risulta mirata (circostritta) alle sole decisioni di utilità energetica ed economica.

**III.13** La percentuale di riduzione delle emissioni (36%) prevista dal PNIEC si attesta **molto al di sotto** dell’impegno di mitigazione richiesto allo Stato italiano nella lotta al cambiamento climatico; le relative misure normative, invero, disattendono gli incontrovertibili parametri normativi e scientifici per far fronte, secondo il criterio di “equità” (o “quota equa”) all’emergenza climatica in essere.

**III.14** Il richiamato **Report** di *Climate Analytics* (**All. C**), al cui contenuto per brevità si rinvia, ha quantificato (acclarato) – **sulla base della metodologia scientifica definita dall’IPCC nel suo rapporto AR5** – la percentuale di emissioni rispetto al livello del 1990 che l’Italia è tenuta ad abbattere, entro il 2030, per essere in linea con l’obiettivo di temperatura a lungo termine dell’Accordo di Parigi, nel rispetto del criterio dell’equità (o “quota equa”). Lo ha fatto alla luce dei **dati ISPRA** (vincolanti per legge lo Stato italiano ai sensi dell’art. 3 n.1, *lett. c*, della l. n.132/2016) e dei **dati** contenuti nel PNIEC (su cui lo Stato ha costruito la propria strategia di mitigazione al 2030).

**III.15** Ebbene, per porre in essere azioni climatiche coerenti con l’incremento della temperatura globale entro +1,5°C – l’obiettivo di temperatura a lungo termine

dell'Accordo di Parigi – l'Italia è tenuta, **entro il 2030**, ad abbattere le sue emissioni del **92%** rispetto ai livelli del 1990. Qualsiasi livello inferiore di ambizione da parte dello Stato italiano comporterebbe tre effetti inesorabili:

- porterebbe a non centrare “l'obiettivo di temperatura a lungo termine di cui all'articolo 2”, richiesto invece dall'art. 4 n.1 dell'Accordo di Parigi,
  - genererebbe iniquità intergenerazionale, facendo gravare sulle future generazioni ingiuste conseguenze negative di impatto e di costi, in violazione della regola di operare “a beneficio della presente e delle future generazioni”, indicata dall'art. 3 n.3 dell'UNFCCC e dal Preambolo dell'Accordo di Parigi,
  - determinerebbe sperequazioni sulla “quota equa” a carico degli altri Stati, ingiustamente condizionati nella quantificazione dei loro sforzi di contrasto al cambiamento climatico.
- Se poi si volesse prescindere dal principio dell'equità (o “quota equa”) nelle responsabilità comuni ma differenziate, optando per un tasso di riduzione eguale tra tutti gli Stati, l'abbattimento delle emissioni italiane in funzione del contenimento delle temperature entro +1,5°C risulterebbe pari a **63% entro 2030** rispetto ai livelli del 1990 (All. C).

**III.16** Il divario **abissale** tra gli obiettivi di riduzione delle emissioni attualmente perseguiti ovvero programmati dall'Italia (rispettivamente pari al 26% e al 36%) e quello (del 92%), accertato da *Climate Analytics* per essere in linea con l'obiettivo di temperatura a lungo termine dell'Accordo di Parigi, dà conto della nitida responsabilità dello Stato italiano in ragione della sua sostanziale inerzia nella lotta al cambiamento climatico antropogenico. Al riguardo, vale richiamare quanto considerato dal **Report** in ordine all'attuale obiettivo di riduzione delle emissioni dell'Italia: (esso) “*rappresenta un livello di ambizione così basso che, se altri paesi dovessero seguirlo, porterebbe probabilmente a un riscaldamento globale senza precedenti oltre 3°C entro la fine del secolo*”.

Inoltre, *Climate Analytics* aggiunge che “*se gli attuali livelli di emissioni dovessero continuare, l'Italia [considerato il suo “Carbon Budget” residuo, individuato dallo stesso Report in 2,09 GtCO<sub>2</sub>-eq] già nel 2025 esaurirebbe il suo fair share di emissioni rilasciabili nel periodo tra il 2020 e il 2030*” (cfr. All. C, pag. 10).

**III.17** Del resto, l'inadeguatezza del PNIEC è stata rimarcata dalla [Risoluzione della 13<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato della Repubblica](#) (Territorio, Ambiente, Beni ambientali) del 13 gennaio 2021, con cui si denuncia altresì l'urgenza di agire drasticamente per evitare che l'Italia diventi “*uno dei paesi più penalizzati d'Europa*” (ivi, p. 7). La stessa urgenza di abbattere drasticamente le emissioni in tutti i settori delle attività italiane, molto oltre quanto pronosticato dal PNIEC, era stata confermata anche dall'ISPRA, con i suoi due Report [Italian Greenhouse Inventory 1990-2019](#) e [Italian Emission Inventory 1990-2019](#).

**III.18** Eguale inadeguatezza segna gli altri atti statali riferiti all'abbattimento delle emissioni: dalla [Strategia italiana di lungo termine sulla riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra](#), trasmessa all'UE con un anno di ritardo (nel febbraio 2021), esplicitamente parametrata al PNIEC e quindi altrettanto insufficiente, al [Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza](#), alle Dichiarazioni del Presidente del Consiglio Mario Draghi in occasione del [Summit on Climate](#) del 22 aprile 2021.

A riprova, il **5 maggio 2021** il Report dell'Organismo internazionale di ricerca *Climate Action Tracker*, intitolato [Global Update: Climate Summit Momentum](#), ha verificato i nuovi scenari di riduzione delle emissioni, conseguenti agli annunci dei Capi di Stato e di Governo in occasione del suddetto Summit. Il risultato permane insufficiente: la traiettoria del riscaldamento globale si abbasserebbe di appena -0,2°C rispetto alle attuali pianificazioni statali, con una proiezione di aumento della temperatura globale di +2,4°C, superando di molto i vincoli giuridici dell'Accordo di Parigi.

**III.19** Per completezza, si rileva infine come la insufficienza delle azioni climatiche italiane non sia compensata neppure dai **Contributi Determinati Nazionali della UE**, comprensivi di quello italiano. Infatti, la loro ultima versione è stata [presentata](#) il 18 dicembre 2020 e l'UNFCCC si è espresso su questi, come su quelli degli altri Stati, con il [Report del 26 febbraio 2021](#): il **giudizio** è stato **negativo** per la **palese inadeguatezza** proprio sul piano della garanzia dei “vantaggi mondiali”. Analogamente, lo studio [Fossil CO<sub>2</sub> emissions in the post-COVID-19 era](#), del marzo 2021, ha dimostrato che tali impegni statali, per arginare l'emergenza climatica in atto, dovrebbero aumentare di **10 volte** il

taglio delle emissioni programmato. Peraltro, sempre secondo [Climate Action Tracker](#), l'UE – se volesse contribuire in maniera equa al raggiungimento dell'obiettivo a lungo termine fissato nell'Accordo di Parigi – dovrebbe ridurre le sue emissioni dell'85% entro il 2030 rispetto al 1990.

\*

## IN DIRITTO

### IV. L'OBBLIGAZIONE CLIMATICA

#### IL CAMBIAMENTO CLIMATICO NELLA GIURISPRUDENZA ITALIANA ED EUROPEA

**IV.1a** Il cambiamento climatico antropogenico è ormai noto e riconosciuto dalla giurisprudenza italiana, sia come conseguenza delle attività di emissioni antropogeniche di gas serra, sia come problema di necessaria eliminazione delle stesse da parte dello Stato. Infatti, i giudici italiani sono consapevoli tanto dell'esistenza del fenomeno, quanto del ruolo centrale dello Stato nel contrastarlo e della gravità dei suoi effetti nel godimento dei diritti umani. Per esempio, la Corte di Cassazione, nell'Ordinanza n.5022/2021, ha già formalizzato il principio giuridico secondo cui il *“nucleo ineliminabile costitutivo della dignità personale”* deve essere garantito dallo Stato nei casi di grave rischio derivante dal cambiamento climatico, dato che *“tutti gli Stati sono vincolati ad assicurare agli individui condizioni di vita che rendano possibile la piena esplicazione del diritto alla vita, nella sua più ampia declinazione, anche a prescindere dall'esistenza di un pericolo attuale per la sopravvivenza”*. Il **Consiglio di Stato, nell'Ad. Plen. n.9/2019**, ha affermato il *“preminente interesse della collettività alla graduale riduzione della componente di anidride carbonica presente nell'atmosfera”*, cui corrisponde il *“superiore interesse”* a contrastare il cambiamento climatico da parte dello Stato, *“da intendersi sia come Stato-persona, in rapporto ai vincoli internazionali[...], sia come Stato-comunità in rappresentanza dell'interesse collettivo al miglioramento della qualità ambientale”*; mentre la Corte Costituzionale ha dichiarato il fine pubblico di *“eliminare la dipendenza dai carburanti fossili”* (in connessione con il *“deciso favor”* verso le fonti energetiche diverse da quelle fossili: sentenze nn. 124/2010, 286/2019, 237/2020, 46/2021;

similmente Corte Cass. SS.UU. n.16013/2018 e Cons. St. sez. IV n.84/2016). I Giudici hanno chiarito pure l'inquadramento delle fonti internazionali di diritto climatico all'interno del sistema costituzionale italiano, come confermano le decisioni della Corte Costituzionale nn. 124/2010 e 85/2012 e quelle Cons. St. sez. V n.4768/2012, sez. VI n.4567/2016, Ad. Plen. n.9/2019, sez. V n.677/2020. Con diverse recentissime decisioni emesse dalla sez. VI, la Corte di Cassazione (tra le altre nn. 4568/2021 e 7343/2021), sono state aggiunte due ulteriori acquisizioni: **a)** quella di prendere atto che le fonti internazionali sul cambiamento climatico hanno identità di diritto europeo, per via dell'adesione della UE alle stesse, dotate quindi del requisito di applicazione diretta in Italia; **b)** quella di definire l'Accordo di Parigi del 2015 sul clima "*primo accordo universale e giuridicamente vincolante sui cambiamenti climatici*". La Corte di Appello di Torino, nella sent. n.1494/2019, ha preso atto pure della dinamica locale-planetaria-locale degli effetti del riscaldamento globale e del cambiamento climatico, constatando che le calamità derivanti dal mutamento climatico interessano ormai l'intero globo terrestre e non solo la zona di provenienza dell'attore. Infine, la Corte Costituzionale, sin dalla sent. n.127/1990, ha stabilito che, in materia di emissioni di gas, i limiti fissati da norme o autorizzazioni amministrative non sono di per sé risolutivi dei dubbi sulla effettiva tutela della salute umana e della salubrità ambientale, essendo necessarie "*indagini scientifiche atte a stabilire la compatibilità del limite massimo di emissioni con la loro tollerabilità*".

**IV.1b** Importantissime sono poi le decisioni dei Giudici di altri paesi membri della UE. Con esse, è stato riconosciuto non solo che il cambiamento climatico è questione di diritti umani, ma anche che lo Stato risponde giudizialmente della sua inerzia per il mancato perseguimento della massima ambizione nella eliminazione delle emissioni di gas serra in funzione preventiva sui danni (cfr i casi *Urgenda c. Paesi Bassi*, [Corte Suprema 2019](#); *Neubauer c. Germania*, [Corte costituzionale tedesca 2021](#)). Di conseguenza, esse individuano i nuclei essenziali dei diritti, da tutelare nel ricorso alla precauzione climatica, all'equità (o "quota equa") nel conteggio delle emissioni, alla solidarietà intergenerazionale, al dovere di attenersi alle più recenti acquisizioni della scienza, alla

limitazione della discrezionalità: nuclei non più disconoscibili per divieto di discriminazione all'interno dello spazio giuridico euro-unitario (art. 21 n.2 della Carta dei diritti fondamentali della UE, d'ora in poi Carta di Nizza-Strasburgo, nonché art. 14 CEDU). Altre sentenze degne di nota sono quelle della Corte Suprema della Repubblica d'Irlanda, del 2020 e del Tribunale Amministrativo di Parigi, del 2021, in cui le Corti hanno concluso che lo Stato aveva il dovere di ridurre le proprie emissioni e che le misure adottate non erano adeguate. Tutti questi casi sono esaminati nel Report [Global Climate Litigation Report: 2020 Status Review](#) dell'UNEP.

### LE FONTI DELL'OBBLIGAZIONE CLIMATICA

**IV.2 L'Italia ha sottoscritto tutti gli accordi e strumenti internazionali** riferibili alla lotta al cambiamento climatico: dall'UNFCCC, all'Accordo di Parigi, ai contenuti dei vari *Report* dell'IPCC, ai 17 SDGs ONU per il 2030 (compresivi del 13° sul cambiamento climatico). Lo Stato, di conseguenza, si è vincolato ad adempiere a tutta una serie di obbligazioni e a farlo in **buona fede**, sia verso gli altri Stati, come prescritto dalla cit. Convenzione sul diritto dei Trattati e dal principio europeo di leale collaborazione (art. 4 n.3 TUE), sia verso i propri amministrati, come richiesto dagli artt. 1375 e 1175 c.c. Inoltre, avendo aderito a tutti i *Report* dell'IPCC, lo Stato italiano si riconosce anche nel criterio dell'azione "in base" ai metodi scientifici utilizzati nell'IPCC, in conformità, tra l'altro, con l'art. 191 TFEU e come si vedrà con lo stesso UNFCCC e l'Accordo di Parigi, oltre che con le acquisizioni della Corte costituzionale sulle conoscenze scientifiche quali limiti alla discrezionalità politica (*infra*, Cap. IV.22-27). Questo ordito di vincoli da adempiere in buona fede è ora ulteriormente dettagliato da specifiche fonti derivate del diritto UE.

**IV.3** Le obbligazioni climatiche dello Stato sono contenute principalmente nelle seguenti **tre fonti: UNFCCC, Accordo di Parigi, Regolamenti UE nn. 2018/842, 2018/1999, 2020/852, 2021/241**. Da esse si desume che l'**obbligazione statale** è contraddistinta da **tre** caratteristiche costitutive, che le fonti concorrono a dettagliare: **a)** essa si articola in un' "**obbligazione complessa**", composta cioè da un "**dovere primario**" e una pluralità

di “**doveri secondari**”, accessori e strumentali al primo; **b)** il suo adempimento, consistente in una serie di azioni da intraprendere con riferimento specifico ai **territori sovrani** dei singoli Stati e alle **persone** che li vivono, non identifica un vincolo esclusivamente interstatale (un sinallagma internazionale); **c)** è un’obbligazione **basata sulla scienza**.

**IV.4a** L’**UNFCCC** è la fonte madre di tutti i contenuti dell’obbligazione climatica. La ragione non è soltanto formale, ma anche **sostanziale** considerato che:

**a)** l’UNFCCC basa tutte le sue definizioni giuridiche, desumibili dal *Preambolo* e dall’art. 1, sulle leggi naturali che governano il sistema climatico, come illustrate nel Cap. I. Di conseguenza, tutti i precetti normativi dell’UNFCCC impostati sulle acquisizioni scientifiche (dalle definizioni dei problemi climatici, all’imputazione delle emissioni antropogeniche artificiali) non sono né discutibili dagli Stati, né discrezionalmente modificabili.

**b)** Proprio in virtù del richiamo alle acquisizioni scientifiche, l’ordito normativo dell’UNFCCC, a partire dal *Preambolo*, riconosce e scandisce anche la **sequenza causale** dei problemi climatici, attivati dalle emissioni antropogeniche: attività umane artificiali emissive di gas serra → aumento concentrazioni atmosferiche gas serra → intensificazione effetto serra naturale → ulteriore riscaldamento superficie della terra e atmosfera → cambiamenti climatici → cambiamenti ambiente fisico, vita animale e vegetale → effetti deleteri per ecosistemi naturali, sanità e benessere del genere umano. Quindi, il successivo **art. 1 co. 2** descrive i cambiamenti climatici come “*qualsiasi cambiamento di clima attribuito direttamente o indirettamente ad attività umane, il quale altera la composizione dell’atmosfera mondiale e si aggiunge alla variabilità naturale del clima osservata in periodi di tempo comparabili*”.

**IV.4b** Alla luce di quanto precede, l’UNFCCC individua con l’**art. 2**, l’**obiettivo** finale che tutti gli Stati devono conseguire con le loro decisioni: “*stabilizzare le concentrazioni di gas ad effetto serra nell’atmosfera ad un livello tale che sia esclusa qualsiasi pericolosa interferenza delle attività umane sul sistema climatico*”. La **stabilità climatica** è dunque l’**interesse giuridico** tutelato dalla Convenzione ovvero il **bene della vita** che essa

riconosce, quindi protegge, a “*beneficio della presente e delle future generazioni*”, formula impiegata dall’ultimo paragrafo del **Preambolo**, ribadita dall’**art. 3.1**.

**IV.4c** Per questo, il **dovere primario** dell’obbligazione climatica, stabilito dall’**art. 4 n. 2, lett. a**, dell’UNFCCC, consiste in un **facere**, posto a carico delle Parti elencate nell’Allegato I (tra cui è ricompreso lo Stato italiano), avente ad **oggetto** l’adozione di azioni nazionali e l’assunzione di “*corrispondenti provvedimenti per mitigare i cambiamenti climatici limitando le emissioni causate dall’uomo di gas ad effetto serra e proteggendo e incrementando i suoi [ossia degli Stati] pozzi e serbatoi di gas ad effetto serra*”. In sintesi, il **facere** primario è di **mitigazione** del cambiamento climatico, da attuarsi attraverso: - la **limitazione** delle emissioni antropogeniche; - la **protezione** dei processi di stabilità del sistema climatico statale (i “suoi pozzi” e “serbatoi” di gas serra).

**IV.4d** I **doveri secondari** dell’obbligazione climatica definiscono e specificano contenuti e modalità attuative del primario dovere di **facere**. Sono quattro: **equità** (o “**quota equa**”); **precauzione climatica**; ricorso alla **scienza**; comunicazione delle **informazioni** sui cambiamenti climatici e relativi effetti.

**IV.4e** L’**equità** (o “quota equa”), unitamente al principio delle responsabilità comuni ma differenziate ed al principio delle rispettive capacità degli Stati, è richiamata dall’**art. 3 n. 1** dell’UNFCCC. A questi principi le Parti devono ispirarsi nel determinare le loro azioni per “*raggiungere l’obiettivo della Convenzione e adempierne le disposizioni*”, tenendo presente che (cfr. sempre art. 3) “*i Paesi sviluppati che sono Parti alla Convenzione, devono prendere l’iniziativa nella lotta contro i cambiamenti climatici e i relativi effetti negativi*” (vedi anche art. 4.2a).

Come rappresentato *retro*, Cap. II.17-19, l’equità (o “quota equa”), unitamente agli altri principi sopra menzionati, fonda il ricorso al “**Carbon Budget**”, al fine di tutelare le presenti e future generazioni di fronte alla dinamica locale-planetaria-locale del cambiamento climatico.

**IV.4f** La **precauzione climatica** è descritta dall’**art. 3 n.3** dell’UNFCCC. Essa è strutturata in **quattro contenuti**: - **priorità** delle misure di **mitigazione** su qualsiasi altra decisione; - **non rinviabilità** delle stesse, anche in presenza di incertezze scientifiche su situazioni

di rischi di danni gravi o irreversibili; - **rilevazione anticipata**, di **prevenzione e riduzione** delle **cause** (non degli effetti) dei cambiamenti climatici; - **valutazione** di efficacia delle misure di mitigazione (politiche o provvedimentali) in funzione dei “**vantaggi mondiali al più basso costo possibile**”.

In ragione di questa sua speciale composizione, il dovere di precauzione è stato definito **pro clima et vita** (la priorità della mitigazione è la scelta migliore per tutelare la vita nel “vantaggio mondiale” della stabilità dell’intero sistema climatico) ma anche **pro securitate** (a favore della sicurezza della stabilità climatica), **contra projectum** (a sfavore di decisioni che non si facciano carico dei “vantaggi mondiali”), **pro alio** (per l’opzione prioritaria di prevenzione e riduzione delle cause e non degli effetti del cambiamento climatico). Inoltre, il richiamo ai “vantaggi mondiali” invece che a quelli esclusivamente dei singoli Stati enfatizza la logica planetaria di prevenzione e non regressione delle azioni statali, in coerenza con il richiamato obiettivo della “stabilizzazione” della concentrazione planetaria dei gas serra (art. 2), del dovere dell’equità (o “quota equa”) (art. 3 n.1). In sintesi, gli Stati devono intervenire sui propri territori, per contribuire alla prevenzione e non regressione della stabilità climatica mondiale.

**IV.4g** Il ricorso alla **scienza** è formalizzato dall’UNFCCC nel **Preambolo**, che riconosce l’utilità dell’agire in base a “*pertinenti considerazioni scientifiche[...]* *costantemente riesaminate alla luce dei nuovi risultati raggiunti[...]*”, nell’**art. 4 n.2, lett. d**, che richiede agli Stati l’onere di ricorrere “*alle migliori informazioni scientifiche e le migliori valutazioni disponibili dei cambiamenti climatici e relativi impatti*”, nonché nell’**art. 5** che esorta gli Stati a sostenere (non solo a utilizzare) la ricerca scientifica. Più in generale, tuttavia, il ricorso alla scienza quale contributo integrativo dell’azione statale, è confermato dai plurimi richiami (dieci) alle “conoscenze”, “cognizioni”, “informazioni” e “questioni” scientifiche, disseminati sempre nel testo dell’UNFCCC.

**IV.4h** Il dovere di **informazione** ha per oggetto le acquisizioni inerenti ai cambiamenti climatici ed i relativi effetti e consiste sia nel fornire informazioni pubbliche basate sulla scienza sia a garantirne l’accesso al pubblico, nelle modalità descritte dall’**art. 6** dell’UNFCCC.

**IV.5 L'Accordo di Parigi** ha integrato l'**obiettivo** ex art. 2 UNFCCC, sicché l'obiettivo della stabilità climatica consiste ora nel mantenere *“l'aumento della temperatura media globale ben al di sotto di +2°C rispetto ai livelli preindustriali”* e nel proseguire *“l'azione volta a limitare l'aumento di temperatura a +1,5°C rispetto ai livelli preindustriali”* (**art. 2 n.1, lett. a**), nella prospettiva non solo di *“ridurre in modo significativo i rischi e gli effetti dei cambiamenti climatici”*, ma anche di evitare e ridurre al minimo *“le perdite e i danni associati agli effetti negativi dei cambiamenti climatici”* (**art. 8**).

**IV.6a** Per conseguire tale obiettivo, le parti dovranno, si legge nell'**art. 4 n.1**, *“mirare a raggiungere il picco mondiale di emissioni di gas a effetto serra nel più breve tempo possibile”*, per poi *“intraprendere rapide riduzioni in seguito, in linea con le migliori conoscenze scientifiche a disposizione, così da raggiungere un equilibrio tra le fonti di emissione e gli assorbimenti antropogenici di gas a effetto serra nella seconda metà del corrente secolo”* (c.d. **“neutralità climatica”**, ovvero il pareggio tra quantità prodotta di emissioni di gas serra e suo assorbimento da parte dei “pozzi” e “serbatoi”).

**IV.6b** L'Accordo di Parigi ha altresì adeguato il contenuto del **facere primario** dell'obbligazione climatica, che ora (per i paesi sviluppati come l'Italia), risiede nella *“riduzione [non più nella semplice “limitazione”, come nell'UNFCCC] delle emissioni che coprono tutti i settori dell'economia”* (**art. 4.4**). Inoltre, ha ribadito i **doveri secondari** del ricorso alla **scienza** (*Preambolo* e art. 4 n.1) e all'**equità-“quota equa”** (artt. 2 n.2, 4 n.1), nel rispetto del principio delle **responsabilità comuni ma differenziate** e delle rispettive **capacità** (artt. 2 n.2, 4 n.3).

**IV.6c** Il **termine** entro il quale realizzare il contenuto della riduzione delle emissioni si ricava dal citato (*retro*, Cap. II) *Special Report* del 2018 ed è il **2030**. Tale termine (già fissato dal cit. **13° SDG ONU**) segna il **punto di non ritorno** per garantire l'avvio effettivo della stabilizzazione del sistema climatico. Detto altrimenti, il 2030 rappresenta il **limite ultimo** per la compiuta attuazione (non già la mera adozione) delle misure capaci di limitare l'aumento della temperatura tra +1,5°C e *“ben al di sotto”* di +2°C e così stabilizzare il sistema climatico in conformità con l'art. 2 dell'UNFCCC. Di conseguenza, il suo rispetto è **imprescindibile** per assicurare la (effettiva) protezione dell'interesse

giuridico ovvero del bene della vita della “stabilità climatica”, di cui sono titolari (beneficiarie) le future e presenti generazioni (il diritto umano al clima, di cui si dirà *infra*, in Cap. V.8-16). Esso è stato poi reso **vincolante** dal diritto UE con i Regolamenti UE nn. 2018/842, 2018/1999, 2020/852, 2021/241.

**IV.7** Sia l’UNFCCC, che l’Accordo di Parigi **sono stati ratificati dall’UE**, divenendo dunque anche patrimonio del diritto euro-unitario. I principali regolamenti che richiamano esplicitamente l’Accordo di Parigi, imponendo obblighi agli Stati membri, sono i nn. 2018/842, 2018/1999, 2020/852, 2021/241.

#### L’OBBLIGAZIONE CLIMATICA NELL’ORDINAMENTO ITALIANO

**IV.8** L’UNFCCC è una Convenzione quadro produttiva di ulteriori fonti. Essa, infatti, abilita a sua volta, in ragione dell’art. 2, ulteriori “strumenti giuridici”, come l’Accordo di Parigi, integrativi dei suoi contenuti. Questo significa che, una volta ratificata all’interno dello Stato italiano con la l. n.65/1994, essa entra nell’ordinamento nella veste di **fonte speciale dell’intera materia del cambiamento climatico**, di cui appunto si occupa insieme ai suoi “strumenti giuridici” successivi. Di conseguenza, la sua efficacia non si proietta solo nei rapporti internazionali tra Stati, secondo la cit. Convenzione di Vienna (specificatamente con gli artt. 18, 26, 27, 31, 32, 61 n.2, 62 e 64). Si estende piuttosto al sistema nazionale delle fonti per la materia “speciale” trattata come fonte-legge (il contrasto al cambiamento climatico, non altri temi ambientali, come chiarificato ora dal Regolamento UE n. 2021/241), trovando del resto legittimazione negli artt. 10 co. 1, 11 e 117 co. 1 Cost., nonché nell’art. 1173 c.c. Il che significa che gli stessi canoni interpretativi della cit. Convenzione di Vienna, a partire da quello della buona fede, devono essere utilizzati nella sua lettura *anche* per l’applicazione interna dei suoi contenuti e di quelli degli ulteriori “strumenti giuridici” da essa abilitati.

**IV.9** L’UNFCCC attribuisce ai singoli Stati la sostanziale funzione di **protezione e custodia**, *ratione loci*, del sistema climatico (la formula è “*proteggere il sistema climatico*” inclusi i “*pozzi e serbatoi*” di gas serra). Tale funzione è radicata su **due principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti**: la **sovranità territoriale**

e la **sovranità permanente sulle risorse naturali**, come richiamato nel par. 8 del *Preambolo UNFCCC* (a conferma, si ricordino gli artt. 1 e 2 della Convenzione di Chicago del 1944, resa esecutiva in Italia con d. lgs. n.616/1948, nonché il Documento [\*First Report on the protection of the atmosphere\*](#) (A/cn.4/667), del 14 febbraio 2014, a cura della [\*International Law Commission\*](#)). Detti principi operano a **beneficio delle persone**: per il benessere, le libertà e i diritti di ciascuno, come si legge testualmente nell'UNFCCC (*Preambolo* e art. 3) ed è confermato da innumerevoli fonti vigenti in Italia (l'art. 25 n.1 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani dell'ONU del 1948; la Risoluzione ONU 1803 AG del 14 dicembre 1962; i Principi 1 e 21 della Dichiarazione ONU di Stoccolma del 1972 sull'ambiente umano, inserita nel *Preambolo* dell'UNFCCC; e soprattutto l'art. 1 n.2 sia del Patto ONU sui Diritti Civili e Politici, sia del Patto ONU sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, entrambi del 1966, resi esecutivi in Italia con l. n.881/1977). Per questi principi, vale l'**adattamento automatico ex art. 10 Cost.**, per cui essi sono **non derogabili** da altre fonti italiane. Non a caso, la corrispondenza tra custodia dei territori e delle risorse, da un lato, e benessere delle persone, dall'altro, è ribadita anche dal **diritto dell'UE** (cfr. **Corte GUE Grande Sezione Causa C-366/10**, proprio con riguardo al rapporto tra Convenzione di Chicago del 1944 e fonti in materia di cambiamento climatico, nonché **Corte GUE Causa C-266/16**, Conclusioni Avv. Gen. Wathelet, in tema di sovranità sulle risorse naturali).

**IV.10** In quanto **strumento ONU**, l'UNFCCC gravita nell'orbita dell'**art. 11 Cost.**, norma attributiva di competenza, originariamente riferita all'ONU e alle sue produzioni normative aventi scopi di pace e giustizia. Di conseguenza, la sua forza normativa è limitativa della sovranità statale nella specifica competenza della materia climatica, non derogabile o abrogata da discipline esclusivamente interne.

**IV.11** Nella sua veste di **legge di esecuzione** (la l. n.65/1994), essa si colloca comunque come **fonte interposta** alla Costituzione, nei termini dell'**art. 117 co. 1 Cost.**, pertanto non equiparabile alle altre leggi formali.

**IV.12** In conclusione, l'UNFCCC presenta tratti di **fonte composita**: - espressiva di principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti, su cui vale l'adattamento *ex art. 10*

Cost.; - limitativa della sovranità statale ai sensi dell'art. 11 Cost.; - interposta tra Costituzione e altre fonti, in base all'art. 117 co. 1 Cost.; - avente ad oggetto una “materia speciale” (il contrasto al cambiamento climatico); produttiva di obbligazioni nei termini dell'art. 1173 c.c.

**IV.13** Tuttavia, l'UNFCCC è anche una **fonte di diritto UE**, dato che ad essa ha aderito l'UE (con la Decisione del Consiglio del 15 dicembre 1993,94/69/CE). Essa, pertanto, è comunque dotata degli attributi della diretta applicabilità e dell'effetto utile, al pari di qualsiasi altra fonte europea. In materia, la giurisprudenza della Corte di Giustizia è costante, dal “*caso Haegeman*” (**Causa C-181/73**) alla **Causa C-66/18**, dove il Giudice di Lussemburgo ha ribadito che la partecipazione dell'UE a un sistema internazionale convenzionale (quale è l'UNFCCC) comporta l'inclusione dei suoi accordi nell'ordinamento euro-unitario, in termini di vero e proprio diritto dell'Unione, come tale invocabile persino in un ricorso per infrazione, *ex art. 258 TFUE*, integrante altresì il sistema delle competenze fra Unione e Stati (quale è, per il tema del cambiamento climatico, ai sensi dell'art. 191 TFUE).

**IV.14** Da tale panorama deriva che:

- a)* le **obbligazioni** dell'UNFCCC non possono costituire oggetto di disponibilità discrezionali dello Stato membro, dato che i loro contenuti assurgono a obblighi euro-unitari e non invece a “situazioni puramente interne” (ossia obbligazioni di cui lo Stato dispone come vuole verso i propri amministrati, in ragione di fonti solo interne);
- b)* la loro **interpretazione e applicazione** non può essere perseguita allo scopo di privare di effetto utile la fonte convenzionale e gli altri “strumenti giuridici”, a maggior ragione se la fonte contiene principi *pro persona* (i benefici per la presente e future generazioni, di cui parla l'UNFCCC) (cfr. **Corte GUE Causa C-297/19** nn.48, 52, 75);
- c)* qualsiasi **conflitto o incompatibilità** tra UNFCCC (e connessi “strumenti giuridici”) da un lato e fonti del diritto italiano dall'altro deve essere risolto attribuendo primato ed effetto utile a UNFCCC e “strumenti giuridici”, in quanto anche fonti UE (come richiesto, in Italia, sin da **Corte Cost. n.170/1984**);

*d)* nel contempo, l’obbligazione climatica dell’UNFCCC integra il **catalogo aperto delle obbligazioni**, abilitato dall’art. 1173 c.c., assumendo quindi rilievo anche sul piano del diritto civile interno, per la specifica materia della lotta al cambiamento climatico;

*e)* di conseguenza, l’UNFCCC (con i suoi ulteriori “strumenti giuridici”) interagisce con i diritti dei privati, secondo il Codice civile italiano (sulla idoneità dell’art. 1173 c.c. a rapportarsi a Convenzioni internazionali per l’insorgenza di obbligazioni *ex lege*, si rinvia a **Cass. civ. sez. III n.31555/2018**, p.1.3 e *ivi* richiami);

*f)* nel contempo, l’interazione dell’obbligazione climatica con i diritti dei privati avviene dentro lo spazio giuridico UE, per cui essa non può non proiettarsi sulla massimizzazione del livello di tutela dei diritti, nei termini dell’**art. 53 della Carta di Nizza-Strasburgo**), diritto primario UE grazie all’**art. 6 TUE** (cfr. di recente **Corte Cost. n.269/2017**, p. 5.2 *considerato in diritto*);

*g)* di conseguenza, il parametro di soggezione legale del giudice dell’**art. 101 Cost.** risulta comprensivo della fonte composita dell’UNFCCC e degli altri suoi “strumenti giuridici”.

**IV.15** Tutto questo è pienamente coerente con l’**art. 4 n.18 dell’Accordo di Parigi**, che testualmente recita: *“laddove le Parti agiscano congiuntamente nell’ambito di, ed insieme a, una organizzazione regionale di integrazione economica che sia essa stessa Parte al presente Accordo [ndr: come Italia/UE], ciascuno Stato membro di tale organizzazione regionale di integrazione economica individualmente, e congiuntamente con la organizzazione regionale di integrazione economica, è responsabile dei propri livelli di emissioni ...”*. Del resto, questa distinzione di responsabilità è alla base stessa dei citati **Regolamenti UE nn. 2018/842, 2018/1999, 2020/852 e 2021/241**, convergenti nell’identificare nel **2030** il **parametro temporale** tassativo di valutazione degli adempimenti climatici statali in funzione appunto dell’Accordo di Parigi e dell’aumento della temperatura a massimo +1,5°C.

#### L’INTEGRAZIONE DELL’OBBLIGAZIONE CLIMATICA CON LA “RISERVA DI SCIENZA”

**IV.16** Si è già osservato (cfr. *retro*, Cap. II.12 e IV.2-7) che l’UNFCCC (con gli ulteriori “strumenti giuridici”) è una fonte **“Science Based”**: basata sulla scienza. Pertanto la

specialità dei suoi contenuti riguarda anche il **metodo** (appunto scientifico) e non solo la materia. L'assunto è ribadito dall'Accordo di Parigi, lì dove, all'**art. 4 n.1**, formula il necessario ricorso alle "*migliori conoscenze scientifiche a disposizione*" da parte degli Stati.

**IV.17** Questo **metodo scientifico** è **vincolante e condizionante** per lo **Stato**. D'altra parte, che la scienza, con le sue acquisizioni e i suoi risultati, vincoli la discrezionalità pubblica anche statale è ammesso in via generale dalla citata legge istitutiva del SNPA (n.132/2016), il cui art. 3 n.1, *lett. c*, stabilisce che dati e informazioni scientifiche del Sistema "*costituiscono riferimento ufficiale e vincolante per le attività di competenza delle pubbliche amministrazioni*". Ma il vincolo normativo risulta conforme pure a **Costituzione, TFUE e CEDU**.

**IV.18** Con riguardo alla **Costituzione**, basti pensare alla sua conformità con gli artt. 9 co. 1, 32 e 33 Cost. In forza di essi, è maturata una giurisprudenza costituzionale, i cui contenuti sono sintetizzati dalla formula dottrinale della "**riserva di scienza**". Una normativa "*basata sugli indirizzi condivisi dalla comunità scientifica nazionale e internazionale*" è costituzionalmente ammissibile, perché impone al decisore pubblico, attraverso il ricorso al principio di precauzione, di individuare "*una soglia di pericolo accettabile, sulla base di una conoscenza completa e accreditata dalla migliore scienza disponibile*" (Corte Cost. n.5/2018), come del resto richiesto dall'**art. 191 TFUE**.

**IV.19** Con riguardo alla **CEDU** esiste una copiosa giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti Umani (d'ora in poi Corte EDU) che riconosce la necessità che le misure adottate dagli Stati "*siano tenute sotto controllo tenendo conto in particolare degli sviluppi scientifici e sociali*" (*Rees c. Regno Unito*, app. n. 9532/81, § 47; si veda anche *Cossey c. Regno Unito*, app. n. 10843/84, § 40; *Fretté c. Francia*, app. n. 36515/97, § 42; *S.H. & Ors c. Austria*, app. n. 57813/00, §§ 97, 103, 117, 118; *Dubská e Krejzová c. Repubblica Ceca*, app. nn. 28859/11 e 28473/12, § 100; *Oluić c. Croazia*, app. n. 22330/05, §§ 29-31), principio peraltro riconosciuto anche nel caso *Urgenda* dalla Suprema Corte olandese (§ 5.4.3).

**IV.20** In effetti, le fonti legali dell’obbligazione climatica detengono il triplice carattere di basarsi:

- sui “*postulati delle scienze naturali*”;
- secondo gli “*indirizzi condivisi dalla comunità scientifica internazionale*”, ovvero l’IPCC con i suoi *Report* (richiamati *retro*, Cap. II. 9-15);
- al fine di individuare la “*soglia di pericolo accettabile*” ovvero il termine temporale del 2030, indicato dalla scienza su mandato degli Stati con la cit. Decisione 1/CP21 del 2015 (*retro*, Cap. II. 6-10), ma ora “normativizzato” nello spazio giuridico europeo dai Regolamenti UE nn. 2018/842, 2018/1999, 2020/852 e 2021/241.

**IV.21** Del resto, sempre la Corte costituzionale ha affermato che le acquisizioni della scienza e delle sue Istituzioni costituiscono **limiti alla discrezionalità politica (Corte Cost. nn. 185/1998 e 282/2002, p.5 considerato in diritto)** e all’autonomia privata (Corte Cost. n. 116/2006, p.6 *considerato in diritto*), nonché **limiti** anche al **libero convincimento del giudice**, la cui espressione non può tradursi in “*interferenza*” sull’attività di Istituzioni od organi scientifici, allo scopo di rivalutarne informazioni, risultanze e giudizi (**Corte Cost. n.121/1999, p.3 considerato in diritto**), ma neppure (come si desume **Cass. pen. sez. IV n.26568/2019, p. 2 e ss. considerato in diritto**) nel mancato rispetto del “giusto procedimento” scientifico, fondato su programmi di ricerca e protocolli di osservazione e spiegazione della realtà, perseguiti dalle Istituzioni scientifiche e dalle pubblicazioni scientifiche.

#### I LIMITI ALLA DISCREZIONALITÀ STATALE

**IV.22** Nel [\*Joint Statement on Human Rights and Climate Change\*](#) dell’ONU, sottoscritto dai cinque Organismi sui diritti umani dell’ONU il 16 settembre 2019, si legge, alla fine del § 7: “*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*”. Il nesso tra emergenza climatica, diritti umani e tutela giudiziale effettiva nei confronti dello Stato è incontrovertibile e la gravità della situazione, accertata dalla

scienza e dichiarata delle Istituzioni, giocoforza restringe e vincola il margine di discrezionalità degli Stati.

**IV.23** Secondo il **Comitato ONU per i Diritti Umani** (casi **Landinelli Silva c. Uruguay 34/78** – constatazioni dell’8 aprile 1981; **Salgar de Montejo c. Colombia 64/79** – constatazioni del 24 marzo 1985), qualsiasi **dichiarazione o situazione di emergenza** non sottrae lo Stato ai suoi  **Doveri di protezione** dei diritti assoluti minacciati dall’emergenza e condiziona e limita la sua discrezionalità. In tale solco si muove anche la giurisprudenza italiana, in particolare con l’**Ordinanza Cass. civ. sez. III n.2481/2018**, nella quale si precisa che una **dichiarazione di stato di emergenza**, connessa a eventi calamitosi, non costituisce prova della loro imprevedibilità, bensì l’esatto contrario, ovvero **riconoscimento esplicito** dell’esistenza di danni in corso e di pericoli, su cui è urgente intervenire nel rigore delle misure tecnico-scientifiche, **limitative della discrezionalità**. Dunque, l’**emergenza climatica**, denunciata dalla scienza mondiale e dichiarata dal Parlamento europeo, oltre che dai rami del Parlamento italiano, **limita e condiziona la discrezionalità dello Stato**.

**IV.24** Del resto, si è constatato (*retro*, Cap. II) che la formula scientifica di accertamento dell’emergenza climatica è  $E = R \times U$ , dove U identifica l’urgenza del **poco tempo** a disposizione per intervenire efficacemente nella situazione emergenziale in atto. Il tempo dell’urgenza è stato identificato nel **2030** dalla scienza (IPCC). Tale termine è ora **imposto normativamente** dai più volte citati Regolamenti UE nn. 2018/842, 2018/1999, 2020/852, 2021/241. Il termine del 2030 segna la soglia legale ultima di **non regressione** (il **punto di non ritorno**: cfr. *retro*, Cap. IV.6c) delle condizioni esistenti di fronte all’emergenza climatica.

**IV.25** In altre parole, **il 2030 è il termine ultimo per porre fine all’emergenza climatica** (*ratio* ultima sia delle acquisizioni scientifiche previsionali sul rischio costitutivo dell’emergenza sia dei citati Regolamenti europei che hanno positivamente la data). Ne deriva, con tutta evidenza, che tale termine **limita giuridicamente la discrezionalità** dello Stato in quanto parametro di legittimità esterno alle decisioni dello Stato, “basato sulla scienza”, dunque conforme alla c.d. “riserva di scienza” nell’accertamento

dell'emergenza climatica (*retro*, Capitoli II, III.1-6 e IV.17-21), e imposto dal diritto UE (con i Regolamenti UE cit. *retro*, Cap. IV.7).

**IV.26** Giova, del resto, ricordare che, al cospetto delle granitiche certezze scientifiche sull'emergenza climatica, l'invocazione della **discrezionalità insindacabile** dello Stato **degraderebbe in indifferenza**. Ma tale indifferenza si pone al di fuori di qualsiasi ambito di attendibilità, in quanto non suffragata da riscontri oggettivi, verificabili e scientificamente corretti sull'uso stesso dell'insindacabilità. Tra l'altro, come si desume da Corte Cost. sent. n.52/2016 (p. 5.3 *considerato in diritto*), la totale insindacabilità, persino politica, è predicabile solo lì dove essa non manifesti efficacia esterna e non sussistano vincoli normativi che definiscano confini e indirizzino l'esercizio del potere (in tal senso, Corte Cost. n.81/2012, p. 4.2. *considerato in diritto*). Questi vincoli e indirizzi sono invece ben chiaramente segnati nell'obbligazione climatica (cfr. *retro*, Cap. IV.2-21) e sono ora scanditi come vincolanti dai citati Regolamenti UE proprio sul fronte dell'invalicabile termine temporale del 2030.

**IV.27** Ne deriva che il **termine temporale del 2030 vincola il Giudice** in forza dell'**art. 101 Cost.**, derivando esso non solo dalle Istituzioni scientifiche, abilitate dalle fonti legali dell'obbligazione climatica, ma anche dai citati Regolamenti UE, direttamente applicabili in Italia. Il Giudice dovrà dunque verificare l'effettivo rispetto di quella soglia temporale di "non regressione" nell'agire dello Stato in emergenza climatica, affinché l'obbligazione climatica si realizzi nell'effettiva, piena e non regressiva tutela dei diritti degli Attori.

\*

## V. I DIRITTI LESI

### IL NESSO TRA PROBLEMI CLIMATICI E DIRITTI UMANI

**V.1** Il nesso tra **gli impatti dei cambiamenti climatici** ed il godimento dei **diritti umani** è stato più volte rimarcato e ribadito negli ultimi anni da una serie di precedenti giudiziari (tra cui si segnalano: la Corte Costituzionale tedesca, *Neubauer et al. c. Germania*, § 147; la Corte Suprema dei Paesi Bassi, *Urgenda c. Paesi Bassi*, §§ 5.5.2, 5.3.2, 5.6.2; la Corte

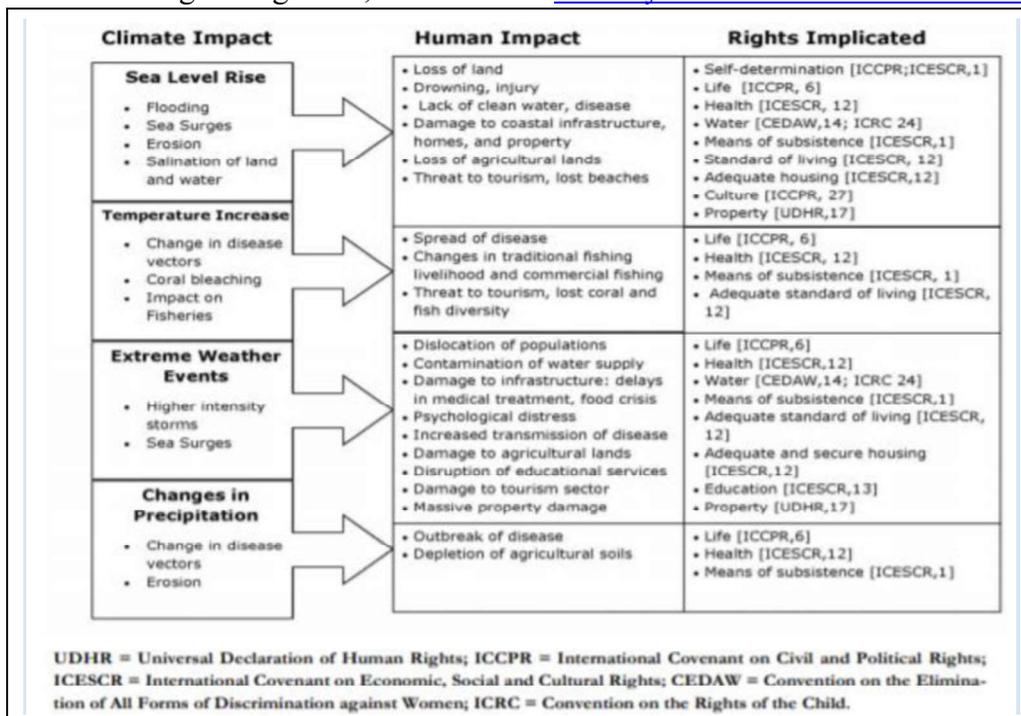
Suprema della Colombia, *Future Generazioni c. Ministro dell'Ambiente et al.*, §§ 11.2 - 11.3; la High Court Green Bench di Lahore, *Asghar Leghari c. Pakistan*, §§ 6 - 8; la Corte Suprema del Nepal, *Shrestha c. Nepal*, part. 61 Vol. 3; a livello regionale, la Corte Interamericana dei Diritti Umani, *Advisory Opinion OC-23/17*, specialmente §§ 47, 54) e da innumerevoli **Report** e **Dichiarazioni** di Istituzioni internazionali, di cui anche l'**Italia fa parte**. Tali documenti, come constata la citata *International Law Commission*, hanno valore di “**prova del consenso**” intorno a quanto appunto dichiarato.

La **sintesi internazionale più recente** del consenso sul nesso con i diritti umani è fornita da **sei documenti**: il già cit. [Joint Statement on Human Rights and Climate Change](#), del **2019**, le [Frequently Asked Questions on Human Rights and Climate Change](#) dell'Alto Commissario ONU per i diritti umani, del **2021**, il [Making Peace with Nature](#) dell'UNEP, del 18 febbraio 2021, con il [Joint statement of United Nations Entities on the Right to Healthy Environment](#), firmato l'8 marzo 2021 da 15 Organizzazioni dell'ONU, entrambi sulla triplice crisi (cambiamento climatico, inquinamento e perdita di biodiversità) che minaccia e lede i diritti umani. Anche le **Istituzioni nazionali a tutela dei diritti umani** (di cui, com'è noto, l'**Italia è sprovvista**), riconoscono e documentano tali nessi, raccolti nel Report [Climate Change and Human Rights. The Contributions of National Human Rights Institutions](#) del dicembre **2020**. Si vedano anche [Dichiarazione di nove procedure speciali delle Nazioni Unite sul legame tra il cambiamento climatico e i diritti umani](#) del 2019 ed il [rapporto sul clima sicuro](#) del relatore speciale delle Nazioni Unite sui diritti umani e l'ambiente sempre del 2019. Le fonti ricognitive sono dunque ormai innumerevoli e nessuna di esse è stata **mai smentita** o **disconosciuta** dall'**Italia**.

**V.2 L'Italia**, inoltre, si è **esplicitamente dichiarata impegnata** nella prospettiva umanitaria di proteggere i suoi residenti dalle conseguenze dei problemi climatici, con la firma del [Geneva Pledge for Human Rights in Climate Action](#) del febbraio 2015, adottato all'interno del *Human Rights & Climate Change Working Group*. Infatti, l'impegno solenne sottoscritto dagli Stati è inequivocabile: “*Noi sottoscritti osserviamo che gli impatti correlati ai cambiamenti climatici hanno una serie di implicazioni, sia dirette che indirette, per il godimento effettivo dei diritti umani*”.

V.3 In ogni caso, il **Preambolo** dell’**Accordo di Parigi** testualmente richiede che gli Stati “rispettino, promuovano e tengano conto dei loro obblighi rispettivi nei confronti dei diritti umani, del diritto alla salute, dei diritti delle popolazioni indigene, delle comunità locali, dei migranti, dei minori, delle persone con disabilità e dei popoli in situazioni di vulnerabilità, nonché del diritto allo sviluppo, all’eguaglianza di genere, all’emancipazione delle donne e all’equità intergenerazionale”. Peraltro, tal principio si era fatto strada già con gli accordi di Cancun, adottati in seno alla COP 16 nel 2010, i quali al paragrafo 8 affermano: “che le parti dovrebbero, in tutte le azioni relative al cambiamento climatico, rispettare pienamente i diritti umani”.

Lo stesso si desume dal **Considerando n. 45** del **Regolamento UE n.2018/1999**, in materia di energia e clima, nonché dalla [Risoluzione del Parlamento Europeo del 15/01/20](#), secondo cui “tutte le persone che vivono in Europa dovrebbero godere senza discriminazioni del **diritto fondamentale** a un ambiente sicuro, pulito, sano e sostenibile e a un **clima stabile**, e che tale diritto deve essere garantito mediante azioni ambiziose e deve essere **pienamente applicabile attraverso il sistema giudiziario a livello nazionale e dell’UE**”. Un quadro dei diritti umani impattati dai cambiamenti climatici può essere desunto dal seguente grafico, elaborato dal [Center for International Environmental Law](#):



Nello schema, la prima colonna indica le **conseguenze** del cambiamento climatico, la seconda i **correlati impatti** umani, la terza il **diritto fondamentale leso**, con indicazione (in sigla) della **Convenzione** o **Trattato** internazionale che lo riconosce. Da esso si deduce che le situazioni compromesse dai problemi climatici coinvolgono **diritti fundamentalissimi della persona umana**: il **diritto alla vita, al cibo, all'acqua, alla salute, a un ambiente salubre, a un'abitazione adeguata** e alla proprietà, **all'autodeterminazione nell'usufruire delle risorse naturali, presenti e future, alla sopravvivenza negli standard di vita e nello sviluppo umano**. Altrettanto evidente è la constatazione che tale compromissione dipende dai processi di *feedback loop* e patogenesi, scatenati dal cambiamento climatico e accelerati dall'emergenza.

**V.4** Tra tutti i diritti richiamati, è importante constatare l'**indissolubile legame** tra **diritto alla vita** e **diritto alla sopravvivenza nello sviluppo umano**, in quanto rimarcato recentemente proprio dal **Programma ONU per lo sviluppo umano** (UNDP) con il *Report* di fine 2020 [Human Development and the Anthropocene](#), alla base anche del **primo sondaggio mondiale sull'emergenza climatica**, intitolato [People's Climate Vote](#), curato sempre dall'ONU nel gennaio 2021. Del resto, la formula "*preoccupazione comune dell'umanità*", che accompagna il tema dei problemi climatici sin dalle prime Dichiarazioni ONU (Risoluzioni dell'Assemblea Generale dell'ONU AG 43/53, 44/207 e 45/212) per poi trovare consacrazione nell'UNFCCC e nell'Accordo di Parigi, riflette il suddetto legame tra vita e sviluppo umano, quindi tra "benefici" della presente e future generazioni, scandito per la stabilizzazione del sistema climatico.

**V.5** Senza stabilizzazione del sistema climatico, il **nucleo essenziale di qualsiasi diritto fondamentale non è più garantito**, per la ovvia considerazione di **essere progressivamente e irreversibilmente sempre più compromesso da *feedback loop* e patogenesi** del cambiamento climatico antropogenico. Lo ha riconosciuto la Corte di cassazione nella cit. Ordinanza n.5022/2021, con riguardo proprio ai problemi climatici.

**V.6** Con l'emergenza climatica è **cambiato tutto ed è cambiato in peggio**. I tempi stringono e la posta in gioco è altissima, perché tutti gli esseri umani sono esposti

passivamente e minacciosamente agli effetti devastanti dell'emergenza (Gartin M. Larson K.L. Brewis A. et al., [Climate Change as an Involuntary Exposure](#), 2020).

V.7 Pertanto, qualsiasi persona umana ha il **diritto** a pretendere la **non regressione** del **proprio sviluppo umano** e del **nucleo essenziale** dei **propri diritti** al cospetto della drammatica **urgenza** dell'**emergenza** climatica.

### IL DIRITTO UMANO AL CLIMA

V.8 In questa pretesa sostanziale di **non regressione** consiste il **diritto umano al clima stabile e sicuro**. Esso è consequenziale proprio alla natura dei problemi climatici, come descritti nel Cap. I. Come tale, è qualcosa di più del solo diritto alla vita: **ne è il presupposto**. Infatti, qualsiasi vita si può astrattamente adattare, anche attraverso artifici tecnologici, a un nuovo sistema climatico completamente sconquassato da irrefrenabili aumenti della temperatura superiori a 1,5°C. Sarebbe però una **vita in regressione** rispetto alla qualità esistenziale del **tempo presente** e dunque **peggiore** per le **generazioni future**, incidendo su tutte le sfere di libertà umana, come affermato proprio dalla cit. sentenza della [Corte costituzionale federale tedesca](#), secondo cui gli obiettivi di taglio delle emissioni contenuti nella legge sul clima della Germania costituiscono un “*effetto di interferenza anticipata*” sulle libertà individuali delle generazioni future. Peraltro, la Corte ha affermato che “*non si deve permettere alla generazione attuale di consumare grandi porzioni del bilancio di CO<sub>2</sub>, sostenendo così uno sforzo minimo di riduzione, se ciò comporta di dover lasciare alle generazioni successive un drastico onere di riduzione, esponendo le loro vite a perdite globali delle libertà fondamentali*”. È in forza di questo che tutte le fonti dell’obbligazione climatica antepongono la **mitigazione**, attraverso l’abbattimento delle emissioni, all’**adattamento**. E si comprende anche perché, sin dal 1992 con l’UNFCCC, la lotta contro il cambiamento climatico sia stata declinata sull’obiettivo della “**stabilizzazione del sistema climatico**”. La stabilizzazione si consegue con l’adempimento del dovere di **mitigazione**; e la mitigazione è l’unica misura che opera “*a beneficio della presente e future generazioni*”. In definitiva, senza stabilità

climatica, gli eventi o situazioni che segnano i contenuti di qualsiasi altro diritto umano presente e futuro (dalla vita alla salute, all'ambiente salubre, alla vita familiare e privata), sarebbero destinati all'irreversibile declino nei processi degenerativi dei “*Global Tipping Point*”, ancor più pesantemente in un contesto di *hot-spot* climatico, come quello italiano.

**V.9** Il diritto umano al clima stabile e sicuro, pertanto, consiste ora nel diritto, in capo a ogni essere umano, che gli Stati provvedano a rimuovere la situazione di emergenza climatica in corso, per salvaguardare nel tempo e per sempre la funzionalità del sistema climatico e custodirne la stabilità termodinamica, puntando coraggiosamente sulla mitigazione. Sul punto, il relatore speciale delle Nazioni Unite sui Diritti Umani e l'ambiente ha riconosciuto che “*un clima sicuro è un elemento vitale del diritto a un ambiente sano ed è assolutamente essenziale per la vita e il benessere umano*” ([Safe Climate Report](#), par. 96). In pratica, consiste nel diritto al mantenimento dello “[spazio operativo sicuro](#)” degli esseri umani all'interno dei riconosciuti [Planetary Boundaries](#).

**V.10** In conclusione, la tutela del diritto umano al clima stabile e sicuro risulta ineludibile e necessaria per il godimento di tutti gli altri diritti fondamentali “*a beneficio della presente e future generazioni*”. D'altra parte, le modalità attraverso cui assicurare la tutela del diritto soggettivo sono tutte formalizzate dalle **norme giuridiche** che definiscono gli elementi contenutistici dell'obbligazione climatica (Cap. IV.2-21): dalle **modalità di adempimento** (le azioni di mitigazione e non regressione, attraverso l'abbattimento delle emissioni antropogeniche di gas serra secondo precauzione climatica ed equità-“quota equa” nel calcolo del “*Carbon Budget*”), agli **obiettivi** (il contenimento dell'aumento della temperatura globale entro +1,5°C o “*bel al di sotto*” dei +2°C); ai **tempi** (entro il 2030 e per la “neutralità climatica” al 2050).

**V.11** Ecco perché il diritto umano al clima stabile è esplicitamente richiamato proprio dalla citata [Risoluzione del Parlamento Europeo del 15/01/20](#) (art. 2), atto di legittimazione democratica delle modalità di adempimento, nei risultati e dei tempi, dell'obbligazione climatica all'interno dello spazio giuridico euro-unitario.

**V.12** Ma il diritto umano al clima stabile e sicuro, si integra perfettamente:

- nel **catalogo aperto dei diritti**, riconosciuto dall'**art. 2 della Costituzione italiana**, il quale, com'è noto, ha consentito l'estensione della "tutela del paesaggio", ex art. 9 co. 2 Cost, alla "tutela dell'ambiente", nonché del "diritto alla salute", ex art. 32 Cost., al "diritto all'ambiente salubre" (a partire dalle risalenti Corte Cost. nn. 184/1986, 559/1987, 455/1990, 202/1991, 218/1994, 399/1996).

- nel **dovere di rimozione degli ostacoli di fatto**, imposto dalla Costituzione per scongiurare ingiustizie anche intergenerazionali.

Pertanto, estromettere la tutela giudiziale del clima stabile e sicuro violerebbe sia l'art. 2 Cost., il cui **contenuto indefettibile**, per granitico orientamento della Corte costituzionale, consiste nell'imporre allo Stato non solo di non abdicare al primato della persona umana **nel presente e nel futuro**, ma anche di garantire il godimento intertemporale dei beni vitali, al fine di "*contribuire a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana*" (Corte Cost. nn. 479/1987, 561/1987, 217/1988, 364/1988, 26/1999, 167/1991, 368/1992, 81/1993, 224/1996, 267/1998, 309/1999, 390/1999, 509/2000, 159/2001, 252/2001, 448/2002, 341/2006, 432/2005, 148/2008, 40/2011, 60/2011), sia l'art. 3 Cost., assumendo clinicamente che l'emergenza climatica non rappresenti un "ostacolo di fatto" per la libertà e i diritti della persona umana.

**V.13 Altre fonti** vigenti in Italia corroborano l'assunto rappresentato. Per esempio, il nesso tra vita e sviluppo umano presente e futuro, nella non regressione delle risorse naturali e quindi del sistema climatico (dato che il sistema climatico include tutte le sfere della Terra, come descritto *retro*, al Cap. I) si trova evocato nell'**art. 1 n.2** sia dei cit. **Patti ONU sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali**, del 1966, nell'enunciato "*in nessun caso, un popolo può essere privato dei propri mezzi di sussistenza*". Il **clima**, nella sua funzione ecosistemica di regolazione della vita (cfr. *retro*, Cap. I), è il "mezzo di sussistenza" **fondativo** di tutti gli altri: senza la sua stabilizzazione, c'è spazio solo alla privazione. Tra l'altro, ignorando il diritto al clima stabile e sicuro, si priverebbe di significato pure l'intera **Convenzione ONU dei diritti dell'infanzia e**

dell'adolescenza del 1989, resa esecutiva in Italia con **L. n.176/1989**, totalmente proiettata, nei suoi articoli, sulla **stabilità delle condizioni di esistenza, presente e futura, degli esseri umani** nel loro cammino di vita.

**V.14** Il precetto della **non regressione** del sistema climatico è presente anche nel diritto UE con l'**art. 191 TFUE**, lì dove si parla, con riguardo anche alla lotta al cambiamento climatico, dei doveri di "*miglioramento della qualità dell'ambiente*", "*elevato livello di tutela*", "*azione preventiva*" e di "*correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente*", nella legittimità dell'azione pubblica sulla base delle conoscenze scientifiche, ossia nella considerazione dei "*dati scientifici e tecnici disponibili*" per valutare "*vantaggi e oneri che possono derivare dall'azione o dall'assenza di azione*"; doveri ulteriormente specificati (come accennato *retro*, Cap. IV.6) dall'Accordo di Parigi, dove gli "*obiettivi assoluti di riduzione delle emissioni che coprono tutti i settori dell'economia*" (art. 4 n.4) richiedono la "*progressione*" di ciascun contributo statale rispetto ai suoi precedenti (art. 4 n.3) per far "*accrescere*" le azioni di mitigazione climatica anche nella cooperazione fra Stati (art. 6 n.1), nel necessario ricorso alle "*migliori conoscenze scientifiche disponibili*" (art. 4 n.1) e seguendo approcci non solo di mercato ma anche "*olistici*" (art. 6 n.8).

**V.15** La regola della **non regressione** è alla base pure dei recenti **Regolamenti UE nn. 2020/852 e 2021/241**, nella parte in cui inquadrano come "ecosostenibile" qualsiasi attività o decisione "*che contribuisce in modo sostanziale al raggiungimento di uno o più degli obiettivi ambientali*" di mitigazione dei cambiamenti climatici, adattamento ai cambiamenti climatici, uso sostenibile e la protezione delle acque e delle risorse marine, transizione verso un'economia circolare, prevenzione e riduzione dell'inquinamento, protezione e ripristino della biodiversità e degli ecosistemi, senza arrecare "*un danno significativo a nessuno degli obiettivi ambientali*" rimanenti (art. 3).

**V.16** Tutte queste regole entrano ovviamente nell'ordinamento italiano attraverso la Costituzione (art. 117 co. 1).

## I DIRITTI DELLA CEDU

**V.17** Il diritto umano al clima stabile e sicuro si interfaccia anche con il catalogo di principi e contenuti dell’**art. 6 del Trattato dell’Unione europea (TUE)**, fonte direttamente applicabile nell’ordinamento italiano. Basti pensare, per tutti, al “contenuto essenziale” dei diritti fondamentali, di cui all’**art. 52** della Carta di Nizza-Strasburgo.

**V.18** Ma le stesse disposizioni della CEDU sono direttamente attinenti alla problematica dell’emergenza climatica, come attesta il recente caso *Urgenda* deciso dalla Corte Suprema olandese.

**V.19** I cardini di questa attinenza ruotano intorno agli **artt. 2** (diritto alla vita) e **8** (rispetto della vita privata e familiare) **CEDU**, nonché all’**art. 14** (divieto di discriminazione) in combinato disposto con i primi articoli, come interpretati dalla Corte EDU. Concentrandosi sugli art. 2 e 8 CEDU, in estrema sintesi, le acquisizioni desumibili dalla giurisprudenza euro-umanitaria sono le seguenti:

*a)* lo Stato ha l’obbligo positivo “*di adottare misure appropriate per salvaguardare la vita delle persone sotto la sua giurisdizione*” ai sensi dell’art. 2 CEDU (*Osman c. Regno Unito*, Grande Camera, app n. 87/1997§115; *Öneryıldız c. Turchia*, app. no. 48939/99, sent. del 30 novembre 2004, §§71, 89; *Budayeva c. Russia*, app. no. 15339/02, sent. del 20 marzo 2008, §128; *Kolyadenko c. Russia*, app. no. 17423/05, sent. del 9 luglio 2012, §157);

*b)* la protezione del diritto alla vita “*si applica nel contesto di qualsiasi attività, pubblica o meno, in cui il diritto alla vita possa essere in gioco*” (*Öneryıldız c. Turchia*, app. n.48939/99 sent. 30 novembre 2004 § 71) e consiste nella funzione deterrente e preventiva dei doveri primari dello Stato “*contro le minacce al diritto alla vita*” (*Öneryıldız* § 89 riferendosi al caso *Osman c. Regno Unito*, app. n.23452/94 sent. 18 ottobre 1998 § 115);

*c)* lo Stato ha analogamente un obbligo positivo “*di adottare misure ragionevoli e adeguate per garantire*” il diritto al rispetto della vita privata e familiare ai sensi dell’art. 8 CEDU (*Hatton c. Regno Unito* (Grande Camera), app n. 36022/97, § 98);

d) peraltro, la Corte EDU ha accertato nei confronti dell'Italia violazioni di obblighi positivi ai sensi dell'art. 8 CEDU a causa della mancata gestione dei rischi di danno associati all'inquinamento ambientale ed alle catastrofi naturali (*Cordella c. Italia*, app. n. 54414/13 54264/15, sent. del 24 gennaio 2019; *Di Sarno c. Italia*, app. n. 30765/08, sent. del 10 gennaio 2012; *Giacomelli c. Italia*, app. n. 59909/00, sent. del 2 novembre 2006; *Guerra c. Italia*, app. n. 14967/89, sent. del 19 febbraio 1998);

e) in questo contesto, gli obblighi positivi dello Stato ex art. 2 CEDU si sovrappongono con quelli dell'art. 8 CEDU, in quanto allo Stato spetta adottare “*le stesse misure pratiche*” di fronte alla minaccia (*Kolyadenko et al. c. Russia*, § 216; *Brincat et al. c. Malta*, sent. 24 luglio 2014, §102; *Budayeva et al. c. Russia*, app. nn.15339/02, 11673/02, 15343/02, 20058/02, 21166/02 sent. 20 marzo 2008 § 133, citando i casi cit. *Öneryildiz* §§ 90 e 160) e “*prendere le misure appropriate per salvaguardare la vita di coloro che si trovano nella sua giurisdizione*” (*Osman c. Regno Unito*, § 115); tale obbligo “*si applica nel contesto di qualsiasi attività, pubblica o meno, in cui il diritto alla vita possa essere in gioco*” (*Öneryildiz* § 71e *Budayeva* § 130);

f) per far scattare gli obblighi positivi dello Stato ai sensi degli articoli 2 e 8 CEDU, la minaccia deve essere reale (*Jugheli et al. c. Georgia*, app. n.38342/05, § 63, sent. 13 luglio 2017 § 67; *Cordella* § 169) e di essa lo Stato deve essere (o avrebbe dovuto essere) a conoscenza (*Lopez Ostra c. Spagna* app. n.16798/90 sent. 9 dicembre 1994 §§ 9, 11, 52-53, cit. *Öneryildiz* § 101; *Fadayeveva c. Russia*, app. n. 55723/00 sent. 9 giugno 2005 § 90, cit. *Budayeva* §§ 147-148; cit. *Kolyadenko* §§ 165 e 176, cit. *Brincat* § 106, cit. *Jugheli* § 77). La conoscenza in capo allo Stato può essere riconosciuta in virtù dell'esistenza di fonti di cognizione scientifica di diversa natura, come *Report* o documenti interni (cit. *Lopez Ostra* § 53 e *Fadayeveva* §§ 85 e 90), avvertimenti provenienti da altri attori coinvolti (cit. *Lopez Ostra* §§ 9 e 53, *Budayeva* § 148, *Kolyadenko* §§ 165 e 176), sviluppi della “*ricerca scientifica oggettiva*” (cit. *Brincat* § 106), impegni regionali o internazionali volti a regolamentare, nella conoscenza scientifica, il fenomeno portatore della minaccia (cit. *Brincat* § 105);

**g)** questi obblighi positivi dello Stato *ex artt.* 2 e 8 CEDU insorgono indipendentemente dalla identificazione in anticipo delle potenziali vittime, in quanto la tutela CEDU va soddisfatta anche nel caso in cui la minaccia riguardi la “popolazione in generale” (*Stoicescu c. Romania* app. n. 9718/03 sent. 26 luglio 2011 §§ 54, 56, 59; si veda anche *Cordella* § 172);

**h)** tali obblighi, infatti, devono assumere prioritaria finalità di prevenzione attraverso misure suggerite dalle conoscenze scientifiche (*Budayeva* § 137 e *Brincat* § 112 e *Kotilainen et al. c. Finlandia*, app. n.62439/12 sent. 17 settembre 2020 § 67);

**i)** solo a queste condizioni, le misure possono essere considerate “appropriate” (*Budayeva* § 128) ed è possibile concludere che lo Stato ha agito con la “dovuta diligenza” (*Fadeyeva* § 128; *Cordella* § 161; *Budayeva* § 152; *Jugheli* § 76);

**l)** in ogni caso, l’onere di dimostrare tutto questo, compresa l’eventuale ignoranza dei rischi, grava sullo Stato (*Fadeyeva* §§ 128-133, *Jugheli* § 76 e *Dubetska et al. c. Ucraina* app. n.30499/03 sent. 20 febbraio 2011 § 155, *Cordella* § 161);

**m)** al fine di ottemperare a tali obblighi, il dovere primario dello Stato è quello di “mettere in atto un quadro legislativo e amministrativo volto a fornire un efficace deterrente contro le minacce al diritto alla vita” (*Öneryıldız* § 89) ed al diritto alla vita privata e familiare (*Hatton* § 89) e di adottare “misure operative preventive” per proteggere le persone la cui vita è a rischio (*Osman* § 115; *Öneryıldız* § 101), purché tale dovere non si sostanzi in un “onere impossibile o sproporzionato” (*Osman* § 116; *Öneryıldız* § 107).

**V.20** Infine, il divieto di discriminazione di cui all’art. 14 CEDU è rilevante nel caso di specie in combinato disposto con gli artt. 2 e 8 della CEDU. Un recente contenzioso climatico introdotto dinanzi alla Corte EDU – caso *Duarte Agostinho et al c/ 33 Stati* (app. n. 369371/20) – ha richiamato, oltre agli artt. 2 e 8, anche l’**art. 14** della CEDU, che sancisce il divieto di discriminazione, evidenziando gli impatti sproporzionati che il cambiamento climatico ha su certe categorie di persone. Riguardo ai bambini, si fa presente che l’impatto discriminatorio dell’inazione climatica dello Stato italiano va in una duplice direzione. In primo luogo, i bambini sono discriminati in quanto appartenenti,

in ragione dell'età, ad un gruppo particolarmente vulnerabile agli impatti del cambiamento climatico. In secondo luogo, i bambini sono discriminati anche perché l'inazione dello Stato italiano sul cambiamento climatico sposta in avanti e quindi addossa principalmente a loro l'onere ed il costo delle conseguenze nefaste di tali fallimenti (si veda sul punto la sentenza della Corte Costituzionale tedesca nel caso *Neubauer* e della Corte Suprema olandese nel caso *Urgenda*, § 4.7).

**V.21** Le acquisizioni della CEDU e della sua giurisprudenza all'interno di uno Stato vedono un punto di riferimento ineludibile, con specifico riguardo all'obbligazione climatica, nella sentenza definitiva del cit. c.d. "[caso Urgenda](#)" della Corte suprema olandese. Trattandosi di un'applicazione CEDU all'interno di uno Stato membro dell'UE, la sentenza assume rilievo di identificazione della **tutela da accordare a tutti i cittadini UE in materia climatica**, in forza dell'**art. 6 TUE** e del cit. *principio di non discriminazione*. In pratica, la decisione "*Urgenda*" fa propri tutti gli orientamenti CEDU, appena elencati. In particolare, essa stabilisce che il requisito della **soglia di gravità** della minaccia deve essere interpretato alla luce del **contesto del cambiamento climatico**, sottolineando che, in questo ambito, la lesione non deve risultare "*imminente*", ma "*prevedibile*" e "*grave*", sicché anche "*la mera esistenza di una possibilità sufficientemente reale che questa minaccia si materializzi, significa che devono essere adottate misure adeguate*" (§§ 5.6.2). Analogo ragionamento è seguito in ordine alla portata degli obblighi positivi dello Stato ex art. 2 e 8 CEDU che la Corte ha interpretato alla luce dell'UNFCCC e dell'Accordo di Parigi, riconoscendo che lo Stato ha la "*responsabilità individuale*" di mitigare il cambiamento climatico e di eliminare le emissioni di gas serra secondo la propria "*quota equa*" derivante dalle disposizioni dell'UNFCCC e dalle acquisizioni scientifiche contenute nei report dell'IPCC sulla riduzione delle emissioni (§§ 5.3.2, 5.6.2, 5.7.1, 5.7.3, 5.8, 5.3, 6.5, 7.2.5, 7.2.10, 7.4.6). Applicando la giurisprudenza della Corte EDU, la Corte Suprema olandese ha ritenuto che lo Stato olandese "*deve adeguatamente dimostrare che... persegue una politica attraverso la quale rimane all'interno della sua quota equa*" (§ 6.5). Rilevando che lo

Stato non ha dimostrato che le misure di riduzione delle emissioni adottate erano adeguate, la Suprema Corte ha concluso che lo Stato ha violato i suoi obblighi positivi ai sensi degli art. 2 e 8 CEDU (§§ 7.3.4, 7.5.1, 7.5.3).

#### IL DIRITTO ALL'INFORMAZIONE ED IL DIRITTO A GODERE DEI PROGRESSI SCIENTIFICI

**V.22** Il nesso tra dimensione sostanziale dei “benefici” della presente e delle future generazioni, da un lato, e diritti procedurali, dall’altro, è stabilito dall’UNFCCC all’art. 6, con riguardo agli obblighi statali di informazione. Tali obblighi sono rivolti al pubblico e non solo agli altri Stati e consistono nel fornire riscontri, scientificamente documentati, non solo sulla situazione del contesto climatico nazionale e sugli scenari futuri ma anche sugli effetti delle decisioni assunte o programmate.

Tali obblighi sono dunque speculari a ulteriori diritti umani fondamentali, a contenuto appunto procedurale: quello a “*godere dei benefici del progresso scientifico e delle sue applicazioni*”, riconosciuto dall’**art. 15** del cit. **Patto ONU sui Diritti Economici, Sociali e Culturali del 1966**, vigente in Italia e speculare agli artt. 9 e 33 Cost.; quello all’**informazione ambientale e climatica**, includente anche il diritto a conoscere la **pericolosità**, anche solo **potenziale**, delle **emissioni**. L’intreccio fra diritto a godere dei progressi della scienza e informazione si desume dalla giurisprudenza CEDU, UE e costituzionale italiana.

**V.23** La Corte EDU ha più volte riconosciuto che gli obblighi positivi degli Stati ai sensi degli articoli 2 e 8 della CEDU hanno anche un contenuto procedurale (*Hatton* § 99, *Kolyadenko* § 203, *Oneryildiz* § 118, *Taskin* § 118). In particolare, nel valutare se la condotta dello Stato integra la violazione soprattutto dell’art. 8, la Corte esamina se le autorità hanno condotto studi sufficienti per valutare i rischi di un’attività potenzialmente pericolosa (*Hatton* § 128, *Giacomelli* § 86, *Tatar c. Romania*, app.n. 67021/01, § 112, *Taskin* § 119) e se gli individui interessati dalla decisione in questione sono stati forniti di informazioni pertinenti e appropriate, o se sono state fornite le “informazioni

essenziali” necessarie per valutare i rischi per la loro vita e salute (*Tatar* § 124 e 122, *Vilnes, Harby e Maile* § 245, *Di Sarno* § 107, *Giacomelli* § 83, *Taskin* § 119).

La stessa funzione preventiva è riconosciuta dalla Corte di Giustizia UE, soprattutto con riferimento all'art. 6 del Regolamento UE n.2013/1367, dove la materia delle emissioni è qualificata “*interesse pubblico*” prevalente su qualsiasi altro interesse o diritto (come tale, quindi, non bilanciabile). La Corte ha precisato che tale diritto include anche quello a conoscere la natura, composizione, quantità, data e luogo delle emissioni nonché gli effetti anche solo “*potenzialmente pericolosi*” (esclusi quindi “*quelli meramente ipotetici*”) delle emissioni a medio e lungo termine.

**V.24** Anche per la Corte Costituzionale il diritto ad essere informati (diritto all’informazione passiva) traduce una “*condizione preliminare*” dello Stato democratico (Corte Cost. n.151/2003) oltre che un “*interesse della collettività*” (Corte Cost. n.225/1974).

**V.25** In definitiva, la negligenza statale sui diritti procedurali di informazione tradisce la “*funzione di avvertimento*”, che spetta al potere pubblico comunque assolvere affinché i singoli possano “*regolare di conseguenza il loro futuro comportamento, ad esempio al fine di prevenire possibili danni*” (Corte GUE Causa C-420/11, Avv. Gen. Kokott, nn. 50-51).

**V.26** Lo Stato italiano ha tradito questa “**funzione di avvertimento**” proprio nei confronti di diversi attori della presente causa. Infatti, le **iniziative di accesso civico generalizzato (c.d. FOIA) in materia climatica**, promosse dagli Attori con riguardo alle decisioni statali in sede di impegni internazionali sul clima nonché in occasione della realizzazione di infrastrutture od opere sul territorio (come il metanodotto TAP o la linea TAV Torino-Lione), **non hanno mai avuto riscontri positivi** corrispondenti ai requisiti di **prevenzione**, richiesti dalla citata giurisprudenza europea e nazionale. Lo Stato o non ha risposto (**All. F**) o ha risposto confessando la totale assenza di informazioni climatiche scientifiche di prevenzione (**All. G**).

**VI. LA RESPONSABILITÀ CLIMATICA DELLO STATO ITALIANO****LA RESPONSABILITÀ EXTRACONTRATTUALE EX ART. 2043 C.C.**

**VI.1** Le circostanze di fatto e gli elementi di diritto illustrati nei precedenti capitoli radicano la responsabilità extracontrattuale dello **Stato italiano** ai sensi dell'**art. 2043 c.c.**

Esso non ha adottato azioni, né assunto provvedimenti adeguati al conseguimento della **stabilità climatica** mediante un abbattimento delle emissioni antropogeniche di CO<sub>2</sub>-eq compatibile con gli obiettivi previsti dagli accordi internazionali. In particolare, lo Stato italiano non ha attuato, né ha programmato, le misure necessarie per contenere l'aumento della temperatura globale a **+1,5°C** rispetto ai livelli preindustriali, individuati dallo *Special Report* del 2018, confermati poi dalle acquisizioni della migliore scienza, come **soglia** di tollerabilità e di sicurezza per il sistema climatico, **limite** invalicabile per garantire la tutela degli ecosistemi naturali, della sanità e del benessere del genere umano (cfr. *retro*, Cap. II).

**VI.2** La perdurante **inerzia** statale nel perseguire l'obiettivo della stabilità climatica, stante il nesso tra il cambiamento climatico e i diritti fondamentali della persona umana, integra la fattispecie dell'illecito **ex art. 2043 c.c.**, alla luce dell'interpretazione costituzionalmente orientata della norma e della clausola generale del *neminem laedere* ivi contenuta.

**VI.3** Da tempo, la **Corte costituzionale** con sue pronunce, segnatamente con **sentenza n.641/1987**, ha riconosciuto la "**nuova valenza**" impressa all'art. 2043 c.c. a seguito dell'entrata in vigore della Costituzione, riconoscendo nel primo lo "*strumento per la protezione dei valori che essa prevede ed assicura*". Il principio del *neminem laedere* – (che la successiva sentenza della **Corte Cost. n.16/1993** colloca nel "*quadro dei valori su cui è costruito lo Stato di diritto*") – nella doverosa relazione con il principio di solidarietà *ex art. 2 Cost.* e con i precetti costituzionali posti a tutela di beni di valore assoluto e primario, "*assume una nuova e diversa rilevanza e soprattutto un contenuto diverso*". Ciò che, dunque, consente l'azionabilità dell'art. 2043 c.c. non solo in funzione di reintegrazione patrimoniale del danneggiato, ma anche di **prevenzione** dell'illecito, sì da evitare "*tutta la gamma delle conseguenze dannose*", derivanti dalla violazione dei

precetti posti a presidio di beni primari e assoluti, come salute e ambiente salubre. Dall'esigenza della loro (piena) tutela discende, secondo la sentenza, che *“il tipo della responsabilità civile ben può assumere, nel contempo, compiti preventivi e sanzionatori”*.

**VI.4** La Corte costituzionale ha cristallizzato, riguardo alla clausola generale del *neminem laedere* ex art. 2043 c.c., una linea di tendenza dell'ordinamento giuridico già segnalata, per il vero, da **Cass. civ. SS.UU. n.5172/1979**, che la individuava nel senso di configurare *“addirittura un diritto alla salute come un «diritto sociale», inteso questo come diritto del privato ad un'attività positiva della Pubblica Amministrazione a favore della salute, sia in via preventiva che in via recuperatoria”* (in termini, **Cass. civ. SS.UU. n.2999/1989**, **Cass. civ. SS.UU. n.400/1991**, **Cass. civ. SS.UU. n.7318/1991**, **Cass. civ. SS.UU. n.2092/1992**).

Nello stesso solco, si colloca **Cass. civ. SS.UU. n.12133/1990** la quale, richiamata **Cass. civ. SS.UU. n.5626/1988**, ribadisce in motivazione la possibilità di qualificare come illecito un fatto, *“in quanto produca un pericolo di danno di un diritto soggettivo”*, come il diritto alla salute e alla salubrità ambientale.

**VI.5** Negli anni successivi, il *dictum* della Corte Costituzionale espresso dalla sentenza n.641/1987 è stato puntualmente richiamato e valorizzato dalla giurisprudenza civile, di legittimità e di merito, che ne ha ribadito la *ratio* e specificato ulteriormente le finalità e il perimetro applicativo. La Suprema Corte ha difatti statuito che la protezione costituzionale accordata a beni di valore assoluto e primario, vale ad anticipare la soglia della tutela giurisdizionale di cui possono giovare i titolari, dato che – come rilevato da **Cass. civ. sez. III. n.9893/2000** – i connessi diritti *“non tollerano interferenze esterne che ne mettano in discussione l'integrità”* (cfr. conformi **Cass. civ. SS.UU. n.4908/2006**, **Cass. civ. SS.UU. n.6218/2006**, **Cass. civ. SS.UU. n.23735/2006**, **Cass. civ. SS.UU. n.17461/2006**, **Cass. civ. sez. III n.15853/2015**). Pertanto, in presenza di altrui comportamenti, siano essi azioni ovvero omissioni, tali comunque da mettere in pericolo quei beni, esponendoli al rischio della concreta compromissione, è possibile invocare **preventivamente** la tutela ex art. 2043 c.c., per evitare che la minacciata compromissione si compia, risolvendosi in danno definitivo e irreversibile, suscettibile di sola

reintegrazione patrimoniale. Ritenerne altrimenti significherebbe, secondo l'impianto argomentativo proprio della richiamata giurisprudenza, vulnerare irrimediabilmente beni cui l'ordinamento giuridico riconosce valore primario e assoluto, ai quali verrebbe sostanzialmente negata ogni **effettiva** tutela, poiché (contraddittoriamente) delimitata alla sola fase posteriore la lesione. **Viceversa**, il rango primario dei beni autorizza il titolare a **re-agire** nei confronti di chiunque li esponga a pericolo, quindi invocare l'art. 2043 c.c. per ottenere un provvedimento che, attraverso la inibizione di una condotta ovvero l'imposizione di un *facere*, ponga fine all'altrui comportamento antigiuridico, impedendo il verificarsi del danno ovvero il suo perpetuarsi, a seconda delle diverse circostanze. Sul punto, vale richiamare la recente **Cass. civ. SS.UU. n.8092/2020** che, in sede di ricomposizione del quadro giurisprudenziale relativo all'operatività dell'art. 2043 c.c., ne ribadisce la preventiva esperibilità in presenza di situazioni di accertato pericolo, per eliminare (prevenire) i **danni potenziali** per la salute o altri diritti fondamentali delle persone, attraverso la condanna all'adozione delle necessarie misure, pronunciata nei riguardi dell'autore di fatti compiuti o che stanno per compiersi in violazione del *neminem laedere*. La Suprema Corte – nel richiamo di numerosi precedenti (**Cass. civ. SS.UU. n.2338/2018**, **Cass. civ. SS.UU. n.11142/2017**, **Cass. civ. SS.UU. n.20571/2013**, **Cass. civ. SS.UU. n.10186/1998**) – ha quindi (ancora) risolutivamente affermato che la tutela inibitoria e quella risarcitoria del danno in forma specifica assume, con riferimento al diritto alla salute di rango costituzionale, “*un carattere prioritario e proprio rispetto all'azione generale risarcitoria ex art. 2043 c.c.*”. In direzione della sostanziale conferma del medesimo principio, muove infine **Cass. civ. SS.UU. n.23908/2020** laddove statuisce la giurisdizione del G.O. sulla domanda del privato che, allegando la pericolosità per la salute o altri diritti fondamentali della persona derivante dall'omissione di condotte doverose della P.A. in violazione del generale principio del *neminem laedere ex art. 2043 c.c.*, ne chiede la condanna all'adozione delle misure necessarie per eliminare non solo i **danni** attuali, ma anche quelli **potenziali**. Altrettanto numerose, peraltro, le pronunce di merito che hanno applicato l'art. 2043 c.c. nella peculiare funzione preventiva per scongiurare la lesione dei beni di rango primario della salute ovvero dell'ambiente

salubre, a fronte della loro esposizione ad una situazione di pericolo (cfr. *ex plurimis*, **Trib. Milano 7 ottobre 1999**, **Trib. Reggio Calabria 30 gennaio 2001**, **Trib. Bologna 1 agosto 2006**, **Trib. Salerno 28 aprile 2007**, **Trib. Nola 29 novembre 2007**, **Trib. Salerno 4 luglio 2007**, **Trib. Palermo 12 novembre 2008**, **Trib. Salerno 11 maggio 2009**).

**VI.6** Orbene, l'inerzia dello Stato italiano nella (doverosa) attuazione delle azioni e delle misure di contenimento dell'aumento della temperatura globale entro l'indicato limite di +1,5°C, è sanzionabile ai sensi dell'**art. 2043 c.c.** Nella vicenda ricorre, difatti, il fondamentale **presupposto** che abilita la preventiva esperibilità della tutela aquiliana, quale individuato dal granitico insegnamento giurisprudenziale innanzi illustrato, innegabilmente assunto a diritto vivente.

E invero:

**VI.6a** Il nesso tra i **problemi climatici** e la **lesione di beni primari e assoluti**, essenziali per la sopravvivenza della persona umana, oggetto di suoi diritti inviolabili e fondamentali riconosciuti da una pluralità di fonti, *in primis* dalla Costituzione italiana, è **incontrovertibile**. Esso riguarda non soltanto il diritto alla **salute** e all'**ambiente salubre** di rango costituzionale, ma ne involge numerosi altri, espansione e proiezione dei primi (quali il diritto alla vita, al cibo, all'acqua, al perseguimento del superiore interesse del minore, etc.), tutti pienamente tutelati e incondizionatamente riconosciuti dalla Costituzione italiana e dagli approdi della giurisprudenza costituzionale sull'interpretazione interconnessa dell'art. 32 nonché da altre fonti parimenti cogenti e inderogabili, come la Convenzione Europea dei Diritti Umani (CEDU) e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (cfr. *retro* Cap. V.). Il nesso in argomento è accertato dalle migliori acquisizioni scientifiche disponibili, riconosciuto da numerose Istituzioni internazionali, cui appartiene anche l'Italia. Esso, peraltro, è recepito e formalizzato dalla stessa UNFCCC, al cui rispetto lo Stato italiano è vincolato, la quale riconnette ai cambiamenti climatici conseguenze pregiudizievoli per gli ecosistemi, la sanità e il benessere del genere umano (cfr. *retro* Cap. IV.4a)

**VI.6b** L'aumento del riscaldamento globale dipendente dalle emissioni antropogeniche artificiali di CO<sub>2</sub>-eq, quindi i cambiamenti climatici e la connessa instabilità del sistema climatico, risolvendosi in (intollerabili) *interferenze esterne*, definiscono senz'altro la **situazione di pericolo** per l'*integrità* dei suddetti beni primari e assoluti, presupposta dalla richiamata giurisprudenza. Sul punto si è diffusamente riferito nei Capitoli I e II. Pertanto, sarà ora sufficiente, da un lato, ribadire la natura di “*minaccia urgente e potenzialmente irreversibile*” dei cambiamenti climatici, dichiarata nel 2015 dall'UNFCCC con Decisione 1/CP21; dall'altro lato, richiamare le plurime, univoche e concordanti evidenze scientifiche, che delineano altresì gli scenari, a dir poco drammatici, per l'ipotesi di un aumento delle temperature globali oltre il limite di +1,5°C rispetto ai livelli preindustriali, che sono alla base delle dichiarazioni dell'emergenza climatica.

**VI.6c** La denunciata **situazione di pericolo** si manifesta con particolare intensità e forza nel contesto climatico italiano, che costituisce lo spazio vitale degli attori. Esso, come accertato, documentato e dichiarato dalle Istituzioni scientifiche nazionali e internazionali, è un *hot-spot* climatico, caratterizzato da peculiari fragilità e vulnerabilità, quindi particolarmente esposto agli effetti negativi del cambiamento climatico antropogenico (cfr. *retro*, Cap. III.1-6).

**VI.7** La condotta dello Stato italiano non soltanto mantiene gli esponenti nella dimensione di “*minaccia urgente*” rappresentata dai cambiamenti climatici, ma la alimenta e la aggrava *die in die* (anche) in ragione della subentrata emergenza climatica. Pertanto, essa è inquadrabile nello schema dell'**illecito permanente**, considerati:

*a*) i processi dinamici e complessi di funzionamento del sistema climatico, strutturati secondo cumulative e circolari catene causali, articolate in azioni, reazioni e retroazioni, talché ogni nuova emissione atmosferica di CO<sub>2</sub>-eq altera la già compromessa situazione, pregiudicando irreversibilmente l'intero sistema climatico e delle sue singole componenti (cfr. *retro*, Cap. I);

*b*) la inarrestabile contrazione dei margini per attuare misure di contenimento dell'aumento delle temperature globali, stante l'inesorabile avvicinarsi della data del 2030, che chiude l'arco temporale entro cui è possibile agire efficacemente per garantire

la stabilità e la sicurezza del sistema climatico nell'emergenza climatica (cfr. *retro*, Capitoli II e IV).

Ne discende la necessità di sanzionare il comportamento dello Stato italiano per rimuoverne l'antigiuridicità e farne cessare gli effetti lesivi, conseguendo nei suoi confronti condanna di *facere ex art. 2058, co. 1, c.c.*, avente ad oggetto l'attuazione delle misure idonee alla eliminazione delle cause della lesione della stabilità climatica in corso, al tempo prevenendo il loro ripresentarsi.

**VI.8a** In tale perseguita prospettiva, si rileva come la sua condotta venga consumata nella manifesta violazione del **dovere di agire** per la tutela (preventiva) di beni primari e assoluti, oggetto di diritti umani fondamentali, come esattamente definito da una pluralità di norme, di principi e di valori giuridici, anche di derivazione internazionale e sovranazionale, operanti nell'ordinamento interno.

**VI.8b** L'obbligo di intervento deriva, innanzitutto, dall'UNFCCC e i suoi successivi "strumenti giuridici" (Accordo di Parigi 2015, *Special Report* del 2018), che definiscono l'**obbligazione climatica**, articolata nei doveri primario e secondari, gravante *ratione loci* sullo Stato italiano (cfr. *retro*, Cap. IV.2-21). L'incorporazione dell'UNFCCC nel diritto UE per effetto dell'adesione dell'UE alla Convenzione Quadro del 1992 e la sua peculiare collocazione nel sistema delle fonti dell'ordinamento interno, valgono a qualificarla come fonte multilivello, *lex specialis* integrativa di discipline interne, dotata di triplice copertura costituzionale ex artt. 10 co. 1, 11, 117 co. 1 Cost., integrativa del catalogo aperto delle obbligazioni ex art.1173 c.c. (cfr. *retro*, Cap. IV.2-21). Pertanto, non è dubbio che lo Stato italiano **debba** intervenire, attuando le azioni e i provvedimenti di abbattimento delle emissioni di CO<sub>2</sub>-eq come esattamente definite negli obiettivi, nei tempi e nei modi dall'unitario *corpus* normativo richiamato, per raggiungere e mantenere la stabilità climatica, quindi proteggere i diritti umani, incisi negativamente dai cambiamenti climatici. Né può dubitarsi, d'altra parte, del diritto dovere dei cittadini di insorgere in caso di violazione dell'obbligazione climatica e di invocarne l'osservanza in via giurisdizionale, avuto riguardo al contenuto *pro homine* dell'obbligazione in

argomento, da adempiersi nel dovere di solidarietà *ex art. 2 Cost.*, quindi nel rispetto del *neminem laedere* (cfr. *infra*, VI.8c).

**VI.8c** L'obbligo statale di intervento deriva, altresì, dalla CEDU e segnatamente dagli **artt. 2** (*diritto alla vita*) e **8** (*diritto al rispetto della vita privata e familiare*), che fanno sorgere in capo agli Stati **obblighi positivi** di **protezione** delle persone. La specificazione giurisprudenziale di tali articoli, operata dalla Corte EDU attingendo ad una pluralità di fonti esterne in funzione ausiliaria – tra cui la stessa UNFCCC e i relativi strumenti giuridici – incarica (obbliga) gli Stati dell'adozione di “*misure appropriate*” nonché di “*un quadro legislativo e amministrativo*”, idonei a realizzare un'effettiva prevenzione dei danni all'ambiente, alla vita e alla salute delle persone, qualora tali beni siano esposti a una minaccia, ancor più se urgente (cfr. *retro*, Cap. V.17-21). Giova rilevare come il richiamo alle norme CEDU nell'interpretazione offerta dalla Corte di Strasburgo, che ne sostanzia il contenuto, al tempo definendo i **parametri** valutativi dell'insorgenza degli obblighi nonché quelli che presiedono alla loro applicazione (*gravità, conoscenza, misure ragionevoli e adeguate, ecc.*: cfr. *retro*, Cap. V.17-21), sia pienamente conforme all'insegnamento della **Corte costituzionale**.

Inoltre, l'obbligo in capo allo Stato di intervenire deriva anche dall'**art. 14 CEDU**, in combinato disposto con gli art. 2 e 8, che vieta ogni forma di discriminazione nel godimento dei diritti della Convenzione per l'appartenenza a determinate categorie, tra cui l'età.

**VI.8d** Infine, l'obbligo di intervento statale riviene dalla **Costituzione italiana**. In particolare, dal **principio solidaristico** che l'**art. 2 Cost.** declina nel dovere di riconoscere, di tutelare e di garantire i diritti inviolabili, quindi nella protezione del benessere della persona umana, anche attraverso il divieto di condotte che lo contraddicano (**art. 32, commi 1 e 2 Cost.**), prevenendone gli effetti lesivi pure al di là di *standard* e parametri formali di legge, così rimuovendo quanto ostacola, nei fatti, la libertà e l'eguaglianza della persona umana (**art. 3 co. 2 Cost.**). Lo Stato (che l'art. 2 Cost. pone a servizio della persona affinché riconosca, garantisca e tuteli i suoi diritti inviolabili) identifica evidentemente l'**unico** soggetto giuridico che dispone di tutti gli

strumenti per controllare ed eliminare qualsiasi aumento di emissioni e influire su tutte le condotte umane all'interno del proprio territorio. Spetta dunque allo Stato rimuovere i fatti fonte dei danni per garantire la stabilità del sistema climatico, a “beneficio” della presente e delle future generazioni. L’assunto è confermato dalla giurisprudenza costituzionale, laddove pacificamente afferma che solo lo Stato è in grado di garantire “*tutela piena e adeguata*” sia all’ambiente che all’ecosistema, al fine di assicurarne la conservazione per la presente e le future generazioni, imponendo limiti invalicabili a beneficio delle stesse (Corte Cost. n.378/2007, n.30/2009, p.3.2 *considerato in diritto*, n.12/2009, p. 2.3 *considerato in diritto*). Tale imputazione sussiste a maggior ragione quando i doveri di protezione derivano, come nella specie, (anche) da obbligazioni istituite da fonti internazionali (Corte Cost. n.1002/1988) ed è stata ribadita pure nell’ambito delle azioni in tema di controllo delle emissioni di CO<sub>2</sub> (Corte Cost. n.224/2012).

Non si può dunque dubitare della ricorrenza, nella vicenda, dei presupposti legittimanti il ricorso all’art. 2043 c.c. nei confronti dello Stato convenuto, considerata, per un verso, la situazione di pericolo – implicante una grave emergenza priva di dubbi scientifici – cui i cambiamenti climatici espongono gli attori in ogni dimensione della loro vita (da quelle esistenziali e personali a quelle relazionali con gli altri e gli ecosistemi naturali); per l’altro, la sua inerzia nel fronteggiare adeguatamente ed efficacemente l’emergenza medesima.

Infatti, la **giurisprudenza di legittimità** ha chiarito a più riprese che la richiamata norma (art. 2043 c.c.) individua volta a volta, nella considerazione delle caratteristiche del caso concreto e della peculiare e specifica posizione rivestita dai soggetti coinvolti, “*doveri e regole di azione*”. Essi rivengono dal combinato e sinergico operare dell’art. 2043 c.c. con il principio solidaristico *ex art. 2 Cost.*, ovvero con principi generali desumibili dall’ordinamento, nonché con la clausola generale della correttezza e della buona fede (artt. 1175, 1375 c.c.), operante anche in ambito aquiliano.

La violazione di detti “*doveri e regole di azione*”, seppure privi di esplicito e formale riconoscimento nel diritto positivo, giustifica l’imputazione di responsabilità in capo al soggetto identificato come loro destinatario, nel nostro caso, lo Stato italiano convenuto.

In tale senso, *ex plurimis*, Cass. civ. sez. III. n.23344/2014, Cass. civ. sez. II n.3876/2012, Cass. civ. SS.UU. n.24406/2011, Cass. civ. sez. III n.20328/2006, Cass. civ. sez. III n.12111/2006, Cass. civ. sez. III n.13892/2005, Cass. civ. sez. III n.13957/2005, Cass. civ. sez. III n.14484/2004).

Del resto, la stessa Corte Cost. (nn. 202/1991, 399/1996, 361/2003, 59/2006) ha reiteratamente riconosciuto come la condizione di esposizione a un pericolo o ad una minaccia determina comunque l'insorgenza di un prioritario (sostanziale) dovere di *neminem laedere* in capo a chi ha il potere, giuridico o fattuale, di porre fine alla minaccia. **Non solo**: in presenza di una situazione di grave emergenza priva di dubbi scientifici, com'è quella dedotta in giudizio, valgono i suoi insegnamenti (Corte Cost. n.418/1992 p. 5 *considerato in diritto*, n.127/1995 pp. 2-5 *considerato in diritto* e *ivi* altra giurisprudenza) in ordine al dovere non "irrazionale", quando l'ambiente, i beni, la stessa vita sono in pericolo e minacciati, di agire immediatamente per evitare maggiori danni a persone o cose e di adottare **misure** parametrata alla qualità e alla natura degli eventi (nella specie, quelle volte al contenimento dell'aumento delle temperature entro +1,5°C rispetto ai livelli preindustriali per scongiurare il peggio).

**VI.8e** I profili illustrati ai precedenti punti **VI.8a/b/c** valgono a fondare la responsabilità dello Stato convenuto, sia singolarmente, ciascuno apprezzato nella sua autonomia e assoluta indipendenza rispetto agli altri, che cumulativamente, nel loro reciproco concorso e nelle convergenti operatività e vincolatività. Essi, nella sostanza, fissano (replicano) l'**identico** dovere di agire a carico dello Stato per il conseguimento degli obiettivi quantitativi e temporali di contenimento delle emissioni di CO<sub>2</sub>-eq, contemplati e previsti dagli accordi internazionali; gli stessi obiettivi che le acquisizioni scientifiche più avanzate hanno ribadito necessari e urgenti, provvedendo altresì a specificarne e dettagliarne ulteriormente il contenuto. Lo Stato italiano si è neglientemente sottratto alla rigorosa, esatta e puntuale osservanza dei suoi obblighi di intervento. Donde, la descritta situazione di pericolo, implicante la (irreversibile) lesione di beni primari e assoluti.

**VI.9a** Siffatta lesione è senz'altro illecita: essa è connotata dal requisito dell'**ingiustizia** poiché riguarda **diritti fundamentalissimi della persona umana**, preesistenti al Diritto e da esso ri-conosciuti attraverso una pluralità di fonti, la Costituzione italiana innanzitutto, le quali pare superfluo financo richiamare. Invero, quando in gioco è la persona umana, individuare in sede aquiliana il fondamento normativo della sua protezione appare oramai quasi inutile esercizio: il diritto è connaturato all'**esistenza** delle persone, quivi trovandovi pieno fondamento e assoluta e incondizionata giustificazione.

**VI.9b** Quanto precede è assorbente ed esimerebbe da ulteriori considerazioni; solo per completezza si osserva, ove occorra, come l'**ingiustizia** del danno che con la presente azione si intende prevenire, ricorra anche se riferita direttamente alla lesione della **stabilità climatica**, individuata dall'UNFCCC quale obiettivo da perseguirsi "*a beneficio della presente e delle future generazioni*". Al suo raggiungimento sono preordinati gli obblighi in materia di limitazione (riduzione) delle emissioni, imposti *ratione loci* agli Stati parte della Convenzione (cfr. *retro*, Cap. IV.2-21). Si tratta, con ogni evidenza, di "*interesse giuridicamente rilevante*" nel senso ammesso da **Cass. civ. SS.UU. n.500/1999** ai fini della tutela aquiliana, giacché correlato a beni primari e assoluti, meritevoli di tutela alla luce dell'ordinamento giuridico. Essi sono interconnessi, compendati e sussunti nel **diritto umano al clima stabile e sicuro**, del quale s'è detto *retro* (Capitoli V.8-16).

**VI.10a** La (colpevole) inerzia dello Stato italiano nell'attuare le azioni ed i provvedimenti, idonei ad abbattere le emissioni di CO<sub>2</sub>-eq per contenere l'aumento della temperatura globale entro il limite di +1,5°C, rileva quale **condizione determinativa** della (persistente) situazione di pericolo implicata dai cambiamenti climatici, la quale serve rimuovere per prevenire, secondo il lessico di **Corte Cost. n.641/1987**, "*tutta la gamma delle conseguenze dannose*", che altrimenti ne deriveranno con un grado di probabilità che la scienza ritiene oramai prossimo alla certezza (considerata anche la denuncia mondiale dell'emergenza climatica).

**VI.10b** Nel **Cap. I** si è dato conto dei processi di funzionamento del sistema climatico e delle **cause** (antropogeniche) che ne alterano l'equilibrio entropico. Esse sono individuate nelle emissioni di CO<sub>2</sub>-eq dipendenti dall'attività umana, il cui tempo di permanenza in

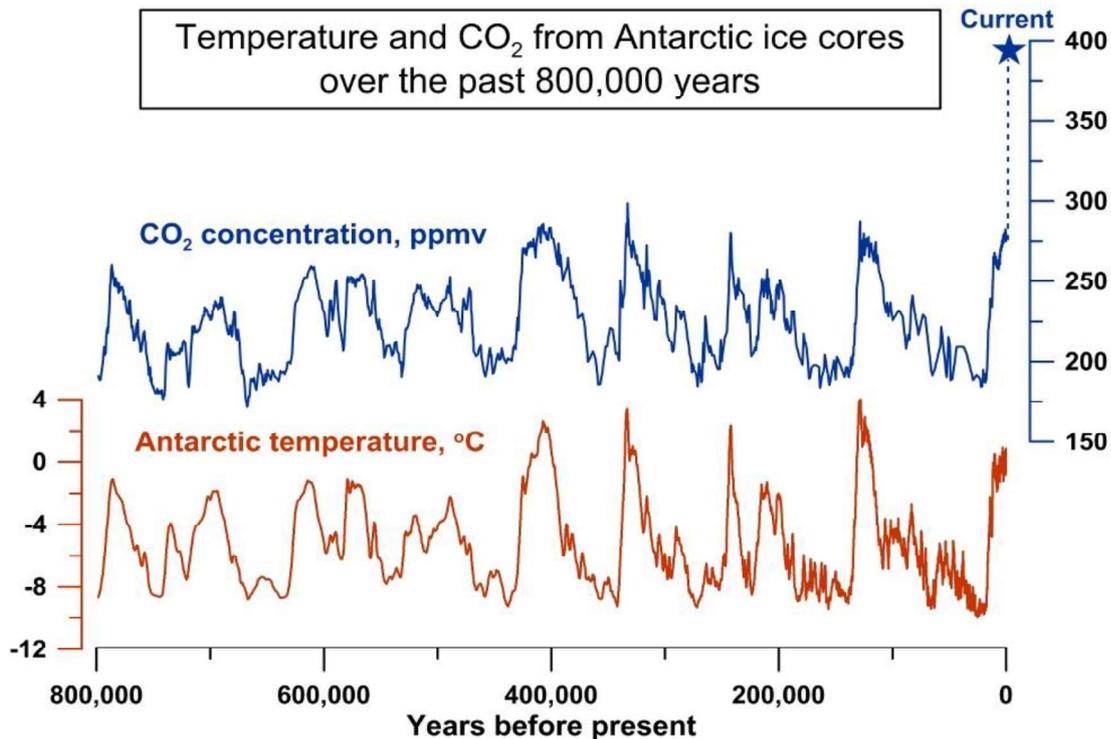
atmosfera è tale da permetterne l'accumulo, quindi l'aumento della concentrazione dei gas serra rispetto ai valori preindustriali. Detto aumento ha generato (**genera**) un'amplificazione dell'effetto serra naturale dando origine al riscaldamento globale alla base del cambiamento climatico in corso. Su quest'ultimo intervengono meccanismi di retroazione interni al sistema (*feedback loop* e patogenesi), che attivano ulteriori e interconnesse catene causali circolari, ciascuna con una diversa proiezione spazio-temporale a seconda della componente del sistema climatico di volta in volta interessata, che si cumulano alla causa iniziale (l'emissione antropogenica di CO<sub>2</sub>-eq), amplificandone o smorzandone gli effetti.

Il complesso e articolato processo causale, ora sommariamente riepilogato, è sussumibile all'interno di **leggi scientifiche**, che forniscono, com'è noto, il *parametro nomologico* di osservazione dei fatti e della loro concatenazione, richiesto dalla specificazione giurisprudenziale per l'accertamento della causalità rilevante ai fini dell'imputazione di responsabilità. I *Report* dell'IPCC assumono le emissioni antropogeniche di CO<sub>2</sub>-eq come causa iniziale del cambiamento climatico in atto, sulla scorta di **enunciati** che soddisfano i requisiti idonei a conferire valore di leggi scientifiche: la *generalità*, la *controllabilità*, il *grado di conferma*, nonché la *diffusa accettazione* da parte della comunità scientifica internazionale, quest'ultimo il più pregnante tra i requisiti richiesti, dacché la sua rilevanza "è tale da segnare il discrimine tra affermazione e negazione del nesso di causalità" (cfr. **Cass. pen. sez. IV n.26568/2019**).

Pertanto, non v'è dubbio, avuto riguardo alle modalità che presiedono all'elaborazione, all'approvazione, all'adozione e alla divulgazione dei richiamati *Report* (cfr. *retro*, Cap. II. 9-15), che **l'emissione antropogenica di CO<sub>2</sub>-eq costituisca l'antecedente causale del cambiamento climatico in atto**. La conclusione, giustificata da enunciati scientifici, è significativamente integrata (corroborata) dalla considerazione e dall'esame delle evidenze fattuali e dei dati ontologici propri del peculiare cambiamento antropogenico in atto, che peraltro escludono la possibile interferenza di fattori causali alternativi e riconoscono l'esistenza di una relazione diretta e lineare tra le emissioni di gas serra

prodotte dall'uomo (in gran parte causate dalla combustione di combustibili fossili) ed il riscaldamento globale.

Tale relazione è molto chiaramente illustrata dalle rilevazioni del progetto EPICA (*European Project for Ice Coring in Antarctica*), che correla l'andamento della concentrazione di CO<sub>2</sub> in atmosfera e l'andamento della temperatura media globale negli ultimi 800.000 anni:



Infine, giova ribadire come la complessa sequenza causale alla base dei cambiamenti climatici in corso, con l'individuazione della loro scaturigine nelle attività umane artificiali emmissive di gas serra, sia stata recepita dalla norma positiva dell'UNFCCC (cfr. *retro*, Capitoli I.17-19 e VI.5a), per farne derivare (giustificare) gli obblighi delle Parti, individuare lo scopo degli stessi, definirne il contenuto e le modalità attuative.

**VI.10c** Quanto precede conferma la operatività della condotta dello Stato italiano quale **condizione determinativa** del processo causale della imminente situazione di pericolo: quest'ultima, difatti, costituisce evidente concretizzazione di quanto i (**violati**) doveri statali di intervento, implicanti l'abbattimento delle emissioni antropogeniche di CO<sub>2</sub>-eq, avevano lo **scopo** di evitare. Identica conclusione, laddove si ipotizzi come realizzato il

(prescritto) abbattimento delle emissioni di gas serra in sede dell'eventuale c.d. giudizio controfattuale volto all'accertamento del nesso eziologico. Invero, gli stessi enunciati che individuano nelle emissioni antropogeniche di CO<sub>2</sub>-eq la causa dei cambiamenti climatici escludendone di alternative, pianamente impongono – poiché sorretti da leggi scientifiche, nondimeno integrati da un giudizio di tipo induttivo elaborato sull'analisi delle caratteristiche e delle peculiarità del caso concreto – la **conclusiva constatazione** che il tempestivo abbattimento delle emissioni avrebbe evitato con *preponderante evidenza* (ovvero secondo il criterio del “*più probabile che non*”), l'insorgenza della situazione di pericolo in essere o comunque l'avrebbe attenuata o abbattuta significativamente (**Cass. civ. sez. III, n.23197/2018**).

Pertanto, l'abbattimento delle emissioni, al livello compatibile con l'aumento delle temperature globali entro la soglia di +1,5°C, è necessario per porre fine alla situazione di pericolo (ovvero la “minaccia urgente” nell'emergenza climatica planetaria), pur nella evidente consapevolezza (alla cui stregua occorre peraltro condurre ogni eventuale giudizio di tipo c.d. controfattuale) che il processo causale, innescato dall'antecedente originario delle pregresse emissioni di CO<sub>2</sub>-eq e dal loro accumulo in atmosfera, non si arresterà immediatamente in ragione delle ulteriori e interconnesse causalità cumulative circolari che lo integrano (*feedback loop* e patogenesi).

**VI.10d** Si rileva, ove occorra, che le misure contemplate nel PNIEC sono inidonee e inefficaci per conseguire, nell'arco temporale sino all'anno 2030, il contenimento dell'aumento delle temperature globali in funzione del limite di +1,5°C rispetto ai livelli preindustriali (il migliore per scongiurare i “*Global Tipping Point*”). Anche qualora attuate, non varranno a rimuovere la “*minaccia urgente e potenzialmente irreversibile*” in presenza dell'emergenza climatica, mantenendo quindi gli attori nella denunciata situazione di pericolo per l'integrità dei loro diritti fondamentali.

Del resto, lo stesso Ministro dell'Ambiente Sergio Costa, con sua dichiarazione del [12 febbraio 2020](#), ha ammesso la inadeguatezza del Piano, rilevandone l'insufficienza nella prospettiva del conseguimento dei prescritti obiettivi climatici. Talché anche sotto tale riguardata prospettiva, ne viene la conferma della responsabilità dello Stato italiano.

**VI.10e** Né varrebbe obiettare, da parte dello Stato convenuto, che la “*minaccia urgente e potenzialmente irreversibile*” in presenza dell’emergenza climatica dipende dal comportamento complessivo della generalità degli Stati, per negare l’imputazione di responsabilità nei suoi riguardi sul presupposto dell’assenza di efficienza causale della propria singola condotta; quindi, di tal guisa, (pretendere di) sottrarsi al rigoroso e puntuale adempimento degli obblighi di abbattimento delle emissioni finalizzati alla rimozione della situazione di pericolo.

Invero, l’analisi dei processi di funzionamento del sistema climatico, delle descritte dimensioni locale-planetario-globale delle sue interconnessioni, verifica l’efficienza causale di ogni **singola** emissione di CO<sub>2</sub>-eq. Ogni condotta locale emissiva incide sul sistema climatico **planetario** e ne pregiudica la stabilità, poiché aumenta la concentrazione atmosferica di gas serra e attiva interconnessioni fra le sue diverse sfere e al loro interno, che ricadono poi, in modalità di *feedback loop* e patogenesi, sui singoli contesti locali (cfr. *retro*, Cap. I. 14-18).

Ebbene, in presenza di una pluralità di condotte causative dell’**unico** fatto dannoso ciascuna di esse vale a fondare la responsabilità del singolo autore, senza che rilevi, in contrario, l’eterogeneità delle norme violate, la diversa natura delle condotte illecite, la simultaneità oppure la preesistenza dell’una rispetto alle altre, la diversa gravità di ognuna ovvero la differente entità delle conseguenze che da ciascuna sono derivate. Ciò che conta è l’unicità del fatto dannoso, da intendersi quale evento lesivo; nel nostro caso, la lesione della stabilità climatica, costituente pericolo (“*minaccia urgente potenzialmente irreversibile*”) per l’integrità di beni della persona umana aventi valore primario e assoluto.

Il principio, coerente con la regola *ex art. 41 co. 2 c.p.*, secondo cui è da escludersi “*l'imputabilità del fatto dannoso a taluno degli autori delle condotte illecite esclusivamente nel caso in cui a uno solo degli antecedenti debba essere riconosciuta efficienza determinante ed assorbente, tale da escludere il legame eziologico tra l'evento dannoso e gli altri fatti*” (Cass. civ. sez. III, n.22154/2019), trova positivo e inequivoco riconoscimento nell’**art. 2055 c.c.** La norma afferma nel primo comma la responsabilità

solidale di ciascun **coautore**, ben potendo più azioni o omissioni concorrere a produrre il medesimo fatto dannoso, quindi nel successivo circoscrive (relega) la valutazione della *gravità* e dell'*entità* delle singole condotte all'eventuale regresso, cui i danneggiati rimangono estranei.

Identico principio è recepito dai PETL ([\*Principles of European Tort Law\*](#)), espressione di principi generali europei di diritto civile, al numero **3.105** intitolato “*causalità incerta parziale*”: “*In caso di attività molteplici, quando è certo che nessuna di esse ha causato l'intero danno o alcuna parte determinabile dello stesso, tutte quelle che probabilmente hanno contribuito [anche in modo minimo] a causare il danno si presume lo abbiano causato in ugual misura*”. Si tratta, peraltro, di un corollario dell'altro principio europeo di “**leale cooperazione**” all'interno della UE (**art. 4 n.3 TUE**), posto a fondamento anche della responsabilità extracontrattuale dello Stato nei confronti dei propri cittadini, per inadempimento delle norme UE, comprensivo altresì dell'obbligo di evitare rischi che “*mettano in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione*”.

S'aggiunga, che la rilevanza giuridica della singola condotta statale riviene direttamente dall'UNFCCC, che recepisce (normativizza) la verità scientifica dell'incidenza eziologica di ogni singola condotta laddove da un lato ri-collega le azioni ed i singoli provvedimenti statali di limitazione delle emissioni al conseguimento di “*vantaggi mondiali*”, ossia del sistema climatico planetario, dall'altro introduce il principio della “*responsabilità comune ma differenziata*” di ciascuna delle Parti. Inoltre, l'**Accordo di Parigi** impegna le parti a programmare e conseguire “*contributi di riduzione delle emissioni determinati a livello nazionale*” e afferma la responsabilità **individuale** di ciascuna parte, (anche) qualora agisca nell'ambito di organizzazioni regionali (cfr. *retro*, Cap. IV.7c).

**VI.11** Sussiste, nella specie, l'ulteriore elemento soggettivo della **colpa**, che vale a compiutamente integrare l'illecito *ex art. 2043 c.c.* dello Stato italiano.

Infatti, certa l'antidoverosità giuridica della condotta statale per violazione di norme, doveri e regole finalizzati ad evitare il verificarsi del fatto dannoso, non può altresì dubitarsi che lo Stato abbia da tempo piena **conoscenza** e assoluta **consapevolezza** del

fenomeno del cambiamento climatico; della sua gravità, assunta a “*minaccia urgente potenzialmente irreversibile*”; della particolare vulnerabilità e fragilità del sistema climatico italiano in quanto *hot-spot*; della necessità di attuare misure drastiche e tempestive per contenere l’aumento della temperatura globale entro la soglia di +1,5°C; degli ulteriori e irreversibili effetti che, in difetto, ne deriveranno in danno del sistema climatico, con pregiudizio di beni primari e assoluti oggetto di fundamentalissimi diritti umani.

Ne sono ampia riprova le decisioni (cfr. cit. **Decisione 1/CP21 UNFCCC del 2015**, *retro*, Cap. II.6-10) e le dichiarazioni rese a livello internazionale e nazionale dallo Stato italiano unitamente alle manifestazioni di scienza e di informazione ambientale e scientifica di organi ed enti dello Stato medesimo ovvero a quest’ultimo comunque riferibili, tale l’IPCC i cui *Report* sono stati tutti approvati e sottoscritti dal convenuto.

Pertanto, la “**situazione di pericolo**” la cui immanenza giustifica l’odierno ricorso all’art. 2043 c.c. in via preventiva per conseguire la rimozione, era dallo Stato *prevedibile*, rappresentabile ed evitabile. Il che vale a qualificare ulteriormente come **colposa** la sostanziale (e perdurante) inerzia che ne contrassegna la condotta (cfr. **Cass. civ. sez. III, n.2790/2019, Cass. civ. sez. III, n.17084/2017**).

Sotto altro profilo, si rileva come le misure e i provvedimenti contenuti negli strumenti adottati dallo Stato (SEN, PNIEC ecc.), comunque insufficienti al conseguimento degli obiettivi volti a garantire la stabilità climatica, riflettano la violazione di principi e di canoni comportamentali, la cui inosservanza è sintomatica della **colpa**, quale elemento strutturale dell’illecito ex art. 2043 c.c.

Gli strumenti richiamati non soddisfano il quadro della massimizzazione del livello di tutela dei diritti in gioco ai sensi dell’**art. 53** della Carta di Nizza-Stasburgo, rilevante alla luce della operatività dell’UNFCCC come fonte di diritto europeo, direttamente applicabile nell’ordinamento interno degli Stati (cfr. *retro*, Cap. IV.13).

Inoltre, essi violano correttezza, diligenza e buona fede *ex artt. 1175 e 1176 c.c.*, che invece, (doverosamente) declinati e applicati alla luce dei principi di **prevenzione**

**primaria** e di **precauzione** –ribaditi dall’UNFCCC –, avrebbero imposto l’adozione di assai più drastiche misure per contrastare efficacemente i cambiamenti climatici.

Peraltro, in materia climatica, le **acquisizioni scientifiche**, considerato il relativo livello di conclusività e di certezza, sono tali da ridurre entro margini ristrettissimi la **discrezionalità** dello Stato e delle sue articolazioni, anche perché vincolati dalla richiamata “**riserva di scienza**”. Donde, l’attitudine delle acquisizioni scientifiche a conformare, in maniera univoca e cogente, i contenuti dei parametri di correttezza, diligenza e buona fede dello Stato nella lotta al cambiamento climatico, nel senso della necessaria adozione di incisive, drastiche e indifferibili misure per contenere l’aumento della temperatura globale entro la soglia di +1,5°C rispetto ai livelli preindustriali (cfr. *retro*, Capitoli III e IV.16-21). Sicché, anche sotto tale riguardo, si manifesta la colpa del convenuto, la cui condotta si consuma nella evidente e macroscopica violazione dei richiamati parametri.

Al postutto, vale comunque richiamare gli autorevoli insegnamenti della dottrina che ravvisa la **colpa** nella violazione del dovere di solidarietà sociale, sul presupposto che un comportamento debba ritenersi diligente soltanto quando, rispetto ad una determinata attività, assicuri un risultato socialmente utile; ovvero in un comportamento tale da implicare l’esposizione a rischio di soggetti il cui interesse a non subire lesione è protetto dall’ordinamento. Nella vicenda, ricorrono entrambe le ipotesi, considerate la inadeguatezza e la insufficienza della condotta statale nel contrasto ai cambiamenti climatici, nonché la finalizzazione della tutela della stabilità climatica a beneficio delle presenti e delle future generazioni (UNFCCC) e comunque il valore primario e assoluto dei beni esposti a rischio, come tali protetti dall’ordinamento giuridico.

**VI.12** Quanto precede legittima i deducenti nella richiesta di un provvedimento giurisdizionale che imponga allo Stato italiano l’eliminazione delle cause della denunciata **situazione di pericolo** (“*minaccia urgente potenzialmente irreversibile*”, resa drammatica dall’emergenza climatica antropogenica in atto). Il protrarsi della stessa, il suo inesorabile aggravarsi e intensificarsi, provocherà infine l’irreversibile, né altrimenti rimediabile, pregiudizio di beni aventi valore primario e assoluto, oggetto di inviolabili e

fondamentali diritti umani degli attori, riconosciuti, tutelati e protetti dalla Costituzione italiana, nonché dalle altre fonti internazionali e sovranazionali, delle quali si è diffusamente riferito innanzi. La presa di coscienza globale di questa drammatica situazione è maturata definitivamente (anche per gli attori) nel 2018, con la pubblicazione del cit. *Special Report* dell'IPCC. Non a caso, da quel momento, si sono intensificate ovunque forme organizzate di denuncia – internazionale o nazionale – delle inerzie statali. Ebbene, la rimozione della denunciata situazione di pericolo richiede l'adozione da parte dello Stato convenuto delle **misure** adeguate e sufficienti a contenere l'aumento della temperatura globale entro la soglia di **+1,5°C** rispetto ai livelli preindustriali, quali esattamente definite nel **Report** di *Climate Analytics* versato in atti (**All. C**), in conformità con gli obiettivi posti dall'Accordo di Parigi e le valutazioni di *Equity* globale (*retro* CAP. III).

#### LA RESPONSABILITÀ EXTRACONTRATTUALE EX ART. 2051 C.C.

**VI.13** In via **subordinata** la condotta dello Stato italiano può essere sussunta nel paradigma della responsabilità del custode, ricorrendo nella vicenda gli elementi della fattispecie astratta contemplata dall'**art. 2051 c.c.**

**VI.14** Come è noto, materia ed energia sono l'elemento costitutivo del **sistema climatico** e di ogni singola sfera che lo compone. Il sistema climatico, quindi, identifica la "**cosa**" prevista dalla richiamata norma, che ne recepisce una nozione oltremodo generica e ampia, riferibile – come emerge dall'esame della giurisprudenza applicativa – a un'infinita varietà di fattispecie: cose inerti e in movimento, pericolose e non pericolose, mobili, immobili e universalità di mobili, liquide, solide, gassose ecc. Pertanto, il sistema climatico, caratterizzato da un flusso costante di energia e materia, capace nel suo svolgersi di modificare (alterare) l'equilibrio entropico dello stesso sistema, è da intendersi, per quanto ora rileva, come una "**cosa dinamica**".

**VI.15** L'esame della casistica giurisprudenziale relativa all'ulteriore elemento costitutivo della "custodia", criterio che individua il soggetto la cui custodia sulla cosa è fonte di responsabilità, restituisce l'indirizzo prevalente che ravvisa il **custode** nel soggetto che

dispone di un potere effettivo e dinamico sulla cosa – “il **potere di governo**” da intendersi come potere di controllarla e di eliminarne le situazioni di pericolo che siano insorte” (cfr. *ex multis*, **Cass. civ. sez. III, n.15779/2006**) – altresì connotato dal requisito della esclusività, come, tra l’altro, recentemente confermato dall’art. 67 della Legge n° 221/15 con riferimento al capitale naturale.

Lo Stato italiano riveste lo *status* che ne radica la responsabilità quale custode della cosa ex art. 2051 c.c. Infatti, come visto al paragrafo VI.8c del presente Capitolo, esso è titolare delle competenze funzionali per controllare ed eliminare qualsiasi aumento di emissioni e influire su tutte le condotte umane all’interno del proprio territorio, quindi nel contesto climatico italiano. La **custodia statale**, oltre ad essere **qualificata** dallo specifico *status* del soggetto cui è imputata, è altresì **titolata** dalla stessa UNFCCC, che pone espressamente a carico dello Stato il dovere (l’obbligo) di custodia del sistema climatico, articolato nei doveri primario e secondari costitutivi della obbligazione “complessa” di protezione (cfr. *retro*, Cap. IV.3).

L’Italia, come qualsiasi altro Stato sottoscrittore della Convenzione, si è giuridicamente auto-vincolata a proteggere il sistema climatico “*per la presente e le future generazioni*”. Ebbene, in base ai canoni di interpretazione della cit. Convenzione di Vienna, il significato di tale auto-vincolo giuridico non può che essere quello della custodia, da parte di ciascuno Stato, del proprio sistema climatico, ovvero del proprio territorio su cui lo Stato esercita, di fatto e di diritto, la “signoria” e la “precauzione” (cfr. **Cass. civ. sez. III n.2481/2018**), con una competenza decisionale esclusiva o al massimo concorrente con altri enti, ma mai assente (come si desume dalla lettera dell’art. 117 co. 2/co. 4 Cost.).

**VI.16** Sussiste, infine, il **nesso causale** tra la **cosa** custodita (*rectius*, la sua instabilità) e la **situazione di pericolo** per i beni aventi valore primario ed assoluto, oggetto di diritti umani fondamentali degli attori. **Il nesso è incontrovertibile**. Esso è accertato dalle migliori acquisizioni scientifiche disponibili nonché riconosciuto da numerose Istituzioni internazionali, cui appartiene anche l’Italia (cfr. *retro*, Capitoli II e III.1-6). **Non solo**: esso è formalizzato dagli schemi legali dell’UNFCCC e degli altri “strumenti giuridici”, da esso abilitati; tali schemi escludono del tutto, *ex lege et scientia*, che i danni provocati

dalla “cosa” sistema climatico siano da imputare al “caso fortuito”, ovvero provocati da eventi autonomi, imprevedibili, di assoluta eccezionalità, umani o naturali, quindi idonei ad elidere la responsabilità del custode secondo l’elaborazione giurisprudenziale in tema di *fortuito*.

**VI.17** Ne discende la responsabilità dello Stato evidentemente venuto meno – vale in ogni caso rilevare – ai suoi doveri di custodia del sistema climatico, “cosa dinamica” di energia e di materia, rispetto alla quale la custodia si declina nel **significato** di: non abbandonarne la conservazione a detrimento dell’ambiente e della salute collettiva; custodirla come insieme di beni da consegnare alle generazioni future, dunque nel significato dell’art. 1177 c.c. e nella constatazione che il “dovere di consegna” implica la necessità che tutte le componenti del sistema climatico siano preservate nel presente per permanere nel futuro.

**VI.18** In definitiva, lo Stato convenuto risponde dell’instabilità del sistema climatico italiano implicante la denunciata situazione di pericolo (“*minaccia urgente potenzialmente irreversibile*”), nella sua titolarità di decisore su territorio e risorse naturali, dunque nel significato dell’**art. 2051 c.c.**, inquadrato nell’interpretazione costituzionalmente orientata offerta da **Corte Cost. n.156/1999**, pp.3.1 e 3.3-3.5 *considerato in diritto*, nonché **n.82/1995**, dove il dovere di custodia si declina come rispetto assoluto della salute della persona umana e della salubrità ambientale. Vale, del resto, l’insegnamento della Suprema Corte di Cassazione, secondo la quale “*in tema di responsabilità civile ex art 2051 la custodia si concretizza non solo nel compimento sulla cosa degli interventi riparatori successivi, volti a neutralizzare, in un tempo ragionevole, gli elementi pericolosi non prevedibili, che si siano comunque verificati, ma anche in un’attività preventiva, che, sulla base di un giudizio di prevedibilità ex ante, predisponga quanto è necessario per prevenire danni eziologicamente attinenti alla cosa custodita*” (**Cass. civ. sez. III n.1725/2019**).

Alla stregua di quanto innanzi, appare pienamente giustificata, anche sotto tale dedotto (**subordinato**) profilo di responsabilità titolato sull’**art. 2051 c.c.**, la richiesta condanna **ex art. 2058, co. 1, c.c.** nei confronti del convenuto Stato italiano, all’adozione delle

**misure** adeguate e sufficienti a contenere l’aumento della temperatura globale entro la soglia di +1,5°C rispetto ai livelli preindustriali, quali esattamente definite nel **Report di Climate Analytics** versato in atti (**All. C**), in conformità con gli obiettivi posti dall’Accordo di Parigi e le valutazioni di *Equity* globale. (*retro* CAP. III 23)

**LA RESPONSABILITÀ DA “CONTATTO SOCIALE QUALIFICATO” EX ARTT. 1173 E 1218 C.C.**

**VI.19** In subordine ai profili di responsabilità extracontrattuale, le Associazioni *A Sud Ecologia e Cooperazione Onlus*, *Medici per l’Ambiente ISDE Italia onlus*, *Coordinamento Nazionale No Triv* e *Biblioteca di Sarajevo* deducono la responsabilità da “contatto sociale qualificato” *ex artt.* 1173 e 1218 c.c. sorta con l’adozione del cit. PNIEC, singolo frammento del mosaico che identifica la complessiva condotta dello Stato italiano in materia climatica (cfr. *retro*, Cap. III).

**VI.20** Il PNIEC, predisposto dai Ministeri delle Infrastrutture e dei Trasporti, dello Sviluppo Economico, dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, è stato adottato previo esperimento della procedura di consultazione pubblica (VAS) ai sensi degli artt. 13 co. 5 e 14 del D.lgs. n.152/2006, in ossequio al Regolamento UE n.2018/1999, che obbliga gli Stati a garantire al **pubblico** “*effettive opportunità di partecipazione alla preparazione*” dei piani nazionali (art. 1 n.1). Alla procedura, avviata con avviso del Presidente del Consiglio dei Ministri pubblicato in data 3 agosto 2019 in Gazzetta Ufficiale, hanno partecipato, presentando proprie **Osservazioni (All. D)**, le su indicate Associazioni. Pertanto, ricorrendone i presupposti, hanno attivato la relazione richiesta ai fini dell’insorgenza di un rapporto inquadrabile nella responsabilità di tipo contrattuale, secondo lo schema del c.d. “contatto sociale qualificato”, inteso come “*fatto idoneo a produrre obbligazioni in conformità dell’ordinamento giuridico*” (art. 1173 c.c.).

**VI.21** I **presupposti** della richiamata categoria, secondo il processo evolutivo di matrice dottrinale e giurisprudenziale che ne ha determinato l’esistenza, sono pacificamente individuati nei seguenti:

- a) la preesistenza di obbligazioni di comportamento “*quale ne sia la fonte*” a carico di un soggetto, ovvero di specifici doveri di comportamento volontariamente assunti, finalizzati alla tutela di interessi di altri soggetti;
- b) l’esecuzione della prestazione oggetto delle obbligazioni e dei doveri intrapresa *spontaneamente*, vale a dire in assenza di un originario vincolo contrattuale tra il soggetto gravato e gli altri titolari degli interessi tutelati, la cui sfera giuridica è destinata ad essere incisa dalla prestazione medesima;
- c) il legittimo affidamento sulla corretta esecuzione e sull’esatto assolvimento delle obbligazioni e dei doveri, ingenerato nei soggetti titolari degli interessi la cui tutela costituisce la ragione giustificatrice delle prescrizioni medesime. Infatti, secondo **Cass. civ. SS.UU. n.12477/2018**: “*la c.d. teoria del contatto sociale qualificato [è] ravvisabile ogni qualvolta l’ordinamento imponga ad un soggetto di tenere un determinato comportamento, idoneo a tutelare l’affidamento riposto da altri soggetti sul corretto espletamento da parte sua di preesistenti, specifici doveri di protezione che egli abbia volontariamente assunto*” (cfr. **Cass. civ. sez. I n.21054/2019**; **Cass. civ. sez. I n.21053/2019**; **Cass. civ. sez. I n.14188/2016**; **Cass. civ. sez. I n.11642/2012**; **Cass. civ. SS.UU. n.14712/2007**; **Cass. civ. sez. III n.589/1989**, nonché **Corte GUE Causa C-261/91** richiamata da **Cass. civ. sez. III n.14188/2016**).

**VI.22** Nel ricorso di tali presupposti, la relazione intercorsa tra le parti determina l’insorgenza di un **rapporto obbligatorio ex art. 1173 c.c.**, che vincola il soggetto che abbia intrapreso l’esecuzione della prestazione a compierla secondo **correttezza e buona fede**, sì da proteggere l’altro la cui sfera giuridica è incisa dalla prestazione, tutelare (effettivamente) i suoi interessi, rispettarne il legittimo affidamento. L’oggetto dell’obbligazione non consiste dunque nella prestazione intrapresa, che rimane estranea al contenuto dell’instaurato rapporto, bensì nella **protezione** del soggetto destinatario della stessa, da attuarsi mediante adempimento degli obblighi di correttezza e di buona fede sanciti dagli **artt. 1175e 1375 c.c.**, in attuazione dei principi solidaristico **ex art. 2 Cost.** nonché, nel caso, di buon andamento e imparzialità **ex art. 97 Cost.** In merito, valga **Cass. civ. sez. III n.24071/2017** secondo cui dal “*contatto sociale qualificato, inteso come fatto*

*idoneo a produrre obbligazioni ex art. 1173 c.c., derivano, a carico delle parti, non obblighi di prestazione ai sensi art. 1174 c.c., bensì reciproci obblighi di buona fede, di protezione e di informazione, giusta gli artt. 2 Cost., 1175 e 1375 c.c.” (conformi Cass. civ. sez. I n.21054/2019; Cass. civ. sez. I n.21053/2019; Cass. civ. sez. III n.20285/2019; Cass. civ. SS.UU. n.22437/2018; Cass. civ. sez. I n.19775/2018; Cass. civ. SS.UU. n.12477/2018; Cass. civ. sez. III n.24071/2017; Cass. civ. sez. n.14188/2016; Cass. civ. sez. I n.11642/2012; Cass. civ. sez. III n.15992/2011; Cass. civ. SS.UU. n.14712/2007; Cass. civ. sez. III n.589/1999).*

**VI.23** La vicenda *de qua* è pacificamente riconducibile nel paradigma del c.d. “contatto sociale qualificato”, considerato che:

*a)* lo Stato italiano è gravato da **obbligazioni** e **doveri** di comportamento in materia climatica rivenienti, come illustrato nei paragrafi VI.8a/b/c, dall’UNFCCC e i suoi successivi “strumenti giuridici” (Accordo di Parigi, *Special Report* del 2018), cui lo Stato ha volontariamente (sovraneamente) aderito, dalla CEDU (in particolare artt. 2, 8 e 14), dalla Cost. italiana (artt. 2, 3, 32 co. 1 e 2 Cost.);

*b)* il PNIEC costituisce **esecuzione**, da parte dello Stato, della **prestazione** oggetto dei richiamati obbligazioni e doveri in materia climatica; lo stesso Regolamento (UE) 2018/1999 opera espreso e puntuale riferimento agli obblighi e agli obiettivi posti dalla UNFCCC e dall’Accordo di Parigi, cui l’UE ha aderito;

*c)* le obbligazioni e i doveri dello Stato in materia climatica sono finalizzati alla tutela e alla protezione dell’interesse intergenerazionale alla stabilità e alla sicurezza climatica dell’umanità, dunque dell’**interesse** della **collettività**. La circostanza è stata peraltro esplicitamente riconosciuta dal più volte cit. **Cons. St. Ad. Plen. n.9/2019**, che qualifica “*come preminente interesse della collettività*” la “*graduale riduzione della componente di anidride carbonica presente nell’atmosfera*”;

*d)* l’**affidamento** dei cittadini italiani sul pieno, puntuale e corretto assolvimento di obbligazioni e doveri in materia climatica è stato consolidato e rafforzato (anche) dalla condotta dello stesso Stato mediante plurime dichiarazioni del Capo dello Stato e del Governo che, nella riconosciuta *notorietà* della situazione di emergenza climatica, hanno

manifestato la volontà, la necessità e l'urgenza di avviare azioni, adottare provvedimenti, implementare misure e azioni di contrasto al cambiamento climatico, nel rispetto degli impegni assunti in sede internazionale e sovranazionale e a tutela dei diritti.

Il rilievo dell'**affidamento**, ai fini dell'insorgenza del c.d. "contatto sociale qualificato", è stato rimarcato dalla più recente giurisprudenza di legittimità, che ne ha ribadito la natura di principio fondamentale dell'ordinamento comunitario, cui l'attività dei pubblici poteri deve uniformarsi. Infatti, **Cass. civ. SS.UU. n.8236/2020** (conf. **Cass. civ. SS.UU. n.615/2021**) ha recepito gli insegnamenti espressi in numerose decisioni dalla **Corte EDU**, che riconosce il diritto di avvalersi del principio "*ad ogni soggetto nel quale un'istituzione dell'Unione ha fatto sorgere fondate speranze*" nonché la idoneità di "*informazioni precise, incondizionate e concordanti che promanano da fonti autorizzate ed affidabili*" a far nascere fondate aspettative "*a prescindere dalla forma in cui vengono comunicate*". È stato osservato, altresì, che "*il cittadino si aspetta uno sforzo maggiore, in termini di correttezza, lealtà, protezione e tutela dell'affidamento, rispetto a quello che si attenderebbe dal quisque de populo*" da chi esercita attività soggetta ai principi di buon andamento e imparzialità *ex art. 97 Cost.* (**Cass. civ. SS.UU. n.8236/2020**), precisando che essi postulano "*un comportamento dei pubblici poteri consapevole dell'impatto che l'azione amministrativa produce sempre nella sfera dei cittadini*" (**Cass. civ. SS.UU. n.615/2021**).

**VI.24** Ebbene, gli obiettivi nazionali di riduzione delle emissioni di gas serra al 2030 individuati dal PNIEC sono insufficienti e inadeguati a contenere l'aumento della temperatura media globale entro la soglia di +1,5°C rispetto ai livelli preindustriali, obiettivo riveniente dall'Accordo di Parigi, dalle conclusioni dello *Special Report* del 2018, dalle migliori acquisizioni scientifiche disponibili. Le azioni e le misure previste dal PNIEC varranno a ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub>-eq al 2030 (**soltanto**) nella percentuale del **36%** rispetto ai livelli del 1990. Laddove, la quota di riduzione, correttamente definita secondo il *metodo normativo* fondato sull'*equità*-"quota equa"(cfr. *retro*, Capitoli III.27-28, IV.5e/g, IV.6e, V.3 e V.10) individua la percentuale del **92%** come necessaria ai fini del contenimento dell'aumento globale delle temperature entro il limite di +1,5°C.

**VI.25** Non è dubbio, quindi, che lo Stato abbia violato, in sede di definizione del PNIEC, i doveri di correttezza, buona fede e protezione *ex artt.* 1175 e 1375 c.c. nonché i principi di imparzialità e di buon andamento *ex art.* 97 Cost., oggetto del rapporto obbligatorio instaurato *ex art.* 1173 c.c. con le richiamate associazioni. Esse, pertanto, sono legittimate a promuovere, nei confronti dello Stato medesimo, l'azione per l'esatto adempimento *ex art. 1453 c.c.*, rimedio di carattere generale previsto per l'inadempimento dell'obbligazione.

Come statuito da **Cass. civ. sez. III n.589/1999**, che per prima ha accolto la categoria giuridica del c.d. "contatto sociale qualificato", l'obbligazione di protezione "*può essere sottoposta alle regole proprie dell'obbligazione contrattuale, pur se il fatto generatore non è un contratto*".

Esclusa l'applicazione delle regole codicistiche disciplinanti il contratto come "accordo", poiché l'obbligazione non origina da contratto, bensì da "*altro atto o fatto*" *ex art.* 1173 c.c., si afferma dunque l'applicabilità di quelle che lo disciplinano in quanto "rapporto", inteso, secondo l'insegnamento della dottrina, come "*l'insieme dei diritti e delle obbligazioni reciproche che nascono dal contratto*".

Si aggiunga che le richiamate **Cass. civ. SS.UU. n.8236/2020 e n.615/2021**, nel rimarcare la riconducibilità del "contatto sociale qualificato" nello schema della responsabilità contrattuale, hanno risolutivamente ribadito come tale **inquadramento** si riferisca "*al rapporto obbligatorio, pur quando esso non abbia fonte in un contratto*".

È quindi certa l'applicabilità delle conseguenze rimediali che il sistema codicistico ricollega alla fase patologica del rapporto obbligatorio, ivi inclusa l'azione per l'esatto adempimento *ex art.* 1453 c.c. Opinare altrimenti, ritenendo che l'inadempimento possa essere sanzionato soltanto con l'azione risarcitoria, equivarrebbe alla (irragionevole) **negazione** del riferito indirizzo giurisprudenziale, il cui fondamento è innegabilmente radicato nella netta **distinzione** tra l'**obbligazione di protezione**, incardinata in un rapporto obbligatorio tra soggetti preesistente alla lesione, da una parte; l'**obbligazione risarcitoria**, insorgente per effetto della lesione, senza un sottostante e preesistente rapporto tra il danneggiato e il danneggiante, dall'altra parte.

In tale ineludibile (inaggirabile) prospettiva giova riportare, per sua chiarezza espositiva, nondimeno per linearità logico-giuridica e coerenza sistematica gli argomenti della **Suprema Corte di Cassazione** consegnati in motivazione della nota **sentenza n.14188/2016**.

**Per un verso**, la decisione avverte su un'indebita (inammissibile) sovrapposizione identitaria tra le due obbligazioni, sottolineando la diversità (ontologica) tra le stesse poiché, come è dato leggere: *“L'esserci una struttura obbligatoria, vicenda tipica dell'obbligazione senza prestazione, segna, dunque, la differenza con la responsabilità aquiliana, alla base della quale non vi è alcun obbligo specifico”*.

*“Il "non rapporto" caratterizza, pertanto, la responsabilità civile aquiliana, nella quale la rilevanza giuridica del contatto semplice tra soggetti viene alla luce solo nel momento della lesione, generando l'obbligo del risarcimento, laddove **nella relazione da "contatto sociale qualificato" sussiste un rapporto connotato da obblighi già a monte della lesione, ancorché non si tratti di obblighi di prestazione (art. 1174 c.c.), bensì di obblighi di protezione correlati all'obbligo di buona fede (artt. 1175 e 1375 c.c.)**”*.

**Per l'altro verso**, la decisione evidenzia l'autonomia degli obblighi di protezione, rilevando come la loro violazione, secondo lo schema della responsabilità contrattuale– (in cui deve inquadarsi quella da “contatto sociale qualificato” cfr. **Cass. civ. nn.589/1999, 8236/2020, 615/2021** cit.) – giustifichi l'esperibilità dei rimedi ex art. 1453 c.c., che contempla come alternative l'azione per la risoluzione e quella per l'adempimento dell'obbligazione. Si legge infatti in sentenza: *“nella medesima prospettiva - ad evidenziare ulteriormente come la responsabilità di tipo contrattuale possa essere, in concreto, ancorata, oltre che alla violazione di obblighi di prestazione, anche alla violazione di doveri di protezione, che vengono in rilievo prima ed a prescindere dagli altri - questa Corte ha, altresì, statuito che la violazione della clausola generale di buona fede e correttezza, di cui agli artt. 1175 e 1375 c.c., può assumere rilevanza, ai fini della risoluzione del rapporto per inadempimento, qualora, incidendo sulla condotta sostanziale che le parti sono obbligate a tenere per preservare il reciproco*

*interesse all'esatto adempimento delle rispettive prestazioni, pregiudichi gli effetti economici e giuridici del contratto (Cass. 11437/2002)".*

**VI.26** Nella vicenda, l'esatto adempimento dell'*obbligazione di protezione* riveniente dal "contatto sociale qualificato" si risolve nella conformazione del PNIEC alle misure idonee a realizzare un abbattimento delle emissioni nella percentuale del 92%, che sola può contenere l'aumento delle temperature globali entro la soglia di +1,5°C rispetto ai livelli preindustriali. In tal senso, la richiesta delle indicate Associazioni attrici avente ad oggetto la condanna dello Stato italiano all'esatto adempimento *ex art. 1453 c.c.* delle obbligazioni di buona fede, correttezza e protezione *ex artt. 1175 e 1375 c.c.* nonché di imparzialità e buon andamento *ex art. 97 Cost.*, rivenienti a suo carico dall'instaurato "contatto sociale qualificato" *ex art. 1173 c.c.*

**VI.27** L'inadempimento statale delle obbligazioni da "contatto sociale qualificato" fonda altresì il diritto in capo alle medesime associazioni di invocare il risarcimento del danno che ne deriva. La violazione degli obblighi di buona fede, di correttezza, di protezione *ex artt. 1175 e 1375 c.c.* e di buon andamento e imparzialità *ex art. 97 Cost.* ha contrassegnato il comportamento (colpevole) dello Stato nell'adozione del PNIEC, inadeguato e insufficiente a contenere l'aumento delle temperature globali entro la soglia di +1,5°C rispetto ai livelli preindustriali.

Ne derivano **conseguenze pregiudizievoli** (anche di natura patrimoniale) nella sfera giuridica di parte attrice, viepiù considerata la peculiare vulnerabilità e fragilità del contesto climatico italiano. Sul punto, si rinvia per brevità a quanto osservato al precedente Cap. III sugli impatti dei cambiamenti dei climatici, nonché agli allegati *Report* a firma di *Climate Analytics (All. B e C)*, il cui contenuto è da intendersi qui interamente richiamato e trascritto.

Si tratta, evidentemente, di un **danno futuro** immediatamente risarcibile poiché vi è "*la fondata attendibilità che esso si verifichi secondo la normalità e la regolarità dello sviluppo causale (ex multis, Cass. nn. 1637/2000, 1336/1999, 495/1987, 2302/1965)*": così **Cass. civ. sez. III n.10072/2012**, secondo cui "*la rilevante probabilità di conseguenze pregiudizievoli è configurabile come danno futuro immediatamente*

*risarcibile”* quante volte esse appaiano *“come il naturale sviluppo di fatti concretamente accertati ed inequivocamente sintomatici di quella probabilità, secondo un criterio di normalità fondato sulle circostanze del caso concreto”*.

**VI.28 In via ulteriormente gradata** rispetto ad ogni altra richiesta formulata, si chiede quindi la condanna dello Stato convenuto al risarcimento del danno mediante reintegrazione in forma specifica **ex art. 2058, co. 1, c.c.**, peraltro pacificamente applicabile alle obbligazioni contrattuali, dunque a quelle da “contatto sociale qualificato”, inquadrabile nello schema della responsabilità contrattuale. La condanna dovrà avere ad oggetto l’esecuzione di *“una prestazione del tutto analoga, nella sua specificità ed integrità, a quella cui il debitore era tenuto in base al vincolo contrattuale”*, come insegna **Cass. civ. sez. II n.1186/2015**, la quale chiarisce che, diversamente dal risarcimento per equivalente, quello in forma specifica è *“diretto al conseguimento dell’eadem res dovuta”*. Ne viene, anche sotto tale gradato profilo, che il risarcimento invocato dovrà (egualmente) consistere nella conformazione del PNIEC alle misure idonee ad assicurarne adeguatezza e sufficienza rispetto all’obiettivo del contenimento dell’aumento delle temperature globali entro la soglia di +1,5°C, conseguibile (solo) mediante un abbattimento delle emissioni nella percentuale del 92%.

\*

Tanto esposto e ritenuto gli attori come in epigrafe rappresentati, difesi ed elettivamente domiciliati

#### CITANO

lo **Stato italiano e per esso la Presidenza del Consiglio dei Ministri in persona del Presidente del Consiglio** (C.F. 80188230587), elettivamente domiciliato presso l’Avvocatura Generale dello Stato sita in Roma alla Via dei Portoghesi n. 12, P.E.C. [ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it](mailto:ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it), a comparire innanzi al Giudice Unico del Tribunale di Roma all’udienza del **4 novembre 2021** ore di rito, con invito a costituirsi nei termini e nelle forme di cui all’art. 166 c.p.c. con espresso avvertimento che la costituzione oltre i

termini comporterà le decadenze di cui agli artt. 38 e 167 c.p.c. ovvero, in caso di mancata costituzione, si procederà in sua contumacia per ivi sentir accogliere le seguenti

### C O N C L U S I O N I

- **In via principale**, accertare e dichiarare, per le ragioni di cui ai punti da VI.1 a VI.12 della narrativa, la responsabilità *ex art. 2043 c.c.* dello Stato italiano e per esso della Presidenza del Consiglio in persona del Presidente del Consiglio p.t;

- per l'effetto, condannare il convenuto *ex art. 2058, co. 1, c.c.* all'adozione di ogni necessaria iniziativa per l'abbattimento, entro il 2030, delle emissioni nazionali artificiali di CO<sub>2</sub>-eq nella misura del 92% rispetto ai livelli del 1990, ovvero in quell'altra, maggiore o minore, in corso di causa accertanda.

- **In via subordinata**, accertare e dichiarare, per le ragioni di cui ai punti da VI.13 a VI.18 della narrativa, la responsabilità *ex art. 2051 c.c.* dello Stato italiano e per esso della Presidenza del Consiglio in persona del Presidente del Consiglio p.t;

- per l'effetto, condannare il convenuto *ex art. 2058, co. 1, c.c.*, all'adozione di ogni necessaria iniziativa per l'abbattimento, entro il 2030, delle emissioni nazionali artificiali di CO<sub>2</sub>-eq nella misura del 92% rispetto ai livelli del 1990, ovvero in quell'altra, maggiore o minore, in corso di causa accertanda.

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

\*

- **In via ulteriormente subordinata**, in accoglimento delle domanda proposta dalle Associazioni A Sud Ecologia e Cooperazione Onlus, Medici per l'Ambiente ISDE Italia onlus, Coordinamento Nazionale No Triv e Biblioteca di Sarajevo, accertare e dichiarare, per le ragioni di cui ai punti da VI.19 a VI.26 della narrativa, l'inadempimento da parte dello Stato italiano e per esso della Presidenza del Consiglio in persona del Presidente del Consiglio p.t, dell'obbligazione di protezione riveniente dall'instaurato contatto sociale qualificato;

- per l'effetto, condannare il convenuto *ex art. 1453 c.c.* a conformare (adeguare) il PNIEC alle disposizioni idonee a realizzare l'abbattimento, entro il 2030, delle emissioni nazionali

artificiali di CO<sub>2</sub>-eq nella misura del 92% rispetto ai livelli del 1990, ovvero in quell'altra, maggiore o minore, in corso di causa accertanda.

- **In via ancor più gradata**, sempre in accoglimento della domanda proposta dalle Associazioni A Sud Ecologia e Cooperazione Onlus, Medici per l'Ambiente ISDE Italia onlus, Coordinamento Nazionale No Triv e Biblioteca di Sarajevo, accertare e dichiarare, per le ragioni di cui ai punti da VI.27 a VI.28 della narrativa, la responsabilità da contatto sociale qualificato dello Stato italiano e per esso della Presidenza del Consiglio in persona del Presidente del Consiglio p.t;

- per l'effetto, condannare il convenuto ex art. 2058, co. 1, c.c., a conformare (adeguare) il PNIEC alle disposizioni idonee a realizzare l'abbattimento, entro il 2030, delle emissioni nazionali artificiali di CO<sub>2</sub>-eq nella misura del 92% rispetto ai livelli del 1990, ovvero in quell'altra, maggiore o minore, in corso di causa accertanda.

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

Deposita:

- A) 203 procure;
- B) Report di Climate Analytics: *Climate Impacts in Italy*
- C) Report di Climate Analytics: *Gli obiettivi e le politiche climatiche dell'Italia nel rispetto dell'Accordo di Parigi e alle considerazioni di equità globale*
- D) Report di A Sud: *Atti di indirizzo del Parlamento Italiano in materia di emergenza climatica*
- E) Osservazioni al PNIEC
- F) FOIA cittadini privi di riscontro dello Stato
- G) FOIA cittadini e riscontri dello Stato attestanti l'assenza di valutazioni climatiche

Il valore della presente controversia è indeterminabile e pertanto il contributo unificato da corrispondersi è pari ad € 518,00.

**Avv. Raffaele Cesari**

**Avv. Luca Saltalamacchia**

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