



CT 22769/21

AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO

TRIBUNALE DI ROMA

SEZIONE II CIVILE

R.G. 39415/21 - Ud. 14/12/2021 – G.U. Canonaco

COMPARSА DI COSTITUZIONE E RISPOSTA

per la **PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI**, in persona del Presidente del Consiglio pro tempore (CF 80188230587), rappresentata e difesa *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato (CF 80224030587) presso i cui uffici siti in Roma, via dei Portoghesi n. 12 è domiciliata (per il ricevimento di atti: fax n. 06/96514000, indirizzo PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it);

-convenuta-

- omissis -

FATTO

Con atto di citazione notificato il 4 giugno 2021 le associazioni e le persone fisiche in epigrafe hanno convenuto la Presidenza del Consiglio dei Ministri dinanzi a codesto ill.mo Tribunale civile di Roma al fine di vedere riconosciuta la responsabilità dello Stato italiano ai sensi degli articoli 2043, 2051, 1173 e 1218 del codice civile, per non essersi adeguatamente impegnato nel perseguimento degli obiettivi di stabilità climatica, chiedendone la condanna in via giudiziale *“all'adozione di ogni necessaria iniziativa per l'abbattimento, entro il 2030, delle emissioni nazionali artificiali di CO₂-eq nella misura del 92% rispetto ai livelli del 1990, ovvero in quell'altra maggiore o minore, in corso di causa accertanda”*.

Gli attori lamentano, più precisamente, la scarsa ambizione della normativa climatica attuata dallo Stato italiano che, secondo la prospettazione fornita, non sarebbe in grado di raggiungere gli obiettivi di riduzione indicati dalle risultanze scientifiche, contenute nei Report dell'IPCC, e si porrebbe in violazione degli obblighi vincolanti incombenti su di esso in base alle norme del diritto internazionale sui cambiamenti climatici e alle disposizioni sulla tutela dei diritti umani. Di conseguenza, le istituzioni statali sarebbero responsabili per le loro insufficienti politiche ed azioni, che non contribuirebbero in modo adeguato a ridurre i rischi connessi al fenomeno dei cambiamenti climatici.

La delicatezza insita nella questione qui in rilievo, imperniata sulle tematiche della tutela ambientale e della lotta ai cambiamenti climatici, nonché la riconducibilità di questi temi ai diritti fondamentali dell'individuo, tutelati dalla Costituzione e dalle norme di diritto europeo e internazionale, è ben nota all'Amministrazione convenuta e, più in generale, alle autorità italiane che, lungi dal sottrarsi alle proprie responsabilità per fronteggiare la dimensione emergenziale del cambiamento climatico antropogenico, ha affrontato il fenomeno attuando una serrata politica volta a soddisfare gli standard stabiliti, come dimostra, peraltro, la recente neo-istituzione del Ministero della Transizione ecologica con competenze aggiuntive rispetto al precedente dicastero e compendiate – per quanto qui d'interesse - nella promozione delle energie rinnovabili, dell'efficienza energetica e nella riduzione delle emissioni dei gas ad effetto serra.



Ciò rammentato, prima di soffermarsi specificamente sugli addebiti contestati allo Stato italiano, appare opportuno preliminarmente ricostruire il piano giuridico-normativo nell'ambito del quale si inserisce la questione, al fine di fornire un inquadramento, specularmente a quello contenuto nell'atto di citazione cui si resiste, ma comprensivo dell'illustrazione di tutte le misure ad oggi adottate nell'ordinamento per fronteggiare l'annosa questione dei cambiamenti climatici, evidentemente assente nella ricostruzione *ex adverso* fornita.

La disamina che segue è, difatti, finalizzata a dimostrare l'impegno profuso dall'Italia nei confronti di un problema correttamente definito nel Preambolo dell'Accordo di Parigi come "*Common concern of human-kind*" che, in quanto tale, richiede un impegno, concertato e globale, di tutti gli Stati.

I. Il quadro giuridico - normativo in materia di lotta ai cambiamenti climatici

Come noto, il Governo italiano dispiega la sua azione in un quadro di obiettivi stabiliti e concordati a livello sia internazionale che europeo. In particolare, i percorsi di decarbonizzazione sono stati tracciati con strumenti di diritto internazionale, a cui l'Unione europea, a partire dal 2012, aderisce come Organizzazione regionale di integrazione economica (*Regional economic integration organization*) e soddisfa gli obblighi internazionali in maniera congiunta tra i suoi Stati Membri (*Joint Fulfillment Agreement*).

In tal senso l'Unione ha definito il proprio impegno congiunto e lo ha ripartito tra gli Stati membri i quali hanno poi adottato piani normativi e misure interne di adeguamento.

Le principali tappe dell'evoluzione internazionale sono costituite dalla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC) del 1994 che ha rappresentato la prima risposta globale alla sfida dei cambiamenti climatici, istituendo una struttura tesa a stabilizzare le concentrazioni di gas-serra in atmosfera per evitare "*dannose interferenze con il sistema climatico*". È bene sin d'ora evidenziare che la Convenzione non pone limiti obbligatori per le emissioni di gas serra alle nazioni individuali aderenti, trattandosi, dunque, di un accordo legalmente non vincolante; esso includeva previsioni di aggiornamenti (denominati protocolli) che avrebbero posto obiettivi di riduzione delle emissioni.

A tale Convenzione sono seguiti, come noto, il Protocollo di Kyoto (1997), l'Emendamento di Doha (2012) e l'Accordo di Parigi (2015). In particolare, quest'ultimo, che costituisce il primo trattato internazionale sul clima, ha fissato l'obiettivo di lungo termine di



contenere l'aumento della temperatura media globale ben al di sotto dei 2°C e perseguire sforzi per limitare l'aumento a 1,5°C rispetto ai livelli pre-industriali, imponendo a tutte le Parti di “*prepare, communicate and maintain successive nationally determined contributions that [they] intend to achieve*” in una architettura *bottom-up* che invita tutti gli Stati ad agire a livello nazionale. Viene così strutturata una cornice giuridica che accuratamente bilancia sovranità statale e perseguimento di obiettivi internazionali. In tale prospettiva, le “Parti” che hanno sottoscritto l'accordo comunicano il proprio “*Contributo determinato a livello nazionale*” (NDC – Nationally Determined Contribution)¹ con l'obbligo di perseguire misure interne per la sua attuazione.

L'Accordo stabilisce, quindi, una *governance* climatica transazionale, frutto di una rinnovata concezione del cambiamento climatico antropogenico che si muove all'interno di un quadro normativo che consente a ciascuno Stato Parte di autodeterminare sia il contenuto dei singoli contributi di mitigazione e adattamento, sia i relativi strumenti di attuazione; rendere tali informazioni pubbliche e portarle a conoscenza degli altri Stati Parte costituisce indubbiamente un elemento essenziale per assicurare la necessaria ambizione collettiva.

Nell'ambito di siffatto percorso internazionale di decarbonizzazione, l'Unione europea ha fissato propri obiettivi da raggiungere al 2020, al 2030 e al 2050.

In particolare:

- per il 2020, l'Unione europea ha adottato il cd. “*Pacchetto clima-energia 2020*”, un insieme di provvedimenti legislativi finalizzati a dare attuazione ai seguenti obiettivi: riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra del 20% rispetto ai livelli del 1990; riduzione dei consumi energetici del 20% rispetto al valore tendenziale (*business as usual*); produzione di energia da fonti rinnovabili pari al 20% dei consumi energetici finali:

- nella seconda tappa del percorso, al fine di comunicare il proprio NDC, il Consiglio UE ha fissato, con le conclusioni dell'ottobre 2014, l'obiettivo al 2030 di riduzione del 40% a livello europeo rispetto al 1990, alzando parallelamente l'asticella per l'efficienza al 32.5% e quella per le rinnovabili al 32%. Tuttavia, dando seguito alla Comunicazione della

¹ Il Consiglio europeo ha trasmesso in data 18 dicembre 2020 la sua presentazione del NDC dell'UE e dei suoi Stati membri che contiene l'obiettivo aggiornato e rafforzato di ridurre almeno del 55% le emissioni di gas a effetto serra entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990, conformemente agli orientamenti del Consiglio europeo dell'11 dicembre 2020.



Commissione sul *Green Deal* europeo del dicembre 2019, l'Unione europea ha ulteriormente innalzato l'obiettivo di riduzione interna delle emissioni di gas a effetto serra dal -40% al -55% netto entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990. È stata prevista, quindi, la proposta di revisione complessiva della normativa su clima ed energia che porterà ad una revisione degli obiettivi di riduzione delle emissioni e degli obiettivi complementari di incremento delle rinnovabili ed efficienza energetica;

- infine, in una visione di più lungo termine, sempre in seguito alla Comunicazione sul *Green Deal*², perseguendo le finalità dell'Accordo di Parigi, l'Unione europea si è impegnata ad azzerare le proprie emissioni gas serra "nette" entro il 2050: per dare operatività all'ambizione di volere essere il primo continente al mondo a emissioni zero, la Commissione ha presentato, in data 4 marzo 2020, la prima proposta di "Legge europea sul clima"; tale atto normativo è stato approvato dal Consiglio il 26 giugno 2021.

Rispetto agli obiettivi fissati a livello europeo, i singoli Stati hanno adottato target propri vincolanti in termini di riduzione delle emissioni, di quota dell'energia prodotta da fonti rinnovabili, di aumento dell'efficienza energetica.

Per chiarezza e sintesi, la Tavola seguente riporta la prospettiva per l'Italia al 2020 e al 2030, all'uopo evidenziandosi che detto quadro di target è in corso di revisione, in seguito alla Comunicazione sul *Green Deal* del dicembre 2019.

		Obiettivi 2020		Obiettivi 2030	
		UE	ITALIA	UE	ITALIA
	Emissioni Gas Serra				
A	Riduzione complessiva dei gas a effetto serra rispetto ai livelli del 1990	-20%		-40%	

² Sull'impegno italiano al riguardo, si veda: Camera dei deputati-Servizio Studi (2021), Cambiamenti climatici, Roma, 11 gennaio. <https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1104844.pdf>



A1	Riduzione dei GHG vs 2005 per tutti gli impianti vincolati dalla normativa ETS	-21%		-43%	
A2	Riduzione dei GHG vs 2005 per tutti i settori non ETS	-10%	-13%	-30%	-33%
	Energie rinnovabili (FER)				
B	Quota di energia da FER nei Consumi Finali Lordi di energia	20%	17%	32%	30%
	Efficienza Energetica				
C	Riduzione dei consumi di energia primaria rispetto allo scenario PRIMES 2007	-20%	-24%	-32,5%	-43%

In termini descrittivi la tabella esprime quanto segue:

A. L'obiettivo più "generale" è la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra rispetto al 1990 per l'intera Unione europea.

A1. Ai fini del raggiungimento dell'obiettivo, è stato istituito il sistema di scambio quote CO₂ a livello europeo (EU-ETS) che copre i settori più emissivi (termoelettrico, industria manifatturiera *energy intensive* e aviazione civile intra - EEA flights). Per tale sotto-obiettivo le riduzioni sono misurate rispetto al 2005 e non esistono target nazionali.

A2. Per le emissioni non coperte dal sistema EU-ETS (civile/trasporti/agricoltura/piccola industria/rifiuti), lo "sforzo" di riduzione necessario a centrare l'obiettivo complessivo è distribuito tra i singoli Stati Membri con apposito Regolamento (c.d. "*Effort Sharing*"); sono, quindi, dei target nazionali vincolanti sempre riferiti all'anno 2005.

B. Con riferimento alle rinnovabili, il principale obiettivo è misurato, a livello europeo e nazionale, in termini di peso percentuale sui consumi finali lordi di energia.

C. Relativamente all'efficienza energetica il risparmio da raggiungere è misurato in termini di riduzione dei consumi primari rispetto al livello tendenziale stimato dalla Commissione europea, anche a livello nazionale, rispettivamente al 2020 e al 2030.



In tale quadro, una prima modalità per valutare il “comportamento” del Governo italiano e l'adeguatezza della sua azione risiede nella verifica del raggiungimento dei target di decarbonizzazione che erano stati fissati al 2020.

Ebbene, da tale analisi (appuntata sulla disponibilità, allo stato attuale, dei soli dati definitivi per il 2019) si riscontra un quadro positivo.

Sulla base difatti, degli ultimi dati ufficiali pubblicati dal Governo (cfr. Relazione del Ministro della Transizione Ecologica sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, L. n. 39/2011, art. 2, comma 9, allegata al Documento di Economia e Finanza 2021, doc. 1) e coerenti con i dati comunicati alla Commissione UE nell'ambito del Regolamento 2018/1999 sulla *Governance* dell'Unione dell'Energia e dell'azione per il clima, **l'Italia ha ridotto complessivamente le proprie emissioni climalteranti del 19,3% tra il 1990 e il 2019; con l'ulteriore precisazione che se tale analisi viene riferita al 2005 – anno di riferimento per la definizione e ripartizione degli obiettivi al livello europeo - tale percentuale sale al 29%.**

Con riferimento all'obiettivo nazionale di *Effort sharing*, l'Italia ha sempre rispettato e superato gli obiettivi annuali fissati dalla legislazione per arrivare al target 2020, come evincibile dalla tabella di seguito riportata.

	2013 ⁽¹⁾	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
				(MtCO ₂ eq)				
Emissioni non ETS - scenario di riferimento	280,1	271,3	280,9	279,0	273,7	278,7	276,5	254,1
Obiettivo ⁽³⁾	308,2	306,2	304,2	302,3	298,3	295,8	293,4	291
Distanza dagli obiettivi	-28,1	-34,9	-23,3	-23,3	-24,6	-17,1	-16,9	-36,9
<p>1) I valori emissivi 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018 differiscono da quanto riportato nel documento del 2020 conseguentemente all'aggiornamento annuale della serie storica delle emissioni.</p> <p>(2) Il dato 2020 riportato in tabella è ripreso dallo scenario di riferimento comunicato alla Commissione Europea il 15 marzo 2021 ai sensi del Regolamento 2018/1999 sulla <i>Governance</i> dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima.</p>								



(3) Gli obiettivi delle Decisioni sono riferiti alla metodologia aggiornata (4° rapporto IPCC), applicati obbligatoriamente a partire dal 2013.

* Tabella riportata nel Documento di economia e finanza 2021, allegato 3.

Ancora, con riferimento alle fonti rinnovabili, nel 2019 la quota di energia proveniente da queste sui consumi energetici finali è stata del 18,2% (**rispetto al target fissato al 17%**).

Quanto all'ulteriore voce dell'efficienza energetica, anche per effetto delle dinamiche economiche degli scorsi anni, nel 2019 la riduzione rispetto allo scenario tendenziale è stata del 30,6% (**quindi superiore rispetto al target fissato al 24%**).

Passando alle prospettazioni per il 2030, l'adeguatezza dello sforzo da attuare per la decarbonizzazione non può che essere valutata partendo dal quadro offerto dal vigente **Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC)**³, strumento di pianificazione previsto, per tutti gli Stati membri, dal Regolamento UE 2018/1999 sulla *Governance* dell'Unione dell'Energia e dell'azione per il clima. Nella sostanza, partendo dalle misure attualmente vigenti, nel Piano sono forniti gli indirizzi di *policy* necessari a centrare i target di medio periodo, adattati per considerare la maggiore ambizione europea e correggere di conseguenza (al rialzo) il contributo da parte dello Stato italiano. La seguente tabella riporta i dati relativi allo scenario di riferimento e le prime stime di riduzione dei gas a effetto serra attese nell'ambito del cosiddetto 'scenario PNIEC'. Si consideri che, rispetto al Documento di economia e finanza 2020, si presentano scenari aggiornati in maniera sostanzialmente in linea con quanto presentato alla Commissione europea secondo il meccanismo di monitoraggio previsto dal Regolamento *Governance*.

TABELLA III.1: STIMA EMISSIONI DI GAS AD EFFETTO SERRA (GHG) AL 2030

	2005	2020	2025	2030
	(MtCO ₂ eq)			
GHGs totali - scenario di riferimento	589,0	379,4	400,6	366,3
Emissioni ETS - scenario di riferimento	247,5	124,4	124,8	123,0
Riduzione rispetto a- 2005 - emissioni ETS		-49,7%	-49,6%	-50,3%
Emissioni non ETS - scenario di riferimento	338,6	254,0	273,4	240,8
Riduzione rispetto al 2005 - emissioni non ETS		-25,0%	-19,3%	-28,9%
GHGs totali - scenario PNIEC aggiornato		379,4	342,0	303,3
Emissioni ETS - scenario PNIEC aggiornato		124,4	108,4	95,7
Riduzione rispetto a- 2005 - emissioni ETS		-49,7%	-56,2%	-61,3%
Emissioni non ETS - scenario PNIEC aggiornato		254,0	231,3	205,2
Riduzione rispetto al 2005 - emissioni non ETS		-25,0%	-31,7%	-39,4%

Note: Il dato 2005 riportato in tabella per i settori ETS e non ETS è valutato sulla base dei dati emissivi verificati e sulla base della modifica del campo di applicazione ETS del 2013.

Le emissioni/assorbimenti derivanti da variazioni di uso dei suoli e dalle foreste non sono incluse nel totale nazionale in attesa della definizione a livello EU della metodologia con cui inserirle nel totale nazionale non-ETS



Un elenco dettagliato delle politiche e misure che concorrono al raggiungimento degli obiettivi al 2020 e al 2030 è anche contenuto nella citata “*Relazione sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra*” allegata all’ultimo Documento di Economia e Finanza (doc. 1 cit.), che enuncia le politiche e misure con orizzonte post-2020 che l’Italia sta perseguendo con l’adozione di atti normativi all’uopo preposti al fine di centrare gli obiettivi di riduzione e in tema di efficienza energetica e rinnovabili, tra cui:

- Proroga e potenziamento delle detrazioni fiscali dal 65% fino al 110% per specifici interventi di efficienza energetica degli edifici (Ecobonus modificato dal D.L. 19 maggio 2020 n. 34);

- Decreto Legislativo 10 giugno 2020, n. 48 di attuazione della Direttiva (UE) 2018/844 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, che modifica la Direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia e la Direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica;

- Decreto Legislativo 14 luglio 2020, n. 73 di attuazione della Direttiva (UE) 2018/2002, che modifica la Direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica;

- Predisposizione della Strategia per la Riqualificazione Energetica del Parco Immobiliare Nazionale (STREPIN) di cui all’art. 3 bis del D.Lgs. n. 192/2005;

- Decreti di approvazione dei progetti di riqualificazione energetica degli immobili della Pubblica Amministrazione Centrale (PREPAC): decreto 21 ottobre 2020 di approvazione della graduatoria 2019;

- Decreto-Legge n. 141 del 12 dicembre 2019 (c.d. D.L. Clima), che inaugura il *Green New Deal* ponendosi in continuità con l'iniziativa intrapresa il 4 giugno 2019 dal Governo, dalle Regioni e dalle Province autonome con la Commissione europea tramite l'adozione del Protocollo "Aria Pulita" a margine del *Clean Air Dialogue*, introducendo disposizioni volte, principalmente, alla definizione di una politica strategica nazionale per il contrasto ai cambiamenti climatici e il miglioramento della qualità dell'aria. Nell’ambito delle previsioni contenute nel citato decreto, particolare rilevanza è rivestita dall'art. 1 del Decreto Legge che disciplina l'approvazione del **Programma strategico nazionale per il contrasto ai cambiamenti climatici e il miglioramento della qualità dell'aria**, in coordinamento con il



PNIEC e con la pianificazione di bacino per il dissesto idrogeologico, e istituisce un tavolo permanente interministeriale per l'emergenza climatica. Su tali basi, in coerenza con gli impegni derivanti dalla normativa europea, sono previste misure straordinarie per consentire il rispetto degli obblighi previsti dalla Direttiva 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2008, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa.

Nella medesima ottica, l'art. 4 del D.L. n. 22/2021, conv. in L. n. 55/2021, prevede, tra l'altro, l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, del Comitato interministeriale per la transizione ecologica (CITE) che dovrà approvare il **Piano per la Transizione Ecologica (PTE)**, al fine di coordinare una serie di politiche ambientali, ivi incluse quelle in materia di riduzione delle emissioni di gas climalteranti e quelle di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici. In attuazione di tale disposizione è stato trasmesso al Parlamento l'atto del Governo recante la proposta di Piano (pPTE).

In tale proposta sono rappresentati gli obiettivi principali delle politiche ambientali dell'Italia, tra i quali vanno annoverati **innanzitutto quelli fissati a livello di UE per contrastare i cambiamenti climatici in atto e che impongono una riduzione del 55% al 2030 delle emissioni di CO2 rispetto al 1990 e il raggiungimento della neutralità climatica al 2050**. Strettamente connessi a tali obiettivi poi vi sono quelli energetici.

Nella pPTE viene sottolineato, in proposito, che l'apporto delle energie rinnovabili alla generazione elettrica dovrà raggiungere almeno il 72% al 2030 e coprire al 2050 quote prossime al 100% del mix energetico primario complessivo. Un altro tassello delle politiche ambientali è rappresentato dalla mobilità sostenibile che, sempre secondo quanto sottolineato nella pPTE, dovrà basarsi su un maggior ricorso al traffico su rotaia, l'uso di carburanti a minor impatto e, a partire dal 2030, per centrare l'obiettivo di decarbonizzazione completa, almeno il 50% delle motorizzazioni dovrà essere elettrico. Altri obiettivi indicati dalla pPTE sono quelli di azzerare il consumo netto di suolo entro il 2030, di potenziare le infrastrutture idriche e le aree protette, nonché la piantumazione di 6,6 milioni di alberi nelle aree urbane. La pPTE ribadisce, altresì, l'impegno a pubblicare entro il giugno 2022 la nuova "*Strategia nazionale per l'economia circolare*" con l'obiettivo di promuovere un'economia circolare avanzata e, di conseguenza, una prevenzione spinta della produzione di scarti e rifiuti (-50%) entro il 2040.



In tale contesto si evidenzia che, come riportato nella Relazione, per quanto riguarda il raggiungimento degli obiettivi stabiliti dall'Unione europea, un importante fattore accelerativo per il rafforzamento e l'implementazione delle misure individuate nel PNIEC è rappresentato dal nuovo Piano nazionale di ripresa e resilienza PNRR, che affida alla transizione ecologica un ruolo di volano nel rilancio del sistema Paese, assegnando una quota importante delle risorse anche agli investimenti in mobilità sostenibile, fonti rinnovabili ed efficienza energetica.⁴

Il più ampio stanziamento di risorse è previsto per la missione n. 2 del Piano, “*Rivoluzione verde e transizione ecologica*”, alla quale sarà destinata una significativa percentuale (circa 60 miliardi di fondi disponibili nel periodo 2021-2026) dell'ammontare complessivo del Piano, per intensificare l'impegno dell'Italia in linea con gli obiettivi ambiziosi del *Green Deal* sui temi legati all'efficienza energetica e riqualificazione degli edifici, mobilità sostenibile, potenziando le infrastrutture e le ciclovie e rinnovando in modo deciso il parco circolante del TPL, per incrementare la quota di energia prodotta da rinnovabili e stimolare la filiera industriale, inclusa quella dell'idrogeno, e digitalizzare le infrastrutture di rete.

Ampliando ulteriormente l'orizzonte temporale al 2050, l'Italia ha tracciato il suo possibile percorso verso la “neutralità climatica” con la Strategia nazionale di lungo periodo sulla riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra⁵ (anch'essa contemplata sia dall'Accordo di Parigi e sia dal Regolamento UE 2018/1999 sulla Governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima) che contiene l'individuazione dei percorsi di decarbonizzazione, prendendo in considerazione diverse opzioni tecnologiche, comprese quelle più innovative, al fine di raggiungere la neutralità climatica al 2050.

La Strategia incorpora le tendenze energetico-ambientali virtuose innescate dal PNIEC da qui al 2030 e individua le principali leve da attivare per portare il Paese a “zero

⁴ La relazione ricorda che “*nell'ambito del Next Generation EU, lo strumento stabilito a livello europeo per rispondere alla crisi pandemica provocata dal Covid-19, il Governo sta finalizzando il, il programma di investimenti disegnato per rendere l'Italia un Paese più equo, verde e inclusivo, con un'economia più competitiva, dinamica e innovativa*”

⁵ La Strategia, elaborata in linea con il Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC) deve essere considerata uno strumento “dinamico”, che verrà “aggiornato” ed “integrato”, anche per tenere pienamente conto dei processi di revisione degli obiettivi energetico-ambientali nazionali attualmente in corso a livello europeo. Di seguito il link per la consultazione www.mite.gov.it/sites/default/files/lts_gennaio_2021.pdf



emissioni nette”: si sofferma, quindi, sul risparmio energetico necessario, sul mix delle fonti energetiche e sulle nuove tecnologie da sviluppare.

Da ultimo, è appena il caso di considerare che il pacchetto di atti normativi di recente pubblicato dalla Commissione (ed ancora in corso di discussione a livello europeo) c.d. *"Fit for 55"*, andrà a rendere ancora più severe le misure di lotta al cambiamento climatico, imponendo inevitabilmente una ulteriore revisione anche degli obiettivi interni di livello nazionale al cui raggiungimento il Governo italiano non intende sottrarsi.

Infine, la Cop26, tenutasi dal 31 ottobre al 13 novembre 2021, ha individuato (Patto di Glasgow) nuovi obiettivi minimi di decarbonizzazione con un taglio del 45% delle emissioni di anidride carbonica rispetto al 2010, da attuarsi entro il 2030, per arrivare allo zero netto “intorno” alla metà del secolo (indicazione temporale voluta da Cina, Russia e India); inoltre, con l’impegno a *“ridurre gradualmente l’uso del carbone e i finanziamenti per i combustibili fossili”* per la prima volta, i combustibili fossili vengono menzionati in un documento di chiusura di una COP.

La disamina del piano normativo e programmatico (internazionale, europeo ed interno) che precede, evidenzia l’impegno profuso dallo Stato italiano nella cooperazione per la lotta all’emergenza climatica che affligge l’intero pianeta, improntato ai canoni di continuità e coerenza tra gli impegni assunti a livello internazionale e le politiche nazionali.

Alla stregua delle precedenti considerazioni è possibile, pertanto, esaminare le domande *ex adverso* proposte, che risultano infondate e meritevoli di rigetto in considerazione della insussistenza, nel caso *de quo*, delle indefettibili condizioni dell’agire richieste dall’ordinamento, nonché dei requisiti, altrettanto essenziali, per ottenere l’accoglimento della domanda di risarcimento del danno nei termini prospettati dagli attori, per le seguenti considerazioni in

DIRITTO

I. Inammissibilità dell’avversa domanda di condanna dello Stato all’esercizio del potere legislativo, governativo e amministrativo per sconfinamento ed eccesso di potere giurisdizionale, difetto di giurisdizione del giudice ordinario.



In via preliminare ed assorbente, la domanda proposta dagli odierni attori è inammissibile in ragione di quanto segue.

Gli attori sostengono che l'insufficiente azione politica italiana in materia di stabilità climatica e, quindi, la violazione dell'obbligazione climatica come ricostruita, avrebbe provocato una lesione dei diritti fondamentali, per cui è possibile agire per la responsabilità extracontrattuale dello Stato italiano ai sensi dell'art. 2043 c.c.

Gli attori ritengono, inoltre, del tutto erroneamente che lo Stato, in quanto unico soggetto in grado di controllare e ridurre le emissioni nel proprio territorio, sarebbe responsabile ex articolo 2051 c.c., in qualità di "custode del proprio territorio".

Sulla base di tali (erronei) assunti, viene chiesto al Giudice civile **di condannare** lo Stato, ai sensi dell'art. 2058 comma 1 c.c., all'adozione delle iniziative (n.d.r. all'adozione di atti legislativi e amministrativi) di abbattimento delle emissioni di gas serra, necessarie a realizzare la stabilizzazione climatica. In particolare, secondo gli attori, sarebbe da considerarsi "adeguata" una disciplina nazionale *"che persegue l'obiettivo di abbattere le emissioni di gas a effetto serra del 92% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1991"*.

Ciò premesso, è evidente che l'azione risarcitoria in questi termini avanzata si traduce in un'inammissibile richiesta di sindacare scelte di natura politico - legislativa per il tramite di un'indebita intrusione del potere giudiziario nell'ambito delle competenze del Parlamento e del Governo, con ciò violando il superiore principio della separazione dei poteri.

Difatti, attraverso la ricostruzione di una obbligazione di tutela del clima, di cui si assume la violazione e la conseguente lesione del diritto fondamentale ad "un clima stabile e sicuro", **di fatto gli attori chiedono al Giudice ordinario l'accertamento della presunta inadeguatezza delle politiche legislative e governative attuate in materia (sulla base di valutazioni concertate a livelli sovranazionali) e, di conseguenza, l'adozione di atti legislativi e del potere esecutivo che contribuiscono a definire la politica nazionale in tema di cambiamento climatico.**

A tal riguardo, giova richiamare i principi affermati in cause analoghe a quella in esame che dimostrano il ragionevole atteggiamento mostrato dai principali organismi giudiziari nell'attribuire ampia discrezionalità agli Stati per quanto riguarda il bilanciamento da effettuare tra tutela ambientale e perseguimento di altri rilevanti interessi sociali.



Nel 2005 la Corte federale del distretto di New York ha rigettato il ricorso proposto da otto Stati insieme alla città di New York e ad alcune organizzazioni ambientaliste contro i cinque maggiori produttori di energia elettrica statunitensi. Il ricorso chiedeva alla Corte di imporre al Governo di fissare dei limiti di emissione di gas serra. La Corte ha stabilito che la domanda proposta dagli attori comporta l'esame di questioni di politica internazionale e di politica interna che costituzionalmente solo il Presidente o il Governo possono risolvere, esulando tali questioni dall'ambito del potere giudiziario ⁶.

Analogamente, nel giugno del 2008 un ricorso proposto dall'organizzazione ambientalista canadese Ecojustice insieme a Friends of the Earth contro il Governo federale canadese per accertare che non erano stati rispettati i vincoli e gli obiettivi del Protocollo di Kyoto è stato rigettato dalla Corte federale del Canada affermando che la materia era sottratta alla valutazione del potere giudiziario (*Friends of the Earth Canada v. The Governor in Council et al., Federal Court*).

Emblematico è il caso *American Electric Power Co Inc v Connecticut*, in cui la Corte federale del distretto di New York ha rigettato il ricorso proposto, tra gli altri, da alcune organizzazioni ambientaliste contro i cinque maggiori produttori di energia elettrica statunitensi, con il quale si chiedeva alla Corte di imporre al Governo di fissare dei limiti di emissione di gas serra. Ebbene, anche in questo caso il giudice ha stabilito che la domanda proposta dagli attori comporta l'esame di questioni di politica internazionale e di politica interna che costituzionalmente solo gli organi legislativi possono risolvere, esulando tali questioni dall'ambito del potere giudiziario⁷.

Qualche anno dopo una Corte d'Appello federale degli Stati Uniti ha rigettato un ricorso proposto dal villaggio di Kivalina in Alaska contro 22 compagnie petrolifere al fine di ottenere un ordine di ridurre le emissioni di gas serra (*Native Village of Kivalina v. ExxonMobil Corp.*, 21 settembre 2012); il cambiamento climatico stava infatti erodendo la barriera di ghiaccio che protegge il villaggio dalle tempeste invernali mettendo in pericolo la stessa sopravvivenza del centro abitato. In alternativa, il villaggio aveva chiesto di condannare le compagnie petrolifere a versare un risarcimento del danno pari al costo dello spostamento

⁶ decisione del 15 settembre 2005, si può leggere in www.nysd.uCCourts.gov/rulings/04cv5669_04cv5670_091505.pdf

⁷ *American Electric Power Co Inc v Connecticut* – 564 US 410, 20 giugno 2011.



dell'intero villaggio in una posizione geograficamente e climaticamente più sicura. La Corte ha osservato, in linea con la precedente sentenza della Corte federale di New York, che “*la soluzione dei problemi di Kivalina è nelle mani del potere legislativo e del governo*” aggiungendo che i ricorrenti avrebbero dovuto comunque offrire la prova che i loro beni sono minacciati per essere collocati in prossimità delle emissioni, poiché, in caso contrario, ciascun abitante della terra potrebbe promuovere un'azione analoga.

Similmente, nel caso *Friends of the Irish Environment CLG v. The Government of Ireland & Ors 618*, una ONG irlandese impugnava il “*National Mitigation Plan del 2017*” dinanzi l’Alta Corte, muovendo contestazioni del tutto sovrapponibili a quelle proposte in queste sede dagli odierni attori, volte a sostenere che tale Piano non contemplava un programma di riduzione delle emissioni statali sufficientemente ambizioso e tale da tener conto della gravità e urgenza della situazione così come indicato dalla scienza e dal diritto internazionale del clima.

In tal guisa, la ricorrente sosteneva che la mancata adozione di misure adeguate in grado di far fronte in maniera tempestiva ai rischi derivanti dal cambiamento climatico costituiva una violazione dei diritti umani dei cittadini irlandesi così come garantiti dalla Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo e dalla Costituzione dello Stato. L’ONG chiedeva pertanto alla Corte di imporre al governo di riformulare il Piano o di adottarne uno nuovo in modo tale da contemplare un target volto ad una riduzione delle emissioni del 25-40% entro il 2020, così come stabilito dalla scienza per i ‘Paesi dell’Allegato I’.

Ebbene, la Corte irlandese rigettò il ricorso, statuendo che il “*National Mitigation Plan*” non può violare gli obblighi in materia di diritti umani dal momento che attribuisce **ampia discrezionalità** al Governo per quanto concerne le modalità attraverso le quali lo Stato deve raggiungere i propri obiettivi climatici nazionali e internazionali.

La *Federal District Court for the Northern District of California*, il 25 giugno 2018, ha rigettato le azioni delle città di Oakland e San Francisco contro la BP P.L.C. ed altre compagnie petrolifere, richiamando i precedenti della Suprema Corte (in *AEP v. Connecticut*, 564 U.S. 410 - 2011) e del *Ninth Circuite* (in *Native Village of Kivalina v. ExxonMobil Corp.*, 696 F.4d 849 - 9th Circ. 2012) e affermando che «*[t]he problem deserves a solution on a more vast scale than can be supplied by a district judge or jury in a public nuisance case*».



Medesima sorte ha avuto il giudizio introdotto contro la BP P.L.C. ed altre compagnie petrolifere dalla città di New York per i danni causati dal *global warming* (*United States District Court – Southern District of New York, Opinion & Order No. 18 Civ. 182 [JFK]* del 19 luglio 2018).

Ciò che vuole qui evidenziarsi è, quindi, la consapevolezza acquisita dagli organi giudiziari - aditi per l'accertamento di una responsabilità degli Stati "per violazione dell'obbligazione climatica" - che le misure volte ad arginare tale fenomeno rientrano, a monte in un contesto di politica globale a livello internazionale, riservato, a valle, al ramo legislativo o esecutivo dei singoli Stati, il cui sindacato esula dalla funzione giurisdizionale.

Siffatti principi trovano medesima rilevanza nell'ordinamento interno, informato al principio per cui l'attività giurisdizionale non può che arrestarsi dinanzi a *petita* che valichino il perimetro dei poteri decisorii, perimetro presidiato dal corollario della separazione dei poteri, come avviene nel caso di specie in cui gli attori assumono di poter sindacare scelte rimesse alla più ampia discrezionalità del legislatore (europeo e nazionale) e del Governo.

E' noto, infatti, che incorre in eccesso di potere giurisdizionale per invasione della sfera riservata al legislatore il giudice che, anzichè limitarsi al compito interpretativo che gli è proprio, "*abbia applicato non la norma esistente, ma una norma da lui creata, esercitando un'attività di produzione normativa che non gli compete*" (Cass. sez. Unite, sentenze 12 novembre 2021 n. 33848, 7 luglio 2021 n. 19244, ordinanza 30 luglio 2021 n. 21966, ordinanza 3 novembre 2021 n. 31311, sentenze 4 dicembre 2020 n. 27770, 25 marzo 2019 n. 8311).

Al tempo stesso l'eccesso di potere giurisdizionale, sotto il profilo dello sconfinamento nella sfera delle valutazioni di merito riservate al Governo e all'autorità amministrativa, è configurabile allorquando l'indagine svolta dal Giudice non sia rimasta nei limiti del riscontro di legittimità del provvedimento impugnato, ma sia stata "*strumentale a una diretta e concreta valutazione dell'opportunità e convenienza dell'atto, ovvero quando la decisione finale, pur nel rispetto della formula dell'annullamento, esprima una volontà dell'organo giudicante che si sostituisce a quella dell'Amministrazione, nel senso che, procedendo ad un sindacato di merito, si estrinsechi in una pronunzia autoesecutiva, intendendosi per tale quella che abbia il contenuto sostanziale e l'esecutorietà stessa del provvedimento sostituito, senza salvezza degli ulteriori provvedimenti dell'autorità*



amministrativa” (Cass. civ., sezioni Unite, Ord. 28 luglio 2021, n. 21651, nonché Sez. Un. nn. 12155/2021, 14437/2018, 8720/2018, 8719/2018).

Ne consegue che la domanda quivi formulata dagli attori, per il contenuto ed il fine cui tende, mirando a sostituirsi alle valutazioni di supremi organi - legislativo ed esecutivo - dello Stato, è da dichiararsi inammissibile.

È evidente poi il difetto di giurisdizione dell’adito Giudice civile sulla domanda rivolta a sindacare i contenuti del Piano Nazionale Integrato Energia e Clima, di cui gli attori chiedono al Tribunale addirittura di modificare i contenuti in modo da “*conformare (adeguare) il PNIEC alle disposizioni idonee a realizzare l’abbattimento, entro il 2030, delle emissioni nazionali artificiali di CO₂-eq nella misura del 92% rispetto ai livelli del 1990, ovvero in quell’altra, maggiore o minore, in corso di causa accertanda*” (cfr. conclusioni, pag. 98), trattandosi di un provvedimento (atto amministrativo di pianificazione generale) la cui cognizione è riservata alla giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo.

La disciplina dei «*piani nazionali integrati per l’energia ed il clima*» è posta dal regolamento sulla *governance* dell’Unione dell’energia e dell’azione per il clima (Regolamento UE 2018/1999 dell’11 dicembre 2018). Si tratta di atti di programmazione dello Stato membro, ma nel cui procedimento di formazione interviene la Commissione europea, le cui raccomandazioni condizionano l’atto finale, in quanto lo Stato membro deve tenerle in debita considerazione e, se decide di discostarsene, è tenuto ad indicare le ragioni della propria decisione ed a pubblicare la motivazione (art. 9, par. 4, del Regolamento n. 2018/1999).

Il Regolamento disciplina il procedimento di formazione del piano dettandone i tempi, le modalità di interazione con la Commissione, e imponendo la consultazione pubblica.

Nel formare il piano integrato lo Stato membro ha obiettivi sostanzialmente definiti financo nelle modalità di determinazione, il dovere di assicurare coerenza tra le misure proposte e gli obiettivi (quindi, l’efficacia delle prime ai fini del conseguimento dei secondi) e più in generale con gli obiettivi di lungo termine posti dall’Accordo di Parigi, il dovere di fondare i piani su una base analitica che il Regolamento disciplina nel dettaglio e di esplicitarne la relativa valutazione.

La discrezionalità degli Stati si esprime nella scelta delle misure ritenute più efficienti – in termini di costi-benefici – relativamente al proprio contesto e nella loro



graduazione; ma si tratta di una discrezionalità condizionata da obiettivi sostanzialmente definiti e dall'elevato contenuto tecnico-scientifico delle valutazioni.

È da ritenere, pertanto, che tale Piano sia sindacabile in giudizio, potendo esserne valutata la ragionevolezza e coerenza rispetto agli obiettivi dallo stesso posti e, prima ancora, la coerenza di tali obiettivi con il dovere di contribuire a quello complessivo dell'Unione europea e con gli obiettivi di lungo termine posti dall'Accordo di Parigi; come è da ritenere possa essere sindacata la ragionevolezza della motivazione data dagli Stati membri nel discostarsi dalle raccomandazioni della Commissione.

Tale sindacato, nel nostro ordinamento, è devoluto al giudice amministrativo ai sensi dell'art. 113 della Costituzione.

Da ciò discende il difetto di giurisdizione del Tribunale civile adito relativamente alla domanda attrice rivolta a contestare la validità ed i contenuti del PNIEC.

II. Difetto di legittimazione ad agire.

Preliminarmente occorre vagliare la configurabilità, nel caso di specie, della indefettibile condizione della legittimazione ad agire in giudizio dei singoli cittadini e delle associazioni portatrici di interessi collettivi per la tutela di interessi generali connessi alla stabilità del clima, volti a prevenire i rischi collegati al verificarsi di fenomeni estremi dovuti ai cambiamenti climatici.

Difatti, pur nella consapevolezza della indubbia meritevolezza dei fini cui tende l'azione proposta, non può in questa sede obliterarsi che, per agire in giudizio, occorre essere in grado di far valere una posizione giuridica soggettiva differenziata.

A tal riguardo si può fare riferimento al caso Armando Carvalho e a. v. Consiglio e Parlamento europeo (causa T-330/18), che inerisce alla potenziale responsabilità delle istituzioni europee in riferimento agli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas serra stabiliti all'interno della normativa europea emanata in applicazione dell'Accordo di Parigi.

Nel corso del 2018, taluni soggetti esercenti attività agricola o operanti nei settori del turismo domandavano l'annullamento del c.d. "Quadro per il clima e l'energia 2030" (ovvero un quadro normativo costituito dalla Direttiva 2018/410 concernente la modifica della disciplina per lo scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra, e dai Regolamenti 2018/841 e 2018/842, avente come obiettivo principale una riduzione almeno del 40% delle



emissioni di gas a effetto serra rispetto ai livelli del 1990), ai sensi dell'art. 263 TFUE, richiedendo, altresì, che le istituzioni comunitarie venissero obbligate ad individuare percentuali di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra tra il 50 ed il 60% rispetto ai livelli del 1990.

In sintesi, i ricorrenti contestavano che, considerata la capacità tecnica ed economica dell'Unione europea, l'obiettivo della riduzione delle emissioni del 40% non risultasse sufficientemente ambizioso se paragonato alle reali possibilità dell'UE stessa.

La Corte europea, nel caso di specie, ha tuttavia dichiarato l'inammissibilità della domanda presentata dai ricorrenti in virtù della mancanza dei requisiti di accesso alla giustizia dettati dall'art. 263 TFUE (ordinanza 8 maggio 2019, causa T-330/18).

Come noto, infatti, tale disposizione, a seguito del nuovo assetto delineato dal Trattato di Lisbona in linea con quanto affermato dalla giurisprudenza comunitaria formatasi in precedenza, ammette le domande di annullamento presentate da "*qualsiasi persona fisica o giuridica*" (ovvero i c.d. "*ricorrenti non privilegiati*") laddove un atto la riguardi "*direttamente e individualmente*" ovvero, alternativamente, "*contro gli atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d'esecuzione*".

Non ricorrendo nel caso di specie né una lesione individuale in linea con l'accezione delineata dalla giurisprudenza Plaumann (cioè una "*existence of genuine distinguishing feature*") idonea a differenziare la posizione del ricorrente, né un atto regolamentare (nel caso di specie era stata seguita una procedura propriamente legislativa), il giudice europeo ha concluso per l'inammissibilità del ricorso ritenendo che i ricorrenti non fossero titolari di un interesse differenziato rispetto alla generalità dei consociati; ed invero, *«the fact that the effect of climate change may be different for one person than they are for another does not mean that, for that reason, there exists standing to bring an action against a measure of general application»*.

La conclusione della *General Court* è in linea con la consolidata giurisprudenza della Corte di Giustizia (Order of the General Court - Second Chamber 8 maggio 2019, in Case T-330/18 Armando Carvalho et al. v. European Parliament and Council of the European Union).

È pacifico nella giurisprudenza della Corte di Giustizia che, affinché il ricorrente sia individualmente riguardato, è necessario che *«il provvedimento lo tocchi a causa di*



determinate qualità personali, ovvero di particolari circostanze atte a distinguerlo dalla generalità, e quindi lo identifichi alla stessa stregua dei destinatari» (Corte di Giustizia, 15 luglio 1963, causa C-25/62, Plaumann v. Commissione, punto 199).

Se si volge uno sguardo alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'Uomo, si può constatare che i casi nei quali la CEDU, interpretando estensivamente gli artt. 2 (diritto alla vita) ed 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare), ha riconosciuto la sussistenza di una relazione tra aspetti ambientali e diritti umani (Lopez Ostra v. Spagna, 1994; Guerra v. Italia, 1998; Oneryildiz v. Turchia, 2004; Cordella v. Italia, sentenza 24 gennaio 2019, sul caso "Ilva"), ineriscono tuttavia alla posizione di singoli ricorrenti, lesi da fonti di inquinamento specifiche, dirette e ben individuate geograficamente, quindi non fenomeni su scala mondiale quali il Climate Change.

Al contrario gli odierni attori non appaiono legittimati ad agire in giudizio per lamentare forme di alterazione "indiretta" dell'ambiente, quali potrebbero essere le conseguenze del cambiamento climatico dovuto ad emissioni di gas serra, in quanto titolari di una posizione indifferenziata rispetto a quella di qualunque altro soggetto.

Anche riguardo alla legittimazione degli enti collettivi, le associazioni attrici non hanno documentato il necessario requisito della stabilità e non occasionalità dell'azione associativa, richiesto dalla giurisprudenza per dimostrare la legittimazione ad agire in giudizio quali enti esponenziali di interessi, oltre all'effettiva rappresentatività degli interessi statuari.

La legittimazione ad agire delle associazioni rappresentative di interessi collettivi richiede una adeguata rappresentatività dell'ente e dell'interesse azionato (di cui si invoca tutela); nella fattispecie in esame, invece, le associazioni attrici non hanno in alcun modo individuato la tipologia di interesse diffuso di cui possono dirsi portatrici, specificando le finalità e gli scopi statutariamente contemplati, nonché l'attività in concreto espletata.

Nulla di significativo si dice nell'atto di citazione a tale proposito, con la conseguenza che la domanda appare carente sul piano della legittimazione attiva.

Dall'esame dell'atto di citazione non emerge in capo agli attori, persone fisiche ed enti, la titolarità di una posizione soggettiva qualificata e differenziata, venendo tutto al più in rilievo un mero interesse semplice e di fatto, non qualificato, né differenziato a quello della collettività generale.



Le controparti non articolano con sufficiente chiarezza la propria sfera giuridica sostanziale, finendo per chiedere un inammissibile intervento sostitutivo del Giudice ordinario sul futuro esercizio della funzione legislativa e del potere amministrativo da parte del Governo, le cui valutazioni, ampiamente discrezionali, devono essere oggetto di un complesso e delicato bilanciamento con altri fondamentali interessi pubblici, di natura sociale ed economica.

Da tanto discende l'inammissibilità della domanda per difetto di legittimazione ad agire.

III. Inconfigurabilità della responsabilità dello Stato italiano.

Con l'azione qui promossa viene evocato in giudizio lo Stato italiano, al fine di ottenere l'osservanza delle obbligazioni positive di contrasto al cambiamento climatico, incumbenti sul medesimo Stato.

Con l'articolato atto di citazione, si lamenta, dunque, il mancato rispetto delle obbligazioni scaturente dalle insufficienti politiche attuate dalle autorità nazionali in tema di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, che si ritiene contribuiscano al riscaldamento globale.

In particolare, secondo la prospettazione degli attori, “*le circostanze di fatto e gli elementi di diritto illustrati*” sarebbero idonee a radicare la responsabilità di natura extracontrattuale dello Stato Italiano rimasto inerte rispetto agli obiettivi - stabiliti dalle varie fonti nazionali e sovranazionali - volti al conseguimento della “stabilità climatica”, per non aver programmato, né attuato le misure necessarie per contenere l'aumento della temperatura globale a + 1,5 C rispetto ai livelli preindustriali (come individuati nello Special Report 2018 IPCC).

Ciò premesso, con la presente comparsa si contesta la sussistenza delle condizioni richieste per l'accertamento della responsabilità dello Stato siccome configurata dagli attori, nonché della lesione *ex adverso* lamentata.

Infatti, l'accertamento dell'obbligo positivo in capo allo Stato italiano richiesto a codesto ill.mo Tribunale e, nella denegata ipotesi, la conseguente condanna all'adozione delle iniziative di abbattimento delle emissioni di gas serra, non è ipotizzabile in quanto:

- non è configurabile un'obbligazione civile degli Stati nei confronti dei singoli sottoposti alla propria giurisdizione avente ad oggetto l'adozione di misure volte a contribuire



“adeguatamente” al perseguimento dell’obiettivo della mitigazione dei cambiamenti climatici stabiliti nelle fonti sovranazionali;

- non è configurabile una responsabilità del singolo Stato stante il carattere planetario del fenomeno del surriscaldamento globale ed il carattere transnazionale e necessariamente collettivo insito nel funzionamento delle misure di prevenzione e mitigazione pure individuate al livello di *governance* nazionale;

- i danni paventati nell’atto di citazione non sono eziologicamente correlabili alla condotta dello Stato convenuto, come desumibile dalle misure riepilogate nella parte in “fatto”;

- le condizioni per l’accertamento della responsabilità dello Stato (nelle diverse declinazioni prospettate dagli attori) non sono state adeguatamente provate in ossequio all’art. 2697 c.c.;

- la condanna ad un *facere* (ex art. 2058 c.c.) non è esigibile nei termini *ex adverso* prospettati, poiché catalizzata su un obbligo incoercibile, il cui contenuto (per il tramite dell'imposizione di un obbligo positivo di adottare atti di competenza del potere legislativo ed esecutivo), si tradurrebbe in un'inammissibile intrusione del potere giudiziario nell'ambito delle competenze del Parlamento e del Governo, con ciò violando il superiore principio della separazione dei poteri.

Ad ogni modo, prima di procedere all’analisi in merito alla sussistenza delle condizioni per potersi ipotizzare la responsabilità statale in *subiecta materia*, nonché alla qualificazione del danno lamentato dagli attori, appare opportuno svolgere alcune premesse di carattere generale e calarle sul piano processuale.

Come noto, nel corso degli ultimi decenni la comunità internazionale ha acquisito una sempre maggiore consapevolezza della minaccia globale del cambiamento climatico che all'art. 1, par. 2, dell'UNFCCC (Convenzione Quadro sul Cambiamento Climatico delle Nazioni Unite) viene definito come “*Un cambiamento del clima che sia attribuibile direttamente o indirettamente ad attività umane, che alterino la composizione dell'atmosfera planetaria e che si sommino alla naturale variabilità climatica osservata su intervalli di tempo analoghi*”.



La tutela dell'ambiente, infatti, costituisce un interesse giuridico relativamente recente cui è stata riconosciuta una tutela multilivello sempre più incisiva che, tuttavia, si scontra inevitabilmente con i diversi fattori che contribuiscono all'emergenza climatica che attualmente interessa il pianeta, primo fra tutti il riscaldamento globale. Questo allarmante fenomeno è generato, come noto, da determinate attività umane, tra le quali la combustione di combustibili fossili, la deforestazione e l'agricoltura, che danno luogo alla produzione dei *c.d.* gas serra, che trattengono il calore irradiato dalla superficie terrestre e dall'atmosfera e ne impediscono la dispersione nello spazio.

Il surriscaldamento del clima, dunque, non è altro che l'effetto della concentrazione nell'atmosfera di gas serra provenienti da una pluralità di attori (si pensi alle installazioni industriali, ai veicoli, così come anche alle abitazioni private) stanziati nei diversi paesi.

Dal che, **il carattere globale, transfrontaliero e cumulativo del contributo degli Stati al cambiamento climatico si frappone all'accertamento della c.d. “responsabilità da cambiamento climatico”**, con il precipitato per cui nessuno Stato può essere considerato quale unico (e diretto) responsabile, né del riscaldamento globale in sé, né, tantomeno, delle conseguenze disastrose che ne possono derivare.

Ciò anche in ragione dell'evidenza per cui non è giuridicamente ricostruibile (e accertabile) il nesso di causalità tra l'azione o l'omissione attribuibile allo Stato e l'asserita violazione dei diritti umani che si sarebbe verificata a causa del riscaldamento globale.

La stessa Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004, sulla responsabilità in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, all'art. 4, comma 5, prevede che *“La presente Direttiva si applica al danno ambientale o alla minaccia imminente di tale danno causati da inquinamento di carattere diffuso **unicamente quando sia possibile accertare un nesso causale tra il danno e le attività di singoli operatori**”*.

Tali rilievi di carattere generale sono propedeutici alla disamina delle condizioni che la domanda proposta nel presente giudizio avrebbe dovuto soddisfare.

Invero, la configurazione della responsabilità degli Stati dinanzi alla sfida del cambiamento climatico non si sottrae alla dimostrazione sia del danno (occorre, difatti, dimostrare che il cambiamento climatico influisca sulle condizioni psico-fisiche dell'individuo



che agisce in giudizio) e sia degli altri presupposti richiesti dall'art. 2043 c.c., ossia l'elemento soggettivo (dolo o colpa), l'antigiuridicità e il nesso di causalità.

La dimostrazione di siffatte condizioni risulta obliterata da parte degli attori.

L'atto di citazione si sofferma copiosamente sulla ricostruzione delle fonti di carattere sovranazionale volte a definire il contenuto dell' "obbligazione climatica" che incomberebbe sullo Stato italiano in virtù del recepimento dei principi ivi contenuti; oltre ad un'ampia ricostruzione degli arresti giurisprudenziali sul principio del *neminem laedere*, non si forniscono, tuttavia, idonee argomentazioni e prove in merito all'individuazione della lesione asseritamente subita, alla definizione della condotta antigiuridica posta in essere dallo Stato, né viene configurato il nesso eziologico tra la condotta e l'evento.

Quanto al profilo della condotta addebitata allo Stato italiano, venendo in esame un contegno asseritamente omissivo, va verificato - secondo il paradigma normativo - su chi grava l'obbligo di impedire l'evento dannoso e, quindi, l'obbligo di adottare le necessarie misure cautelari generali volte ad evitarlo.

Va rammentato, al riguardo, che la giurisprudenza di legittimità, ispirata al principio di tipicità dell'illecito omissivo, afferma che, ai fini della responsabilità per danni da condotta omissiva, **non è sufficiente richiamarsi al principio del *neminem laedere* o ad una generica anti doverosità sociale dell'inerzia, ma occorre individuare, caso per caso, un vero e proprio obbligo giuridico di impedire l'evento** che può derivare, oltre che dalla norma, da uno specifico rapporto negoziale o di altra natura che leghi il danneggiato al soggetto chiamato a risponderne (Cass. civ., 25 settembre 1998, n. 9590; Cass. civ., 6 aprile 1992, n. 2134; Cass. civ., 9 gennaio 1979, n. 116).

Occorre a tal proposito rilevare che l'adesione degli Stati (nello specifico, dello Stato italiano) agli accordi sul clima passati in rassegna dagli attori, non è idonea di per sé a fondare la base legale da cui evincere un obbligo di natura vincolante la cui (eventuale) violazione vale a fondare un'azione di responsabilità nei confronti delle istituzioni degli Stati stessi.

Ciò in quanto la natura ed il tenore di tali Accordi conferma che le Parti firmatarie "si impegnano" ad intraprendere processi di pianificazione dell'adattamento ai cambiamenti climatici "in concerto" tra loro.



L'ultima normativa di rango internazionale rilevante in materia di lotta al cambiamento climatico, rappresentata dal già menzionato Accordo di Parigi, oltre agli obiettivi di carattere tecnico connessi al tentativo di contenere l'aumento della temperatura media globale in misura inferiore a 2 ° C, prevede espressamente, ai sensi dell'art. 8, un “*international mechanism for loss and damage*”. Tale strumento, formulato per la prima volta a Varsavia nel 2013 durante lo svolgimento della "Conferenza delle Parti", prevede che gli Stati firmatari riconoscano “*l'importanza di evitare e ridurre al minimo le perdite e i danni collegati agli effetti negativi dei cambiamenti climatici, compresi eventi meteorologici estremi e eventi lenti a manifestarsi, e di porvi rimedio*”; esso, quindi, potrebbe teoricamente rappresentare un meccanismo atto a garantire un "ristoro" economico a favore degli Stati che, a causa della loro posizione geografica, risultano maggiormente esposti ad eventi climatici estremi.

Tuttavia, il punto n. 52 della decisione, nel prevedere che il meccanismo di cui all'art. 8 non dovrebbe “*comportare o fornire una base per qualsiasi responsabilità o chiedere il risarcimento*” (precisazione inserita, nel corso dei lavori della Conferenza delle Parti, su impulso degli Stati Uniti), priva di fatto quest'ultimo di qualsiasi efficacia operativa.

L'Accordo di Parigi, parallelamente al superamento degli obblighi vincolanti di riduzione che erano stati previsti dal Protocollo di Kyoto, si basa sulla definizione di contributi nazionali non vincolanti di mitigazione, che devono essere stabiliti autonomamente da ciascuna delle parti contraenti. Tali contributi nazionali incorporano un necessario ed imprescindibile elemento di differenziazione, basato sulla considerazione delle diverse circostanze in cui ciascuna delle parti contraenti si trova.

Una questione di natura generale relativa all'Accordo di Parigi che merita un'analisi di dettaglio è quella relativa all'architettura *bottom-up* dell'Accordo. L'Accordo di Parigi costituisce, infatti, il punto di arrivo di un processo di transizione da un sistema *top-down* come quello che caratterizzava il Protocollo di Kyoto — basato sulla imposizione di obiettivi vincolanti di riduzione delle emissioni a carico delle parti dell'Allegato I, correlata ad un rigido controllo del rispetto di tali obblighi — ad un sistema *bottom-up*, che era stato già delineato nelle sue caratteristiche principali dall'Accordo politico di Copenaghen del 2009 ed è stato perfezionato nell'ambito dei negoziati internazionali degli anni successivi.



Nel difficile bilanciamento tra queste due diverse visioni, l'Accordo di Parigi si basa, come già osservato, su **contributi nazionali non vincolanti di mitigazione**, stabiliti autonomamente dalle singole parti contraenti e soggetti a periodica revisione sulla base delle indicazioni che verranno elaborate dalle istituzioni e dagli organismi previsti dal sistema della Convenzione-quadro e dell'Accordo stesso. L'approccio *bottom-up* che caratterizza l'Accordo di Parigi è solo in parte mitigato dalla presenza di un sistema di trasparenza e controllo indiretto sull'effettiva attuazione dei propri contributi nazionali ad opera delle parti contraenti.

Tali disposizioni includono, ad esempio, l'obiettivo di lungo termine relativo al controllo dell'incremento della temperatura media globale (articoli 2 e 4, par. 1), la previsione della revisione periodica dei contributi nazionali non vincolanti di mitigazione (art. 4, par. 9), l'aspettativa di un progressivo aumento degli impegni, sia per ciascuna delle singole parti contraenti che a livello complessivo (art. 3), il sistema rafforzato di trasparenza (art. 13) ed il sistema di aggiornamento periodico degli obiettivi dell'Accordo (sistema di « *global stock take* ») (art. 14).

Tale sistema è previsto dall'Accordo di Parigi in relazione all'obiettivo di garantire un certo livello di « ambizione » nel raggiungimento degli obiettivi di stabilizzazione delle emissioni di gas serra nell'atmosfera ad un livello tale da consentire il contenimento dell'aumento della temperatura media globale entro i 2° centigradi e, possibilmente, procedere verso un contenimento ancora maggiore, nell'ordine di 1,5° centigradi, in linea con le indicazioni scientifiche dell'Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC).

A fondamento della scelta per un'architettura di sistema *bottom-up* vi è la convinzione che la previsione di sanzioni in caso di inadempimento avrebbe inevitabilmente indotto i Paesi a presentare piani con « impegni al ribasso », ma realizzabili senza troppe difficoltà, in modo da evitare conseguenze sanzionatorie, con la conseguenza però di pregiudicare il raggiungimento delle finalità dell'Accordo.

Sulla base di tali elementi, è possibile concludere che l'Accordo di Parigi, pur essendo caratterizzato da un approccio sostanzialmente di tipo *bottom-up*, è controbilanciato da una serie di disposizioni che rendono possibile un qualche tipo di controllo indiretto sul comportamento delle singole parti contraenti.



Per assicurare l'attuazione degli impegni non sono stati, comunque, previsti meccanismi sanzionatori, essendosi privilegiata la diversa strategia (c.d. *bottom-up*) di affidare il successo dell'Accordo a piani contenenti contribuzioni alla riduzione globale delle emissioni volontariamente e ambiziosamente assunte dagli Stati.

Invero, sul piano delle norme elaborate e codificate in sede di convenzioni internazionali, non si afferma una normativa vincolante, elaborata pattiziamente, in base alla quale gli Stati maggiormente responsabili dei cambiamenti climatici (vale a dire gli Stati responsabili della maggior quantità di emissioni inquinanti) debbano risponderne in misura delle rispettive responsabilità, ferma restando la generale osservanza dei parametri di *due diligence* e di cooperazione in funzione del contenimento del fenomeno climatico globale, oltre alla previsione di alcuni meccanismi di trasparenza per favorire l'attuazione dell'Accordo.

Il mancato rispetto dei suddetti principi, laddove vincolanti, è, al più, idoneo ad integrare una responsabilità di natura internazionale dello Stato che trova la sua base nel *Draft Articles on Responsibility of States For Internationally Wrongfull Acts* (2001) della Commissione internazionale che edifica un impianto sanzionatorio agli illeciti internazionali compiuti dagli Stati che, certamente, non può esser fatta valere dagli attori in questa sede.

Quanto al profilo della lesione, non vi è alcuna dimostrazione, né riferimento, agli (eventuali) danni subiti dai soggetti che agiscono in giudizio, arrestandosi le argomentazioni attoree ad un mero generico accenno ai rischi connessi all'innalzamento della temperatura globale oltre il limite di 1,5 gradi rispetto ai livelli preindustriali.

Premesso che il pregiudizio non sembra potersi identificare nell'innalzamento delle temperature in quanto tale, ovvero in una delle sue ulteriori ripercussioni, **in ogni caso il limite invocato dagli attori non è stato, ad oggi, superato (come evidenziato nella disamina riportata nella parte in “fatto”) e, dunque, il danno (quant’anche fosse in *re ipsa*) non è attuale, ma meramente potenziale, sicché non può dare origine ad alcuna forma di risarcimento.**

In tale contesto, peraltro, come può agevolmente evincersi dalla tabella riportata a pag. 9 della presente comparsa, gli obiettivi europei sono stati ampiamente raggiunti e superati dall'ordinamento italiano attraverso la predisposizione (e continua implementazione) di misure più ambiziose e restrittive.



Si legge, invece, nell'atto di citazione (pag. 81) che *“le misure contemplate nel PNIEC sono inidonee e inefficaci per conseguire, nell'arco temporale sino al 2030, il contenimento dell'aumento delle temperature globali in funzione del limite di + 1,5% rispetto ai livelli preindustriali”* e che, pertanto, *“anche qualora attuate”* esse non varranno a rimuovere la *“minaccia urgente”* dell'emergenza climatica, mantenendo gli attori *“nella denunciata situazione di pericolo per l'integrità dei loro diritti fondamentali”*.

Orbene, gli scenari illustrati nel PNIEC sono stati frutto di valutazioni prospettiche approfondite condotte con il supporto di tutti i soggetti istituzionali dotati delle competenze tecnico-specialistiche opportune. Il piano è stato, inoltre, sottoposto a VAS ed a consultazione pubblica *on line* aperta a tutti i cittadini, le imprese, le associazioni di lavoratori e di categoria, le associazioni no *profit*, i professionisti del settore, gli istituti finanziari ed i fondi di investimento.

Gli obiettivi ivi indicati (e sopra riportati) costituiscono, dunque, frutto di attente valutazioni e fissano i target nei punti di equilibrio specificamente individuati in esito a simulazioni, calcoli matematici ed elaborazioni statistiche.

Di talché, l'affermazione contenuta nell'atto di citazione per potersi ritenere fondata dovrebbe, quantomeno, essere sorretta da valutazioni altrettanto tecniche ed approfondite in grado di dimostrare, con metodo scientifico e oggettivo, l'inadeguatezza degli obiettivi inseriti nel PNIEC e di spiegare le ragioni di tale opinione.

Per converso, l'apodittica contestazione dell'insufficienza del Piano, non sostenuta da altri elementi argomentativi né dimostrativi, risulta in questi termini non soltanto infondata, ma anche giuridicamente irrilevante.

Pertanto, oltre ad una generica affermazione dell'importanza (ben nota alle istituzioni) di tutelare l'ambiente e la salute umana dai possibili rischi del cambiamento climatico (affermazione su cui, si ripete, non si può che concordare), risulta del tutto assente nell'atto di citazione la ricostruzione del nesso di causalità tra il danno paventato e gli effetti negativi causati dal fenomeno dai cambiamenti climatici (*id est*, dalle insufficienti misure attuate dallo Stato italiano e volte a prevenirlo).

In particolare, ai fini di un accertamento di responsabilità nella prospettiva *ex adverso* invocata, occorrerebbe verificare in quale misura i rischi di eventi estremi legati ai



cambiamenti climatici rappresentino (ora, ed in prospettiva futura) dei limiti al godimento di alcuni diritti umani fondamentali.

Al riguardo appare impossibile stabilire – ai fini invocati dagli attori - un nesso causale tra le emissioni di CO₂ e le conseguenti asserite violazioni dei diritti umani, in ragione della dimensione globale del cambiamento climatico e del contributo di diversi attori, statali e non statali all'aggravamento del problema. Invero, non può disconoscersi come proprio la natura globale del cambiamento climatico non permette di accertare l'inadempimento di obblighi "individuali" in tale peculiare contesto: infatti, miliardi di persone contribuiscono al fenomeno, subendone, al contempo, le conseguenze.

Per di più, la nota dilazione temporale esistente tra le emissioni di gas serra nell'atmosfera e la manifestazione dei conseguenti effetti dannosi costituisce un ulteriore scoglio nel processo relativo all'attribuzione di responsabilità. In tale ottica, anche a non voler considerare la pluralità di fattori che contribuiscono al surriscaldamento globale, la ricostruzione del nesso di causalità sarebbe ostacolata dalla menzionata distanza temporale tra il rilascio di gas serra e l'innalzamento delle temperature, attesa la permanenza di tali gas nell'atmosfera e la gradualità del cambiamento climatico.

Quantunque sia pressoché certo, in generale, il contributo delle emissioni di gas al surriscaldamento globale, non è, per contro, accertabile (né dimostrata nel caso concreto) la consequenzialità tra determinate emissioni di gas serra, provenienti da uno Stato in un dato momento storico e l'aumento delle temperature terrestri in uno specifico periodo successivo, ancorché notevoli progressi scientifici siano stati compiuti in tale direzione,

In virtù di ciò, lo stesso OHCHR, aveva sottolineato come fosse impossibile *“disentangle the complex causal relationships linking historical greenhouse gas emissions of a particular country with a specific climate change-related effect”*⁸: il cambiamento climatico costituisce solamente uno dei tanti fattori che causano il verificarsi di eventi estremi.

IV. Sulla asserita responsabilità dello Stato ex art. 2051 c.c.

I suesposti rilievi possono essere agevolmente trasposti con riferimento alla contestazione avanzata dagli attori, in via subordinata, della configurabilità di una responsabilità dello Stato italiano ai sensi dell'art. 2051 c.c.

⁸ OHCHR Report 2009



Viene difatti prospettata l'asserita responsabilità da omissione del dovere di custodia, che incomberebbe sullo Stato in virtù del suo stesso "status".

Anche nella diversa prospettiva configurata, risulta completamente obliterata la dimostrazione dei presupposti richiesti dal paradigma normativo evocato, rimanendo le contestazioni avanzate su un piano meramente astratto e teorico.

È evidente, infatti, che i molteplici rapporti giuridici che si instaurano tra lo Stato ed i soggetti pubblici e privati operanti sul proprio territorio non sono affatto assimilabili all'"effettivo potere fisico" che il custode ha sulla cosa, che implica il dovere di vigilarla e di mantenerne il controllo in modo da impedire che, per sua natura o per particolari contingenze, produca danni (Cass. civ. n. 1948/2003; Cass. civ. n. 782/2001; Cass. civ. n. 1859/2000).

V. Sulla responsabilità da "contatto sociale qualificato" ex artt. 1173 e 1218 c.c.

In subordine, 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 dello Stato ai sensi degli artt. 1173 e 1218 c.c., che sarebbe sorta con l'adozione del PNIEC.

Più in particolare, le predette Associazioni invocano una "responsabilità da contatto sociale qualificato" che sarebbe sorta in virtù della partecipazione delle stesse alla consultazione pubblica nell'ambito della procedura di Valutazione Ambientale Strategica, esperita sul predetto Piano e indetta il 3 agosto 2019 dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

È, tuttavia, appena il caso di considerare che una procedura di consultazione pubblica non è affatto idonea ad integrare "un contatto sociale qualificato" nella declinazione ben nota enucleata dalla giurisprudenza, tale da determinare l'insorgere di una responsabilità in capo alle istituzioni.

Ciò in quanto non è ipotizzabile che da tale strumento possa originare un legittimo affidamento in capo ai partecipanti a che le osservazioni da questi versate in quella sede siano recepite dall'istituzione procedente, stante il carattere non vincolante delle stesse.



Contrariamente opinando, l'attività di pianificazione e programmazione generale verrebbe privata dei suoi canoni di politicità e di discrezionalità, insiti nella rappresentatività democratica.

In conclusione, la presunta responsabilità dello Stato italiano, come suggestivamente prospettata dagli attori, difetta dei presupposti giuridico - normativi e non risulta fondata su alcun elemento dimostrativo. Al contrario, alla stregua degli elementi forniti dall'Amministrazione convenuta, non è revocabile in dubbio lo sforzo profuso dal Governo italiano nella pianificazione e adozione delle iniziative volte a contrastare l'annoso fenomeno del cambiamento climatico.

Ciò non soltanto in aderenza con quanto previsto a livello europeo, ma spesso con target persino più ambiziosi di quelli previsti dalle Direttive di settore.

VI. Sulla richiesta di condanna ex art. 2058 c.c.

Quanto alla richiesta di condanna al risarcimento in forma specifica, si rileva che l'individuazione del danno nel surriscaldamento globale *ex se* suscita delle perplessità rispetto all'attuabilità di tale forma di riparazione.

In primo luogo, la *restitutio in integrum* sarebbe difficilmente applicabile in quanto esigerebbe che lo Stato (presunto responsabile) sia autonomamente in grado di realizzare un abbassamento delle temperature globali. **È evidente che tale obiettivo è materialmente impossibile, solo che si consideri la molteplicità di fattori, antropogenici e di altra natura, che incidono sulle temperature terrestri.** Diversamente opinando, si finirebbe per imporre un obbligo positivo di protezione dei diritti umani - impossibile da adempiere - attraverso la prevenzione del riscaldamento globale, a cui nessuno Stato può ambire singolarmente, ponendosi lo stesso obbligo in aperto contrasto con il principio *ad impossibilia nemo tenetur*.

Con siffatti rilievi non si intende negare che lo Stato debba compiere, comunque, ogni sforzo possibile di fronte ai potenziali rischi derivanti dagli impatti del cambiamento climatico, predisponendo adeguate misure di precauzione ed adattamento.

In tale ottica, le misure necessarie per fronteggiare gli impatti negativi del cambiamento climatico devono tenere conto della realizzabilità delle stesse, dei relativi costi, nonché del necessario bilanciamento con altri diritti ed interessi parimenti garantiti.



Va a questo proposito osservato come la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale si pone in una prospettiva differente rispetto alla sentenza n. 127/1990, più insistentemente citata dagli attori per sostenere l'obbligo statale di misure onerose anche quando è in gioco la salute. Infatti, secondo la giurisprudenza costituzionale e amministrativa ormai consolidata, **le misure precauzionali da adottare devono essere scelte tenendo conto del principio di proporzionalità**, che impone che esse siano le meno invasive possibili nel caso concreto ⁹.

Nel medesimo ordine di idee, la Corte costituzionale ha stabilito (sentenza n. 85/2013, sul "caso Ilva") che nessun diritto costituzionale (nemmeno quello alla salute o alla salubrità dell'ambiente) può essere "tiranno" rispetto ad altri diritti costituzionali, essendo invece sempre necessario un contemperamento con altri diritti e valori parimenti riconosciuti dalla Costituzione.

Alla luce di ciò, i diritti fondamentali devono necessariamente trovare il necessario bilanciamento nel margine di apprezzamento ontologicamente spettante allo Stato, chiamato a contemperare tra loro i molteplici interessi e valori riconosciuti dall'ordinamento.

Con l'ovvia conseguenza che, per tutto quanto sopra rilevato, la richiesta di condanna formulata dagli odierni attori si appalesa inammissibile in quanto comporta un'invasione da parte del potere giudiziario nella sfera delle competenze riservate dalla Costituzione al legislatore ed all'autorità governativa.

Tanto premesso si rassegnano le seguenti

CONCLUSIONI

Voglia l'Ill.mo Tribunale adito, *contrariis reiectis*, dichiarare l'inammissibilità dell'avversa domanda e, comunque, rigettarla nel merito in quanto del tutto infondata, con vittoria di diritti e onorari di giudizio.

⁹ Sul principio di proporzionalità v. Sentenze CGCE 13 novembre 1990 causa C-331/88, 22 novembre 2001 causa C-110/97, 5 febbraio 2004, causa C-24/00, 1 aprile 2004 causa C-286/02, 2 dicembre 2004 causa C-41/02, 12 gennaio 2006 causa C-504/04, 19 dicembre 2012 causa C-68/11 e 10 settembre 2015 causa C-81/14; Corte Costituzionale Italiana, sentenze n. 85/2013 e 58/2018; Consiglio di Stato n. 7993/2003, n. 4648/2005, n. 98/2011, n. 5443/2016 e n. 1299/2018; nonché Tar Lombardia n. 782/2005, Tar Veneto n. 5891/2006 e TAR Abruzzo n. 403/2012.



Si deposita:

1. Relazione del Ministro della Transizione Ecologica sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, L. n. 39/2011, art. 2, comma 9, allegata al Documento di Economia e Finanza 2021.

Roma, 13 dicembre 2021

Luca Ventrella – Fabrizio Fedeli

Avvocati dello Stato

