

LUCA SALTALAMACCHIA  
RAFFAELE CESARI  
MICHELE CARDUCCI  
*www.giustiziaticlimatica.it*

*"Giudizio Universale"*  
*Quaderno di sintesi*  
*dell'azione legale*

[www.giudiziouniversale.eu](http://www.giudiziouniversale.eu)

Napoli - Lecce, 5 giugno 2021

## **"GIUDIZIO UNIVERSALE"**

### **QUADERNO DI SINTESI DELL'AZIONE LEGALE**

Luca Saltalamacchia, Raffaele Cesari, Michele Carducci

SOMMARIO: 1. Perché un'azione legale climatica in Italia. - 2. Conoscere è dovere: l'Italia ammette la "minaccia urgente" e l'emergenza climatica. - 3. Dovere è agire: la contraddizione statale tra il dire e il fare. - 4. Agire è non regredire: la negligenza statale sul prevenire e custodire. - 5. Non regredire è uscire dall'emergenza climatica. - 6. Uscire dall'emergenza è un diritto umano: al clima stabile e sicuro. - 7. Mobilitandosi nella "tragedia dell'orizzonte". - 8. Note e bibliografia di approfondimento.

#### **1. Perché un'azione legale climatica in Italia**

Il cambiamento climatico antropogenico è ormai noto e riconosciuto dalla giurisprudenza italiana sia come conseguenza delle attività di emissioni di gas serra sia come problema di necessaria riduzione ed 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 del 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»*.

I giudici hanno altresì accolto da tempo il principio del *«deciso favor»* verso le fonti energetiche diverse da quelle fossili, come attestano le decisioni della Corte costituzionale (sentenze nn. 124/2010, 286/2019, 237/2020, 46/2021), della Corte di cassazione (Sezioni unite n. 16013/2018) e del Consiglio di Stato (sezione IV n. 84/2016). Addirittura il Consiglio di Stato, nell'Adunanza plenaria n. 9 del 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»*.

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 del Consiglio di Stato sezione V n. 4768/2012, sezione VI n. 4567/2016, Adunanza plenaria n. 9/2019, e sezione V n. 677/2020. Con diverse recenti decisioni emesse dalla sezione VI della Corte di cassazione (a partire dalla n. 4568 alla n. 2572/2021 e la n. 7343/2021), sono state aggiunte due ulteriori acquisizioni: quella di attribuire alle fonti internazionali sul cambiamento climatico l'identità del diritto europeo, per via dell'adesione della UE alle stesse, dotate quindi del requisito di applicazione diretta in Italia; e 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 sentenza n. 1494/2019, ha persino preso atto della dinamica locale-planetaria-locale degli effetti del cambiamento climatico, in quanto in essa si legge che «*le calamità derivanti dal mutamento climatico interessano ormai l'intero globo terrestre e non solo la zona di provenienza dell'appellante*».

Infine, la Corte costituzionale, sin dalla sentenza 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*».

Sussiste, quindi, un quadro importante a sostegno delle ragioni dei cittadini per tutelarsi contro l'inerzia e la negligenza dello Stato nel contrastare efficacemente il cambiamento climatico e nel rispettare i vincoli imposti dalle diverse fonti del diritto climatico.

Quali sono questi vincoli e perché sono così importanti? I fondamentali sono sei.

1.

Il primo riguarda le riduzioni delle emissioni di gas serra a carico degli Stati per il periodo 2021-2030, ai fini di concretizzare l'obiettivo della neutralità climatica al 2050 con un aumento della temperatura massima globale tra 1,5°C e "ben al di sotto" dei 2°C. Questo vincolo, già parzialmente indicato nell'Accordo di Parigi del 2015 e reso esplicito dallo *Special Report Global Warming 1,5°C* dell'IPCC (il Panel Intergovernativo sul Cambiamento climatico), è stato direttamente imposto agli Stati europei, inclusa l'Italia, dal Regolamento UE n. 2018/842.

2.

Sempre questo Regolamento europeo ha formalizzato il secondo vincolo, risalente all'Accordo di Parigi e ancor prima dalla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico del 1992 (UNFCCC): quello del dovere dell'equità e solidarietà fra Stati nel definire le quantità parziali di riduzione delle emissioni, necessarie a ottenere l'effettivo controllo dell'aumento della temperatura a livello europeo e planetario.

3.

Il terzo vincolo investe il rapporto tra scienza e autonomia della politica. Lo Stato italiano può fare quello che vuole nonostante le indicazioni scientifiche su come contrastare il cambiamento climatico? No. Del resto, lo si è visto in questa stagione di pandemia, dove le decisioni pubbliche a tutela del diritto alla salute

sono state fondate *sulla* scienza e orientate *dalla* scienza. Il doppio ruolo della scienza, come "fondamento" e "orientamento" della politica (ruolo definito "riserva di scienza"), è richiesto esplicitamente in materia climatica e ambientale dalle fonti del diritto internazionale e dai Trattati europei (si pensi all'art. 191 del Trattato di funzionamento della UE), e accolto da una ricca giurisprudenza della Corte europea sui diritti umani e della Corte costituzionale italiana. Di conseguenza, lo Stato italiano non può ignorare né quello che la scienza dice sulla gravità della condizione planetaria determinata dal riscaldamento globale e dal cambiamento climatico né gli scenari che la scienza elabora per scongiurare i peggiori disastri.

4.

Il quarto vincolo si riferisce al dovere statale di utilizzare il principio di precauzione climatica nelle proprie decisioni. Il principio è contenuto nell'art. 3 n. 3 della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico (UNFCCC). Esso contempla tre adempimenti: lo Stato non può perdere tempo nel contrastare i rischi climatici, persino quando tali rischi sono incerti perché incerta ne è la rilevazione scientifica; esso deve intervenire sulle cause dei rischi e non invece sugli effetti; deve farlo in una proiezione di vantaggi planetari e non solo propri (corollario, quest'ultimo dovere, di quello di equità e solidarietà, richiamato prima).

5.

Il quinto vincolo investe il rispetto dei diritti umani. Anch'esso rintraccia la sua matrice nella Convenzione quadro del 1992 (UNFCCC) e nell'Accordo di Parigi, il cui *Preambolo* 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». Ovviamente riconoscimento e promozione dei diritti sono previsti in generale dalla Costituzione italiana, basti pensare agli artt. 2, 3 e 32, dal diritto europeo, in ragione dell'art. 6 del Trattato dell'Unione europea, e dalla Convenzione europea dei diritti umani, in particolare con gli artt. 2, 8 e 14. Tuttavia, la specifica associazione tra diritti umani e materia dell'energia e clima è ora voluta anche da un Regolamento UE, il n. 2018/1999.

6.

Il rispetto dei diritti umani presuppone anche che i poteri pubblici provvedano costantemente a informare i propri cittadini su quello che si sta facendo nel contrastare il cambiamento climatico, dimostrando di utilizzare la scienza e di agire nella rigorosa considerazione dei vincoli indicati. Quest'ultima incombenza segna il sesto vincolo: l'informazione pubblica come diritto dei cittadini e riflesso dovere, tant'è che proprio il citato Regolamento UE n. 2018/1999 responsabilizza gli Stati nel comunicare «*le informazioni relative al modo in cui l'attuazione dei loro piani nazionali integrati per l'energia e il clima contribuisce alla promozione dei diritti umani e della parità di genere*».

In conclusione, si comprende che la ragion d'essere e il fine ultimo di qualsiasi azione statale, riferita all'energia e al contrasto al cambiamento climatico, risiede

nella tutela effettiva dei diritti umani attraverso il ricorso alle acquisizioni scientifiche di "fondamento" e "orientamento" dei contenuti delle decisioni.

Consapevoli di tutto questo, i cittadini hanno deciso di agire verso lo Stato, non per rivendicare vantaggi personali o pretese egoistiche, bensì per ottenere il più rigoroso rispetto dei sei vincoli indicati, senza i quali nessun futuro sostenibile è realizzabile e si consegna ai più giovani e alle generazioni a venire un secolo di peggioramenti costanti della qualità della vita.

## **2. Conoscere è dovere: l'Italia ammette la "minaccia urgente" e l'emergenza climatica**

La situazione italiana è paradossale. Lo Stato italiano è ben consapevole dell'importanza e ineludibilità dei sei vincoli richiamati. Addirittura lo dichiara esplicitamente, salvo poi non essere coerente nelle decisioni che assume.

Valgano, tra i tanti, i seguenti tre esempi.

1

Nel 2015, in occasione dell'adozione dell'Accordo di Parigi, l'Italia, come altri, aderisce alla Decisione n. 1/CP21, con cui il cambiamento climatico, per la prima volta nella storia, è ufficialmente dichiarato «*minaccia urgente e potenzialmente irreversibile*» per l'umanità e, in ragione di questo, si introduce l'obbligo di «*rispettare, promuovere e considerare*» i diritti umani, richiamando non a caso il 13° Obiettivo di sviluppo sostenibile per il 2030 (uno dei 17 Obiettivi votati dall'Italia in sede ONU con la Risoluzione 70/1 del 25 settembre 2015), che a quei diritti fa riferimento.

2

I rappresentanti italiani al Parlamento europeo non hanno contestato, e molti di loro hanno approvato, due importanti documenti: la dichiarazione di emergenza climatica, nel novembre 2019, contenente, tra l'altro, l'obbligo precauzionale «*che tutte le proposte siano in linea con l'obiettivo di 1.5°C*»; la Risoluzione sull'"European Green Deal" del 15 novembre 2020, in cui testualmente si legge che «*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 politiche ambiziose e deve essere pienamente applicabile attraverso il sistema giudiziario a livello nazionale e dell'UE*»

3

Il 4 novembre 2020, sempre l'Italia aderisce a un'importantissima dichiarazione internazionale sul clima, scandita dai seguenti passaggi: «*non c'è responsabilità più grande che proteggere il nostro pianeta e le persone dalla minaccia dei cambiamenti climatici*»; «*la scienza è chiara sul fatto che dobbiamo urgentemente rafforzare le azioni intraprese e che dobbiamo lavorare insieme per limitare gli impatti del riscaldamento globale e garantire un futuro più verde e più resiliente a tutti noi*»; «*è fondamentale intraprendere un'azione rinnovata per mantenere l'aumento di temperatura ben al di sotto di 2 gradi e fare tutto il possibile per limitare il riscaldamento a 1,5 gradi*».

Lo Stato, dunque, non contesta o rinnega nulla in merito alla centralità degli adempimenti, necessari a contrastare con efficacia il cambiamento climatico. Eppure non è conseguente. I suoi atti non sono mai declinati nella unitaria considerazione di tutti e sei i vincoli indicati. Tra l'altro, che questi debbano essere unitariamente tenuti in conto nelle decisioni pubbliche è anch'esso un obbligo, riconfermato di recente dal Regolamento UE n. 2020/852, nella parte in cui promuove la «*comprensione condivisa e olistica dell'ecosostenibilità delle attività*» interne agli Stati membri, e dal Regolamento UE n. 2021/241.

Un simile paradosso aggrava lo specifico contesto italiano.

L'Italia, infatti, è un *hot-spot* climatico, ossia uno spazio ad altissima vulnerabilità ambientale e umana. Per di più, lo è su due fronti: come territorio sovraesposto, più di altri, agli effetti devastanti del cambiamento climatico; come mare territoriale destinato agli sconvolgimenti ecosistemici cui sta andando incontro il Mediterraneo.

Anche della preoccupante condizione di *hot-spot* climatico lo Stato italiano è perfettamente a conoscenza. Esso addirittura finanzia e partecipa alle ricerche scientifiche per analizzarne i contenuti e le vie di soluzione. Della sua organizzazione fa parte il Sistema Nazionale di Protezione Ambientale (SNPA), istituito con legge n. 132 del 2016, il cui art. 3 n. 1, *lettera c*, esige che «*gli elementi conoscitivi [ndr: ossia le attività di ricerca svolte dal SNPA] costituiscono riferimento ufficiale e vincolante per le attività di competenza delle pubbliche amministrazioni*». Ma lo Stato partecipa pure alla Fondazione CMCC (Centro Euro-Mediterraneo sui Cambiamenti Climatici), che ha redatto nel 2020 la prima analisi del rischio climatico italiano addirittura sino al 2100<sup>1</sup>, ed è partner del più importante consorzio scientifico sul Mediterraneo, il Network MedECC, comprensivo di 25 paesi su mandato della UE e dell'ONU: il consorzio, nel 2020, ha pubblicato il *First Mediterranean Assessment Report*, ossia il più completo documento su impatti, rischi e scenari mediterranei determinati dal cambiamento climatico<sup>2</sup>.

Lo Stato, in definitiva, conosce tutto della gravità e urgenza delle questioni climatiche che lo riguardano.

Ciononostante, è come se, con una mano, si documentasse in merito all'individuazione di rischi e soluzioni, e, con l'altra, agisse ignorando tali rischi e soluzioni.

### **3. Dovere è agire: la contraddizione statale tra il dire e il fare**

Quale rilievo giuridico assume questa contraddizione statale?

Collegiamoci ai contenuti di quanto dichiarato dall'Italia. Essa qualifica il cambiamento climatico "minaccia urgente" potenzialmente irreversibile, riconosce che la scienza è certa nell'esigere azioni risolutive immediate; ammette la situazione di emergenza climatica.

In questo quadro, la contraddizione statale tra il dire e il fare viola la Costituzione. Da un lato, essa attesta la superficialità politica nell'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà (art. 2 Cost.), in termini di scarsa attenzione alla

sofferenza umana, presente e futura, conseguente agli scenari studiati dalla scienza e messi a disposizione dello Stato. Dall'altro, certifica la ritrosia nel rimuovere gli ostacoli, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza tra le generazioni presenti e future, impediscono il pieno sviluppo della persona umana nel sistema climatico (art. 3 Cost.). Tali ostacoli risiedono nelle risorse fossili, in quanto causa dell'instabilità climatica: prima ancora che la scienza, lo dice testualmente la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico (UNFCCC). Il che significa che il dovere di rimozione dell'ostacolo fossile non è semplicemente morale, ma giuridico. Invece lo Stato che fa? Non solo non disincentiva l'energia fossile, ma addirittura la sostiene e foraggia con risorse dei contribuenti italiani (si pensi ai c.d. "sussidi ambientalmente dannosi").

Inoltre, non informare e non agire sulla base e secondo gli orientamenti della scienza, pur invocata nelle dichiarazioni, costituisce elemento sintomatico di un'ulteriore negligenza. Le dichiarazioni pubbliche, come quelle ricordate, costituiscono informazioni ambientali ai sensi della Convenzione di Aarhus, resa esecutiva in Italia dalla legge n. 101 del 2001. Esse fanno insorgere il diritto, in capo ai cittadini, a essere informati sulla coerenza tra dichiarazioni, formazioni e decisioni conseguenti. Tale diritto è fuori discussione, essendo tutelato dall'art. 21 della Costituzione e dall'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali della UE, come dall'art. 6 *lett. a* della "Dichiarazione sul diritto e la responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società di promuovere e proteggere le libertà fondamentali e i diritti umani universalmente riconosciuti", adottata dall'ONU nel 1999 con Risoluzione 53/144, dall'art. 6, *lett. a) punto ii*), della Convenzione quadro della Nazioni Unite sul cambiamento climatico (UNFCCC), e dall'art. 6 del Regolamento UE n. 2006/1367, interpretato dalla Corte di Giustizia UE come interesse pubblico a identificare la pericolosità persino solo potenziale delle emissioni.

#### **4. Agire è non regredire: la negligenza statale sul prevenire e custodire**

Come se non bastasse, lo Stato italiano, ignorando le conoscenze scientifiche di cui dispone, omette di agire in via preventiva. È di tutta evidenza che, in presenza di una "minaccia urgente" potenzialmente irreversibile, prevenire sia l'unica via percorribile.

Se così non fosse, non ci sarebbe limite al peggio. Ma lo Stato non se ne accorge.

Invero, il limite al peggio c'è e consiste nel cosiddetto criterio di non regressione nell'azione climatica. Diverse fonti giuridiche lo richiedono. Già l'art. 191 del Trattato di funzionamento della UE impone la non regressione, lì dove parla, anche con riguardo alla lotta al cambiamento climatico, 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 considerazione dei «dati scientifici e tecnici disponibili» per valutare «vantaggi e oneri che possono derivare dall'azione o dall'assenza di azione». Ma, nell'Accordo di Parigi, la non regressione non solo è presupposta dall'obbligo della mitigazione (dal punto di

vista termodinamico, mitigare equivale a non regredire nelle condizioni di controllo dell'aumento della temperatura), ma è poi coniugata con la «*progressione*» (quindi non regressione) degli «*obiettivi assoluti di riduzione delle emissioni che coprono tutti i settori dell'economia*» (art. 4 commi 3-4), per far «*accrescere*» le azioni appunto di mitigazione (art. 6 comma 1), nel necessario ricorso alle «*migliori conoscenze scientifiche disponibili*» (art. 4 comma 1) e seguendo approcci non solo di mercato ma «*olistici*» (art. 6 comma 8), ossia parametrati ai sei vincoli sopra elencati.

I cittadini hanno diritto a questo rigore metodologico dello Stato: hanno diritto al rispetto della scienza (tutelato, tra l'altro dall'art. 15 del Patto ONU sui diritti economici, sociali e culturali del 1966, vigente in Italia), come alla prevenzione, alla non regressione.

Ecco perché gli attori della causa – sia come singoli che come associazioni – invocano la tutela preventiva al cospetto delle contraddizioni statali. Lo fanno davanti al Giudice civile, in quanto alla giurisdizione civile spetta occuparsi di prevenzione di danni in situazioni di "minaccia urgente".

Tra l'altro, tale forma di tutela, anche nei confronti dello Stato, è ampiamente riconosciuta nell'ordinamento italiano, soprattutto dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 641 del 1987. Quest'ultima è intervenuta sul contenuto dell'art. 2043 del Codice civile, in tema di responsabilità civile extracontrattuale, imponendone un'applicazione combinata con la Costituzione, in modo da concludere che «*il tipo della responsabilità civile ben può assumere, nel contempo, compiti preventivi e sanzionatori*», al fine di scongiurare sul nascere «*tutta la gamma delle conseguenze dannose*», derivanti da omissioni di prevenzione e non regressione.

Il fine della prevenzione e non regressione è quello di proteggere dall'incremento dei danni causati dall'instabilità del sistema climatico. Il danno del riscaldamento globale crescente è in corso ovunque, altrimenti non sarebbe neppure prevista la mitigazione come misura per interromperlo. In Italia, poi, sono in corso e in crescita i danni da cambiamento climatico, altrimenti il suo territorio non sarebbe rubricato come *hot-spot*<sup>3</sup>.

A chi spetta custodire il sistema climatico italiano produttivo di questi danni? Ovviamente allo Stato. Il sistema climatico è composto di atmosfera, idrosfera, criosfera, pedosfera, litosfera e biosfera. All'interno di ciascun singolo Stato, il titolare della funzione pubblica di custodia e gestione di tutte queste componenti non può che essere lo Stato stesso, dato che ad esso spetta la sovranità tanto sul proprio territorio quanto sulle proprie risorse naturali, dunque su tutte le componenti appunto del sistema climatico nazionale. Lo presuppone pure la Costituzione, all'art. 117, nella parte relativa alla competenza esclusiva statale su ambiente ed ecosistemi.

Questa funzione di protezione e custodia opera a beneficio dei cittadini, ossia per il benessere, le libertà e i diritti di ciascuno. Lo esigono le fonti di diritto climatico, come altri strumenti, tra cui l'art. 25 n. 1 della "Dichiarazione Universale dei Diritti Umani dell'ONU" del 1948, la Risoluzione ONU 1803 AG del 14.12.1962, i Principi 1 e 21 della "Dichiarazione ONU di Stoccolma del 1972 sull'ambiente umano", 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 legge n. 881 del 1977).

Pertanto, gli attori invocano la loro tutela davanti al Giudice civile anche in base all'art. 2051 sempre del Codice civile, dato che esso contempla la responsabilità da oggetti in custodia.

## 5. Non regredire è uscire dall'emergenza climatica

I cittadini italiani versano ormai in una condizione di sottoposizione involontaria a una situazione di dichiarata "minaccia urgente" potenzialmente irreversibile. Si può davvero pensare che essi debbano permanere in balia della discrezionalità insindacabile del potere statale?

Se così fosse, dovremmo considerare abrogato l'art. 1 della Costituzione italiana, visto che la sovranità appartiene al popolo, non allo Stato, e il popolo la esercita «nelle forme e nei limiti della Costituzione».

Nessuna disposizione della Costituzione italiana contempla immunità giurisdizionali dello Stato. Al contrario, l'art. 28 stabilisce la regola generale della responsabilità civile. Lo Stato non può dunque sottrarsi alle sue responsabilità di carente prevenzione e non regressione. Non può dichiarare e poi non fare, a maggior ragione nella sopravvenuta emergenza climatica, anch'essa ufficialmente ammessa con il consenso dell'Italia.

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. Essa è stata accertata dalla scienza a livello mondiale. L'iniziativa denominata "Scientists' Warning"<sup>4</sup> ne promuove la conoscenza e comprensione unitaria, presentandola nella dimensione interconnessa di emergenza ecosistemica<sup>5</sup> e climatica<sup>6</sup>.

Che cosa significa tutto questo?

Generalmente, le emergenze, comprese quelle ambientali, sono inquadrare in base a quattro caratteristiche. Si tratterebbe, infatti, di eventi temporanei, improvvisi e non prevedibili, non necessariamente imputabili soltanto all'azione umana (altrimenti sarebbero classificati come "condotte illecite"), non trasformativi della convivenza umana (dopo l'emergenza, si ritorna più o meno alla situazione "normale" precedente). Di fronte alle emergenze temporanee, si può discutere di gestione del rischio e di poteri eccezionali, come sta avvenendo con l'emergenza Covid-19.

L'emergenza ecosistemica e climatica purtroppo non è nulla di tutto questo.

Piuttosto che un evento temporaneo, essa identifica una condizione planetaria di processi critici peggiorativi e tendenzialmente irreversibili; piuttosto che "imprevedibile", risulta prognosticata in vario modo da decenni, nella perdurante indifferenza di molti; piuttosto che non imputabile all'azione umana, ha un'origine spiccatamente antropogenica; invece che non trasformativa, opera esattamente al contrario, verso un futuro non più analogo al passato dell'intera storia umana.

Dentro un'inedita situazione del genere, non ha più senso discutere di singoli rischi. È il mondo intero a trovarsi in pericolo ovunque e in tutte le componenti del sistema climatico.

Inoltre, l'emergenza è stata dichiarata in ragione del fattore tempo: abbiamo poco tempo per stabilizzare il sistema termodinamico terrestre, altrimenti le conseguenze peggiorative del cambiamento climatico non saranno più controllabili.

La scienza ha tradotto questo intreccio con il tempo, attraverso l'equazione  $E = R \times U$ : ossia l'emergenza deriva dall'aumento del rischio climatico (R) nell'urgenza (U) del poco tempo a disposizione per controllarlo e contenerlo<sup>7</sup>.

Del resto, i principali elementi determinanti, identificati dalla scienza per tracciare l'intrinseca connessione tra emergenza e tempo, sono quattro: la c.d. "traiettoria dell'Antropocene", ossia la direzione di scenario di aumento irreversibile della temperatura (verso il superamento dei 2°C in direzione dei 5°C); la c.d. "equazione dell'Antropocene", ovvero il calcolo della velocità di pressione del disturbo antropogenico sul sistema climatico (ormai sempre più incessante e rapido); il superamento del c.d. "punto di crossover", consistente nel fatto che l'antropomassa (l'insieme della materia, e connessa dispersione di energia, artificialmente prodotta dall'azione umana) ha superato la biomassa (l'insieme dei servizi ecosistemici per la sopravvivenza di tutte le forme di vita); i c.d. "Global Tipping Point", ovvero l'effetto domino di distruzione planetaria degli equilibri termodinamici ed ecologici delle singole componenti del sistema climatico.

Il poco tempo a disposizione è ora indicato dalle norme giuridiche, come ricordano i citati Regolamenti UE nn. 2018/842, 2018/1999, 2020/852 e 2021/241. Si tratta della data ultimativa del 2030, ineludibile per mitigare concretamente l'aumento della temperatura, attraverso il drastico abbattimento delle emissioni di gas serra, ai fini del conseguimento della neutralità climatica nel 2050.

Questo comporta che le azioni di contrasto al cambiamento climatico, oltre che preventive e non regressive, devono essere necessariamente proattive.

Il diritto UE ha preso atto della situazione, scandendo i criteri per determinare quando un'attività economica interna agli Stati possa considerarsi ecosostenibile dentro il quadro temporale del 2030 e 2050. Con il Regolamento UE n. 2020/852, seguito dal n. 2021/241, sono stati codificati (all'art. 9) sei "obiettivi ambientali", non a caso riferibili ai contenuti dell'emergenza sia climatica che ecosistemica: mitigazione dei cambiamenti climatici; adattamento ai cambiamenti climatici; uso sostenibile e 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). Per perseguire ognuno di questi, bisogna agire in via contemporaneamente proattiva, in funzione della scadenza 2030-2050, preventiva e di non regressione. Infatti, l'art. 3 del Regolamento afferma che un'attività è ecosostenibile quando contribuisce in modo sostanziale al raggiungimento di uno o più dei sei "obiettivi" (azione proattiva), ma senza danneggiare in modo significativo nessuno degli altri obiettivi (azione preventiva e di non regressione). Il tutto, conferma ancora una volta il Regolamento, in base e secondo gli orientamenti della scienza.

## 6. Uscire dall'emergenza è un diritto umano: al clima stabile e sicuro

In presenza di un'emergenza come quella climatica e dei doveri proattivi degli Stati, la tutela dei diritti diventa urgente e prioritaria. E lo diventa, innanzitutto, con riferimento alle condizioni, di fatto e di diritto, che rendono possibile non solo oggi ma per sempre, quindi per le generazioni presenti e future, la sopravvivenza dell'esistenza umana all'interno del sistema climatico.

In che cosa consistono queste condizioni di fatto? In due elementi ineliminabili:

- la neutralità climatica, ossia l'equilibrio costante tra emissioni antropogeniche di gas serra e capacità della Terra di assorbirle,
- e la stabilità climatica conseguente.

Eliminando entrambe, la temperatura terrestre è destinata ad aumentare irrefrenabilmente e le condizioni umane a proiettarsi verso la degenerazione.

Esistono previsioni normative riferibili a queste due condizioni? Sì, sono principalmente quattro.

1.

In primo luogo, la doppia condizione della stabilizzazione e neutralità climatica è fornita dall'art. 2 della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico (UNFCCC): «*L'obiettivo ultimo della presente Convenzione ... è di stabilizzare ... le concentrazioni di gas ad effetto serra nell'atmosfera a un livello tale che sia esclusa qualsiasi pericolosa interferenza delle attività umane sul sistema climatico*».

2.

In secondo luogo, l'Accordo di Parigi ha specificato il contenuto della doppia condizione, quantificando l'aumento massimo della temperatura per garantirla (tra 1,5°C e "ben al di sotto" dei 2°C, come si legge nell'art. 2) e parametrando a quel limite l'obbligo di mitigazione (bisogna ridurre le emissioni per non superare quell'aumento di temperatura).

3.

In terzo luogo, diverse altre fonti normative, a partire dal citato Regolamento UE n. 2018/842, hanno prescritto anche il tempo massimo per concretizzare la doppia condizione nell'adempimento dell'obbligo di mitigazione (abbattimento drastico delle emissioni entro il 2030, per conseguire la neutralità climatica al 2050, con la connessa stabilizzazione climatica nella seconda metà del secolo).

4.

Infine, i citati tre criteri legali europei (di azione proattiva, preventiva e non regressiva), fondati *sulla* scienza e orientati *dalla* scienza, contribuiscono a qualificare i termini temporali (2030/2050) e quantitativi (1,5°C/2°C) come parametro di legalità dell'azione degli Stati (uno Stato europeo che viola i termini temporali e quantitativi indicati, commette illecito).

Ora, il collegamento delle due condizioni fattuali con i diritti umani è riconosciuto ormai da innumerevoli fonti. Basti ricordare il "*Joint Statement on Human Rights and Climate Change*" dei cinque organismi sui diritti umani dell'ONU, del 16 settembre 2019, e il documento "*Frequently Asked Questions on Human Rights and Climate Change*" dell'Alto Commissario ONU per i diritti umani, del 2021.

Gli esseri umani hanno dunque il diritto a pretendere l'avveramento di quelle condizioni attraverso l'adempimento in buona fede dei descritti obblighi giuridici, nei loro elementi sia quantitativi che temporali. In questa pretesa sostanziale consiste il diritto umano al clima stabile e sicuro.

Esso è qualcosa di più del solo diritto alla vita. La vita si può anche adattare a un nuovo sistema climatico completamente sconquassato da irrefrenabili emissioni di gas serra senza vincoli, temporali e quantitativi, di mitigazione e stabilizzazione. Sarebbe però una vita in regressione rispetto al tempo presente e, nel tempo presente, tale vita non risulterebbe di per sé negativamente condizionata da alcunché, risultando, di riflesso, non meritevole di tutela giudiziale. Non è un caso che diversi giudici, chiamati a discutere di responsabilità statale sul cambiamento climatico, abbiano rigettato le domande di tutela dei cittadini, non ravvisando il danno attuale e concreto alla loro vita. Tuttavia, come dimostra l'ultimo Report dell'UNEP in materia<sup>8</sup>, molte di queste cause climatiche hanno avuto luogo prima delle dichiarazioni di emergenza ecosistemica e climatica o prima della codificazione dei vincoli quantitativi e temporali di mitigazione.

Con l'emergenza ecosistemica e climatica è cambiato tutto ed è cambiato in peggio. I tempi stringono e la posta in gioco è altissima. Tutti noi siamo esposti passivamente agli effetti devastanti dell'emergenza<sup>9</sup>. Tutti noi, di conseguenza, abbiamo il diritto a pretendere la non regressione.

Agire ora diventa la condizione operativa ineluttabile per mantenere effettivi nel tempo tutti gli altri diritti umani.

Mauro van Aken ha scritto che tutti noi viviamo "campati in aria"<sup>10</sup>. Ha ragione. Ogni essere umano, per esercitare qualsiasi diritto, ha bisogno di respirare come ha sempre fatto da quando esiste l'umanità. Ha quindi il diritto a non veder regredire l'atmosfera, rispetto ai gas serra in essa concentrati, e a godere della stabilità e neutralità del sistema climatico di cui è parte. Del resto, il nesso tra riscaldamento globale, cambiamento climatico, "qualità" dell'atmosfera, inquinamento, stabilità climatica, sopravvivenza umana, appartiene alle acquisizioni inossidabili della scienza<sup>11</sup>.

Si comprende bene perché la citata Risoluzione del Parlamento europeo sull'"European Green Deal", del 15 gennaio 2020, abbia affermato il riconoscimento del diritto al clima.

Tuttavia, gli argomenti a suo favore sono innumerevoli. Se ne cita solo uno, correlato alla nostra condizione di cittadini. In uno Stato costituzionale democratico, come l'Italia, la cittadinanza è titolare di uno "*status passivus*", ossia di un insieme di doveri di solidarietà reciproca per promuovere giustizia e uguaglianza sostanziale (si pensi agli artt. 2 e 3 della Costituzione italiana). Che cosa succede nel momento in cui ognuno di noi vive nella condizione di esposizione involontaria e passiva all'emergenza ecosistemica e climatica planetaria? La nuova condizione richiede che la priorità dei doveri non sia più semplicemente "politica", ossia solo verso i propri simili, come nel normale "*status passivus*". Essa diviene "ecosistemica", quindi verso l'intero sistema climatico.

Il diritto umano al clima stabile e sicuro pretende l'adempimento di questo dovere di solidarietà "ecosistemica" da parte dello Stato.

L'alternativa è vivere in regressione e peggioramento: da adesso, non da domani.

## 7. Mobilitandosi nella "tragedia dell'orizzonte"

In conclusione, quello che si chiede allo Stato non consiste nella soddisfazione di una propria pretesa monetaria. Nessuna somma di denaro potrà mai compensare gli effetti devastanti e irreversibili dell'emergenza climatica. Nessun risarcimento per equivalente garantisce l'uscita dall'emergenza ecosistemica e climatica.

Contro il cambiamento climatico si combatte agendo: da subito, perché il 2030 è dietro l'angolo.

Siamo tutti dentro la "tragedia dell'orizzonte"<sup>12</sup>.

Per cui abbiamo solo due possibilità: l'inerte attesa; o la mobilitazione.

Gli attori si sono mobilitati.

Lo hanno fatto esercitando la loro sovranità cittadina "nelle forme e nei limiti della Costituzione" e chiedendo al Giudice di condannare lo Stato ad agire: agire in base alla scienza e "a rime obbligate", ossia nel rispetto dei sei vincoli indicati e di tutti i corollari, normativi e scientifici, che li compongono.

## 8. Note e bibliografia

### Note

<sup>1</sup> D. Spano, V. Mereu, V. Bacciu et al., *Analisi del rischio. I cambiamenti climatici in Italia*, Lecce, CMCC, 2020.

<sup>2</sup> W. Cramer, J. Guiot, K. Marini (eds.), *MedECC. Climate and Environmental Change in the Mediterranean Basin – Current Situation and Risks for the Future. First Mediterranean Assessment Report Union for the Mediterranean*, Marseille, Plan Bleu, UNEP/MAP, 2020.

<sup>3</sup> Si v. il sito [www.climatehotmap.org](http://www.climatehotmap.org), nonché, dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, il *Climate and Health Country Profile: Italy*, Genève, 2018.

<sup>4</sup> [www.scientistswarning.org](http://www.scientistswarning.org)

<sup>5</sup> W.J. Ripple, Ch. Wolf, Th.M. Newsom et al., *World Scientists' Warning to Humanity: A Second Notice*, in 67 *BioScience*, 12, 2017, 1026-1028.

<sup>6</sup> W.J. Ripple, Ch. Wolf, Th.M. Newsom et al., *World Scientists' Warning of a Climate Emergency*, in 70 *BioScience*, 1, 2020, 8-12 (and *Corrigendum*, 11,258 *scientist signatories from 153 countries*, 100).

<sup>7</sup> T.M. Lenton, J. Rockström, O. Gaffney et al., *Climate Tipping Points: Too Risky to Bet Against*, in 575 *Nature*, 7784 (November 2019), 592–95.

<sup>8</sup> UNEP *Global Climate Litigation Report. 2020 Status Review*, Nairobi, 2020.

<sup>9</sup> M. Gartin, K.L. Larson, A. Brewis et al., *Climate Change as an Involuntary Exposure*, in 17 *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 18, 2020, 2-17.

<sup>10</sup> M. Van Aken, *Campati per aria*, Milano, Elèuthera, 2020.

<sup>11</sup> C. Mangia, P. Ielpo, R. Cesari et al., *Crisi climatica e inquinamento*, in *Ithaca. Viaggio nella scienza*, 15, 2020, 57-68.

<sup>12</sup> Sul tempo dell'emergenza climatica come "tragedia dell'orizzonte", si v. P. Bolton, M. Després, L.A. Pereira da Silva et al., *The Green Swan. Central Banking and Financial Stability in the Age of Climate Change*, Basel, BIS, 2020.

### **Bibliografia di approfondimento**

- AA.VV. *Il cambiamento climatico: tra mitigazione e adattamento*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 1, 2021
- Armaroli N. *Emergenza energia. Non abbiamo più tempo*, Bari, Dedalo, 2020
- Baldin S. (a cura), *The Role of Science in Environmental and Climate Change Adjudications in the European Legal Space: An introduction*, Sezione monografica in 43 *DPCE online*, 2, 2020
- Butera F.M. *Affrontare la complessità*, Milano, Edizioni Ambiente, 2021
- Carducci M. *Orientamenti bibliografici di Diritto climatico*, Lecce, Cedeuam, 2020-2021 ([www.cedeuam.it/diritto-climatico](http://www.cedeuam.it/diritto-climatico))
- Carducci M. *Cambiamento climatico (diritto costituzionale)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche. VIII Aggiornamento*, Torino, Utet, 2021
- Carducci M. *Libertà "climaticamente" condizionate e governo del tempo nella sentenza del BVergG del 24 marzo 2021*, in *LaCostituzione.info* ([www.lacostituzione.info](http://www.lacostituzione.info)) 3 maggio 2021
- Carducci M. *I giudici europei tra emergenza climatica e "conseguenzialismo"*, in *LaCostituzione.info* ([www.lacostituzione.info](http://www.lacostituzione.info)) 8 aprile 2021
- Carducci M. *Il cambiamento climatico nella giurisprudenza italiana*, in *Diritti Comparati* ([www.diritticomparati.it](http://www.diritticomparati.it)) 8 marzo 2021
- Chakrabarty D. *La sfida del cambiamento climatico*, Verona, Ombre corte, 2021
- Cregan-Reyd V. *Il corpo dell'Antropocene. Come il mondo che abbiamo creato ci sta cambiando*, Torino, Codice edizioni, 2020
- Dal Sito M. *Quando qui sarà tornato il mare. Storie del clima che ci attende*, Roma, Alegre, 2020
- Del Corona L. *Brevi considerazioni in tema di contenzioso climatico alla luce della recente sentenza del Tribunal Administratif de Paris sull' "Affaire du siècle"*, in *La Rivista "Gruppo di Pisa"*, 1, 2021, 327-335
- Hickel J. *Siamo ancora in tempo!*, Milano, il Saggiatore, 2021
- Lessenich S. *La sociedad de la externalización*, Barcelona, Herder Editorial, 2019
- Longo M. Preite G. Bevilacqua E. Lorubbio V. (a cura). *Politica dell'emergenza*, Trieste, Tangram, 2020
- Padoa Schioppa E. *Antropocene. Una nuova epoca per la Terra, una nuova sfida per l'umanità*, Bologna, il Mulino, 2021
- Pielke R. *The Honest Broker*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 2007
- Rankovic A. (a cura), *Atlante dell'Antropocene*, Milano, Mimesis, 2021
- Scalia F. *La giustizia climatica*, in *Federalismi.it* ([www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)) 10, 2021
- Serres M. *Il mal sano. Contaminiamo per possedere?*, Genova, il Melangolo, 2009
- Tanuro D. *È troppo tardi per essere pessimisti*, Roma, Alegre, 2020