

# Persona e mercati nel prisma della sostenibilità

*a cura di*

LUCIA RUGGERI E SARA ZUCCARINO



PERSONA E MERCATI  
NEL PRISMA  
DELLA SOSTENIBILITÀ

*a cura di*

LUCIA RUGGERI e SARA ZUCCARINO



Edizioni Scientifiche Italiane

*Comitato di Redazione*

Maria Paola Francesca Bottoni, Manuela Giobbi, Chiara Onorati, Giovanni Russo

© 2024 Gli autori indicati nel volume si riservano il *copyright*. La copia è consentita solo per scopi non commerciali a condizione che venga citata la fonte. Ogni autore è responsabile per il proprio elaborato e l'editore non si assume alcuna responsabilità per qualsiasi uso dei contenuti o violazioni dei diritti di terzi. Il volume costituisce un risultato della ricerca finanziata dall'Unione europea – Next Generation EU, MUR – Fondo Promozione e sviluppo – D.M. 737/2021, ESCOP4Green – *Enhancing Sustainable Consumption and Production for the Green transition, quale deliverable D.2.3. Scientific Book on Sustainable Markets in Italian Language*.



Il contenuto di questo volume rappresenta le opinioni degli autori ed è sotto la loro unica responsabilità.

RUGGERI, Lucia; ZUCCARINO, Sara (*a cura di*)  
Persona e mercati nel prisma della sostenibilità  
Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, dicembre 2024  
pp. 332; 24 cm  
ISBN 978-88-495-5763-3

---

© 2024 by Edizioni Scientifiche Italiane s.p.a.  
80121 Napoli, via Chiatamone 7

**Internet:** [www.edizioniesi.it](http://www.edizioniesi.it)  
**E-mail:** [info@edizioniesi.it](mailto:info@edizioniesi.it)

I diritti di traduzione, riproduzione e adattamento totale o parziale e con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche) sono riservati per tutti i Paesi.

Fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, comma 4 della legge 22 aprile 1941, n. 633 ovvero dall'accordo stipulato tra SIAE, AIE, SNS e CNA, CONFARTIGIANATO, CASA, CLAAI, CONFCOMMERCIO, CONFESERCENTI il 18 dicembre 2000.

## INDICE - SOMMARIO

*Prefazione* di LUCIA RUGGERI e SARA ZUCCARINO p. 1

### Parte I

#### *Il principio di sostenibilità e il suo impatto sui mercati*

ELISABETTA BERGAMINI E MARTA FERRARI, *La responsabilità civile delle società multinazionali quale strumento per promuovere la sostenibilità del mercato: l'applicazione della direttiva due diligence e i problemi derivanti dalle regole di diritto internazionale privato* p. 6

LUCIA RUGGERI, *La due diligence della sostenibilità: l'impatto sul diritto contrattuale* p. 25

MANUELA GIOBBI, *Contrattazione e sostenibilità tra mercato e tutela della persona* p. 55

GIUSEPPE ROSANOVA, *Reti intelligenti e sviluppo sostenibile: il principio della massima protezione della vita privata e dei dati personali* p. 70

GUIDO BEFANI, *Il Ruolo della direttiva sulla Prestazione Energetica degli Edifici (EPBD) nella costruzione di un mercato immobiliare sostenibile* p. 94

LUCIO CASALINI, *Green, or not green: quale regolamentazione per i prodotti finanziari rivolti a obiettivi di sostenibilità?* p. 116

- MARIA PIA GASPERINI, *Il difetto assoluto di giurisdizione alla prova del contenzioso climatico. Le sentenze Giudizio Universale e KlimaSeniorinnen a confronto* p. 130
- SARA ZUCCARINO, *La dimensione ecologica italo-europea quale criterio-guida di ogni attività umana. Spunti in tema di attività farmaceutica* p. 149
- MARIA PAOLA FRANCESCA BOTTONI, *Opportunità e rischi della doppia transizione nel mercato agroalimentare: prime considerazioni* p. 166
- SALVATORE ANTONELLO PARENTE, *Consumi alimentari sostenibili e aspetti tributari: il caso delle fat taxes* p. 178

## Parte II

### *Sostenibilità ed energia: modelli di transizione*

- JACOPO ALCINI, *Il contratto di efficientamento energetico (EPC) tra innovazione e sostenibilità civile* p. 196
- MARIA FRANCESCA LUCENTE, *Finanza agevolata e finanza sostenibile a sostegno delle comunità energetiche rinnovabili: profili giuridici* p. 213
- DAVIDE CASTAGNO, *La tutela giudiziaria e le sue alternative: quali strumenti per accelerare la transizione energetica?* p. 232
- GIANNA GIARDINI, *Il nuovo assetto del mercato europeo dell'energia per lo sviluppo di tecnologie rinnovabili* p. 250
- CHIARA ONORATI, *Sostenibilità e resilienza: soluzioni europee per il mercato dell'energia* p. 268

CORRADO REMIGI, *I modelli contrattuali di comunità energetica rinnovabile tra Pubblica amministrazione e privati* p. 285

LIDIA LENUTA BALAN, *Il piano nazionale integrato in materia di energia e cambiamento climatico 2021-2030 in Romania nel contesto della normativa europea in materia* p. 302

MARIA PIA GASPERINI

*Il difetto assoluto di giurisdizione alla prova del contenzioso climatico.  
Le sentenze Giudizio Universale e KlimaSeniorinnen a confronto*

SOMMARIO. 1. Premessa. – 2. Il difetto assoluto di giurisdizione nell'ordinamento italiano e nella sentenza Giudizio Universale. – 3. Rito e merito nell'ordine di esame delle questioni affrontate dal Tribunale di Roma e dalla Corte EDU. – 4. Le obbligazioni degli Stati in materia climatica secondo *KlimaSeniorinnen*: il differente margine di apprezzamento degli Stati. – 5. Le politiche climatiche e i vincoli derivanti dalla normativa eurounitaria. – 6. Le azioni esperibili nei confronti dello Stato. – 7. Brevi considerazioni conclusive.

1. Nel 2024 il complesso percorso della *climate change litigation* in ambito europeo si è arricchito di ulteriori tappe, destinate ad incidere, sotto vari profili, sul futuro sviluppo della giurisprudenza (nazionale, estera e sovranazionale) in materia di responsabilità degli Stati per inazione climatica. Per quanto concerne la giurisprudenza domestica, il 6 marzo è stata depositata la sentenza con cui il giudice monocratico della seconda sezione civile del Tribunale di Roma, chiamato a decidere su una serie di domande proposte dall'associazione *A Sud* ed altri contro lo Stato italiano (volte a far valere la responsabilità civile di quest'ultimo per l'omessa adozione di adeguate misure di contrasto al cambiamento climatico), ha dichiarato inammissibili tali domande per difetto assoluto di giurisdizione, ritenendo di non poter pronunciare la condanna dello Stato legislatore e del Governo ad un *facere* in un ambito riservato alle decisioni politiche<sup>1</sup>. Un mese più tardi, il 9 aprile, è giunta in decisione dinanzi alla Grande Camera della Corte europea dei Diritti dell'Uomo, tra le altre, la causa promossa contro la Confederazione Elvetica da quattro anziane donne svizzere e dall'associazione per la tutela del clima *KlimaSeniorinnen*, all'esito della quale la Corte di Strasburgo ha accolto il ricorso dell'associazione ritenendo

<sup>1</sup> La sentenza del Tribunale di Roma è consultabile nel sito *web* <https://giudiziouniversale.eu/la-causa-legale>. Essa è altresì pubblicata in *Nuova giur. civ. comm.*, 2024, p. 309 ss., con nota di C.M. MASIERI, *La causa "Giudizio Universale" e il destino della climate change litigation*; in *Danno resp.*, 2024, p. 644 ss., con nota di V. JACINTO, *La prima decisione italiana sulla responsabilità climatica dello Stato: chiusura legittima o contrasto mancato?*.

violati l'art. 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) nonché l'art. 6 (diritto di accesso al giudice) della Convenzione EDU<sup>2</sup>.

Le due decisioni rivelano un'ampiezza motivazionale sensibilmente differente: mentre la decisione del tribunale romano liquida il c.d. *Giudizio Universale* in una quindicina di pagine, affrontando unicamente la questione relativa al difetto assoluto di giurisdizione sollevata in via di eccezione dall'Avvocatura dello Stato, al contrario, la sentenza della Corte EDU presenta uno sviluppo argomentativo imponente, prendendo posizione sia sull'esistenza di obbligazioni positive a carico dello Stato nella lotta al cambiamento climatico (ai fini dell'accertamento delle violazioni degli artt. 2 e 8 Conv. EDU), sia sulla legittimazione ad agire dei singoli e delle associazioni (in questo secondo caso anche ai fini dell'accertamento della violazione dell'art. 6 Conv. EDU). Se, dunque, la decisione del giudice italiano ha deluso le aspettative di quanti si attendevano una presa di posizione più coraggiosa<sup>3</sup>, viceversa, la sentenza pronunciata dalla Corte di Strasburgo è ritenuta una decisione storica<sup>4</sup>, uno «spartiacque» che segna un «prima» e un «dopo» nell'evoluzione della giurisprudenza delle corti degli Stati membri del Consiglio d'Europa, le quali non potranno non confrontarsi con i principi da essa enunciati<sup>5</sup>.

Nell'ambito del presente contributo ci si propone di svolgere alcune riflessioni circa i limiti del sindacato giurisdizionale sulla mancata adozione, da parte dello Stato, di opportuni provvedimenti legislativi ed amministrativi atti a contrastare il cambiamento climatico e a mitigarne gli effetti, ovvero sulle domande di condanna del decisore pubblico all'attuazione delle misure più adeguate a tal fine; limiti, questi, che definiscono il contenuto della questione di giurisdizione decisa in senso negativo dalla richiamata sentenza del Tribunale di Roma nel c.d. *Giudizio*

<sup>2</sup> Il testo integrale della decisione è consultabile in <https://hudoc.echr.coe.int/>. Essa fa parte di un «trittico» di decisioni emesse dalla Corte EDU nella stessa data, che ricomprende i casi *Duarte Agostinho and Others v. Portugal and 32 Others*, nonché *Carême v. France*, entrambi sfociati in una dichiarazione di inammissibilità delle domande proposte dai ricorrenti.

<sup>3</sup> V., ad es., i commentatori citati nella nt. 1. Ritiene, invece, pienamente condivisibile tale pronuncia G. SCARSELLI, *Contenzioso climatico e giurisdizione*, in [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it).

<sup>4</sup> Così C. BLATTNER, *Separation of Powers and KlimaSeniorinnen*, in *VerfBlog*, in <https://verfassungsblog.de/separation-of-powers-and-klimaseniorinnen/>, secondo la quale la decisione della Corte EDU «made judicial history».

<sup>5</sup> Sul punto cfr. F. GALLARATI, *L'obbligazione climatica davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo: la sentenza KlimaSeniorinnen e le sue ricadute comparate*, in [dpceonline.it](http://dpceonline.it), 2024, p. 1457 ss.

Universale. In questa prospettiva, si esamineranno i passaggi motivazionali della sentenza *Klima.Seniorinnen* della Corte EDU riguardanti i limiti della discrezionalità (*margin of appreciation*) dello Stato in materia di politiche climatiche, per verificare se, ed in quale misura, essi apportino un contributo innovativo alle declinazioni europee della c.d. *political question doctrine*, anche in vista dei futuri esiti dell'appello promosso avverso la sentenza di primo grado del giudice italiano<sup>6</sup>.

2. Nel codice di rito civile, il difetto di giurisdizione nei confronti della pubblica amministrazione (art. 37 c.p.c.) evoca un problema di limiti della tutela giudiziaria a fronte delle attribuzioni del potere legislativo ed esecutivo, che investe l'area dell'attività assolutamente discrezionale dei pubblici poteri chiamati ad operare scelte politiche e ad individuare le modalità per darvi attuazione. Tale difetto di giurisdizione è, appunto, assoluto, in quanto il problema che esso pone non è quello di individuare quale giudice, nell'ambito dei vari plessi disponibili, debba decidere la domanda proposta, bensì quello di verificare se esista o meno, nell'ordinamento, una norma che consenta di qualificare la situazione dedotta dalla parte istante come giuridicamente protetta, ovvero se l'attore sia o meno titolare, nel caso concreto, del potere di invocare la tutela giurisdizionale nei confronti del soggetto pubblico convenuto<sup>7</sup>.

È questa la nozione richiamata dalla sentenza Giudizio Universale per motivare la declaratoria di inammissibilità delle domande con le quali gli attori hanno chiesto di accertare la responsabilità per inazione climatica dello Stato italiano ai sensi dell'art. 2043 c.c., (in subordine ai sensi dell'art. 2051 c.c.), nonché di condannare lo stesso all'adozione di ogni necessaria iniziativa per abbattere le emissioni di CO<sup>2</sup> nella misura specificamente richiesta (92% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030), ovvero in quella, diversa, da accertare in corso di causa. A tal proposito, il giudice romano ha

<sup>6</sup> Sulle origini e sul successivo sviluppo della *political question doctrine*, di matrice statunitense, v. J.P. COLE, *The Political Question Doctrine: Justiciability and the Separation of Powers*, Congressional Research Service, in <https://sgp.fas.org/crs/misc/R43834.pdf>. Più di recente, C.A. BRADLEY e E.A. POSNER, *The Real Political Question Doctrine*, in *Stanford Law Review*, 75, 2023, p. 1031 ss. Cfr., inoltre, J. HARRISON, *The Political Question Doctrines*, in *American University Law Review*, 2017, 67, p. 459 ss.

<sup>7</sup> A tal proposito v. S. GIANI, *sub* Art. 37, in AA.VV., *Commentario del codice di procedura civile*, diretto da L.P. Comoglio, C. Consolo, B. Sassani e R. Vaccarella, Torino, 2012, p. 495 ss. (*ivi* ulteriori riferimenti dottrinali e giurisprudenziali).

osservato che «l'interesse di cui si invoca la tutela risarcitoria ex art. 2043 e 2051 c.c. non rientra nel novero degli interessi soggettivi giuridicamente tutelati, in quanto le decisioni relative alle modalità e ai tempi di gestione del fenomeno del cambiamento climatico antropogenico – che comportano valutazioni discrezionali di ordine socio-economico e in termini di costi-benefici nei più vari settori della vita della collettività umana – rientrano nella sfera di attribuzione degli organi politici e non sono sanzionabili nell'odierno giudizio», precisando che «Quelli posti in essere dal Governo e dal Parlamento, e qui oggetto di censura, sono (...) atti, provvedimenti e comportamenti manifestamente espressivi della funzione di indirizzo politico, consistente nella determinazione delle linee fondamentali di sviluppo dell'ordinamento e della politica dello Stato nella delicata e complessa questione, indubbiamente emergenziale, del cambiamento climatico antropogenico»<sup>8</sup>.

Il Tribunale di Roma ha quindi definito il giudizio di primo grado con una sentenza che ben può definirsi, alla luce dell'art. 37 c.p.c., di mero rito, avendo essa accertato l'insussistenza di un presupposto processuale, in linea con la consolidata giurisprudenza sul punto<sup>9</sup>. Va detto, tuttavia, che anche in questo caso (non diversamente da tutti gli altri casi di declaratoria del difetto assoluto di giurisdizione nei confronti della p.a.), l'esclusione di un interesse giuridicamente tutelato in capo agli attori, ovvero dell'ammissibilità in astratto della tutela risarcitoria nei confronti dello Stato

<sup>8</sup> La sentenza richiama a supporto due recenti decisioni delle Sezioni unite della Cassazione, le quali riconducono il difetto assoluto di giurisdizione alla mancanza di una situazione giuridicamente tutelabile: cfr. Cass., Sez. un., 29 maggio 2023, n. 15058, la quale, con riferimento alla domanda proposta nei confronti dello Stato italiano per il risarcimento dei danni derivanti dalla mancanza di una disciplina normativa per la tutela della maternità delle donne avvocato, ha ritenuto sussistere il difetto assoluto di giurisdizione, comportando essa non già la delibazione di una posizione di diritto soggettivo o di interesse legittimo, ma un sindacato sulla sfera riservata dalla Costituzione allo Stato legislatore; Cass., Sez. un., 1 giugno 2023, n. 15601, la quale ha dichiarato il difetto assoluto di giurisdizione sull'azione popolare promossa da alcuni cittadini elettori di un comune veneto per ottenere la declaratoria di nullità della delibera di conferimento della cittadinanza onoraria all'allora presidente del Brasile Bolsonaro, affermando che il cittadino elettore non ha una pretesa giustiziabile a far valere vizi di legittimità di una delibera espressione di un'attività libera ed autonoma, non soggetta ad alcuna normazione e non vincolata ad un fine desumibile dal sistema.

<sup>9</sup> Sulla giurisdizione quale presupposto processuale v., per tutti, L. MONTESANO e G. ARIETA, *Trattato di diritto processuale civile*, I, Padova, 2001, p. 77 ss.

per inadeguate politiche climatiche, ha comportato per le parti istanti l'accertamento dell'inesistenza di un diritto soggettivo e della possibilità di conseguirne in concreto la tutela. In altri termini, la sentenza di primo grado sul c.d. Giudizio Universale ha finito per assumere, sotto questo aspetto, il contenuto di una sentenza di merito, benché formalmente qualificabile come sentenza declinatoria della giurisdizione<sup>10</sup>.

A tal proposito vale la pena richiamare le autorevoli opinioni dottrinali le quali hanno da tempo evidenziato che il giudice civile, nel decidere sul difetto assoluto di giurisdizione ai sensi dell'art. 37 c.p.c., in realtà si pronuncia sulla possibilità giuridica dell'azione e, dunque, risolve una questione preliminare di merito, consistente nell'accertamento dell'esistenza o meno di una norma che ammetta, in linea di principio, la tutelabilità in sede giurisdizionale della pretesa azionata. Secondo questa condivisibile ricostruzione, quando il giudice decide la questione di giurisdizione in esame, egli decide al contempo anche su uno specifico motivo di esistenza/inesistenza della situazione giuridica posta a fondamento della domanda, dato dall'interferenza dell'interesse ad essa sotteso con l'attività puramente discrezionale dei pubblici poteri<sup>11</sup>. Ciò è quanto avvenuto nella sentenza Giudizio Universale: nel dichiarare inammissibile la domanda per difetto assoluto di giurisdizione, il giudice ha escluso la possibilità giuridica delle azioni proposte dagli attori, negando il diritto soggettivo al

<sup>10</sup> Discorso diverso vale per le domande attoree di condanna dello Stato ad adeguare il PNIEC (Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima) alle disposizioni idonee a realizzare l'abbattimento, entro il 2030, delle emissioni nazionali artificiali di CO<sup>2</sup> nella misura richiesta del 92% rispetto ai livelli del 1990, ovvero in quell'altra, maggiore o minore, eventualmente accertata in corso di causa. Invero, con riferimento a tali domande il Tribunale di Roma ha ritenuto sussistere la giurisdizione del giudice amministrativo, lasciando le porte aperte ad un'ipotetica riproposizione dinanzi a quest'ultimo, *ex art.* 59 della l. 18 giugno 2009, n. 69.

<sup>11</sup> V., in tal senso, G. CHIOVENDA, *Principii di diritto processuale civile*, Napoli, 2023, rist. 1965, p. 98, p. 150, p. 344 e p. 349; F. CARNELUTTI, *Istituzioni del processo civile italiano*, II, Roma, 1956, p. 38; E. REDENTI, *Il "confitto di attribuzioni" nella Costituzione e nel codice di procedura*, in *Riv. trim. dir. e proc. cin.*, 1948, p. 249 s.; V. ANDRIOLI, *Commento al codice di procedura civile*, II, Napoli, 1957, p. 569; E.T. LIEBMAN, *Domanda infondata e regolamento di giurisdizione*, in *Riv. dir. proc.*, 1953, II, p. 35 ss.; L. MONTESANO, *Processo civile e pubblica amministrazione*, Napoli, 1960, p. 219; F. CIPRIANI, *Il regolamento di giurisdizione*, Napoli, 1977, p. 298; A. PROTO PISANI, *Problemi e prospettive in tema di (di regolamenti) di giurisdizione e di competenza*, in *Foro it.*, V, 1984, p. 93.

risarcimento in forma specifica nei confronti dello Stato, civilmente responsabile – nella prospettiva attorea – per inazione climatica<sup>12</sup>.

3. Le considerazioni appena svolte non debbono essere intese come una critica della correttezza formale della decisione emessa sul punto dal tribunale romano. Al contrario, deve prendersi atto che, sebbene i profili accertativi in rito ed in merito si sovrappongano, la sentenza Giudizio Universale abbia esattamente ricondotto al difetto assoluto di giurisdizione la carenza di tutela giurisdizionale degli attori rispetto all'attività di indirizzo politico dei pubblici poteri, essendo ciò imposto dall'art. 37 c.p.c. Si può discutere, e si è discusso, del carattere anacronistico, forse anche incostituzionale, di tale previsione, retaggio di un «difetto teorico» della disciplina delle questioni di giurisdizione contenuta nel codice di rito caratterizzata da un'impostazione conflittuale dei rapporti tra amministrazione e potere giudiziario<sup>13</sup>. Tuttavia, alla luce della formulazione letterale della suddetta norma, sopravvissuta per questa parte alle numerose riforme degli ultimi anni, non vi è dubbio che nell'ordinamento processuale italiano le contestazioni relative alla sindacabilità in sede giurisdizionale degli atti e comportamenti dello Stato legislatore e del Governo siano oggetto di questioni da considerare pur sempre come attinenti alla giurisdizione, e le relative decisioni si configurino come sentenze di mero rito<sup>14</sup>.

Ciò ha consentito al giudice romano di definire la causa Giudizio Universale sulla base dell'esame della sola questione di giurisdizione, con assorbimento di tutte le altre questioni eccipite dalla difesa statale (*in primis*, la fondamentale questione relativa alla sussistenza della legittimazione ad agire dei singoli cittadini e delle associazioni istanti), senza necessità di fare

<sup>12</sup> Sulla stessa linea V. JACINTO, *La prima decisione italiana*, cit., p. 654, secondo cui detta sentenza ha lasciato intravedere un giudizio sull'inesistenza dei presupposti sostanziali della responsabilità civile dello Stato.

<sup>13</sup> Sul punto, sia consentito rinviare a M.P. GASPERINI, *Il sindacato della Cassazione sulla giurisdizione tra rito e merito*, Padova. 2002, p. 144 ss. (*ivi* ulteriori riferimenti).

<sup>14</sup> Da ultimo, anche la recente riforma Cartabia del processo civile (d.lg. 10 ottobre 2022, n. 149, attuativo della l. delega 26 novembre 2021, n. 206), pur novellando l'art. 37 c.p.c. per la parte relativa al regime di rilevanza del difetto di giurisdizione nei confronti del giudice amministrativo o dei giudici speciali, ha conservato il riferimento al difetto di giurisdizione del giudice ordinario nei confronti della pubblica amministrazione, confermandone la rilevanza, anche d'ufficio, in ogni stato e grado del giudizio.

appello al noto criterio giurisprudenziale della c.d. «ragione piú liquida»<sup>15</sup>. Poiché, infatti, l'eccepito difetto di giurisdizione poneva una questione pregiudiziale la cui soluzione costituiva nella specie antecedente logico delle ulteriori questioni sollevate, il giudicante non ha avuto necessità di modificare l'ordine di esame delle stesse per esigenze di economia processuale, ma ha affrontato la questione di rito secondo la progressione logico-giuridica enunciata dall'art. 276, comma 2, c.p.c., notando peraltro incidentalmente come la detta questione fosse tutt'altro che «liquida»<sup>16</sup>.

Per contro, rivolgendo l'attenzione alla decisione *KlimaSeniorinnen* della Corte EDU, si può constatare come il differente contesto legale e, in particolare, l'assenza di condizionamenti derivanti da specifiche previsioni normative, abbia consentito alla Grande Camera di affrontare le varie questioni in un diverso ordine logico, coerentemente con la loro «sostanza». La Corte di Strasburgo ha potuto quindi trattare diffusamente anche il tema della legittimazione dei singoli e delle associazioni a proporre ricorsi per violazione dei diritti umani conseguenti all'inadeguatezza delle politiche climatiche degli Stati, giungendo su questo punto ad una decisione considerata, a buon diritto, l'aspetto piú innovativo della sentenza in esame<sup>17</sup>. Addentrandosi nel giudizio di merito, la Corte ha sottolineato in via preliminare la difficoltà di distinguere questioni giuridiche e questioni politiche in tema di lotta al cambiamento climatico, precisando tuttavia che,

<sup>15</sup> Secondo Cass., 28 maggio 2014, n. 12002, il principio della «ragione piú liquida», imponendo un approccio interpretativo con la verifica delle soluzioni sul piano dell'impatto operativo, piuttosto che su quello della coerenza logico sistematica, consente di sostituire il profilo di evidenza a quello dell'ordine delle questioni da trattare, di cui all'art. 276 c.p.c., in una prospettiva aderente alle esigenze di economia processuale e di celerità del giudizio, costituzionalizzata dall'art. 111 cost., con la conseguenza che la causa può essere decisa sulla base della questione ritenuta di piú agevole soluzione, anche se logicamente subordinata, senza che sia necessario esaminare previamente le altre (piú di recente, nello stesso senso, v. Cass., 19 febbraio 2024, n. 4394; Cass., 10 maggio 2021, n. 12346; Cass., 9 gennaio 2019, n. 363).

<sup>16</sup> Si tratta, secondo il Tribunale di Roma, di questione «delicata e complessa, in ragione delle richieste specifiche avanzate con il rimedio azionato e della particolarità con la quale è stata strutturata la domanda».

<sup>17</sup> Nella fattispecie, la Corte ha escluso la legittimazione ad agire delle quattro donne svizzere, ritenendo che esse non potessero individualmente reclamare lo *status* di vittime ai sensi dell'art. 34 CEDU (n. 478 ss.), mentre ha riconosciuto la legittimazione dell'associazione *KlimaSeniorinnen*, affermando che le speciali caratteristiche del cambiamento climatico quale *common concern of humankind* e la necessità di promuovere la solidarietà intergenerazionale in questo contesto depongono a favore di tale legittimazione (n. 489 ss.).

quando le decisioni politiche impattano sul godimento dei diritti fondamentali sanciti dalla CEDU, la giurisdizione della Corte non può essere in linea di principio esclusa<sup>18</sup>. Ciò premesso, l'indagine finalizzata ad individuare, in concreto, la linea di confine tra ambito legittimo di esercizio della giurisdizione ed ambito riservato alle scelte politiche è stata condotta al fine di accertare, nel merito appunto, la violazione sia dell'art. 8 che dell'art. 6 CEDU<sup>19</sup>. Per quanto riguarda, specificamente, l'accertamento della violazione dell'art. 8, la questione relativa alla maggiore o minore estensione della discrezionalità statale (*margin of appreciation*) nella definizione delle politiche climatiche è stata affrontata nel contesto dell'individuazione delle obbligazioni positive a carico dello Stato per la mitigazione degli effetti del cambiamento climatico su salute, benessere e qualità di vita privata e familiare<sup>20</sup>, mentre, con riguardo all'accertamento della violazione dell'art. 6, il «primato» del principio della separazione dei poteri è stato sottoposto ad una sorta di *test* di resistenza consistente nella verifica di un equilibrato rapporto di proporzionalità (*reasonable relationship of proportionality*) tra modalità limitative dell'accesso alla giurisdizione e legittime finalità perseguite<sup>21</sup>.

In definitiva, nell'ambito della complessa struttura della decisione della Corte EDU, la verifica dello spazio per il legittimo esercizio del sindacato giurisdizionale sugli atti e comportamenti dello Stato in tema di politiche climatiche è stata correttamente ricondotta agli accertamenti di merito, in linea con la reale consistenza della questione. Infatti, in un contesto normativo nel quale non vi sono specifiche disposizioni che costringano a considerare come questione di rito una parte del merito, la sussistenza di un ambito di pura discrezionalità dei pubblici poteri non costituisce un limite assoluto all'esercizio della giurisdizione, ma ne diventa uno dei possibili oggetti di accertamento. In altri termini, il carattere insindacabile delle scelte di indirizzo politico degli organi legislativi e di governo dello Stato non è un dato presupposto, *a monte* del sindacato giurisdizionale di merito, ma ne

<sup>18</sup> Nn. 449-451 della motivazione.

<sup>19</sup> Benché i ricorrenti avessero lamentato anche la violazione dell'art. 2, la Corte EDU ha ritenuto opportuno esaminare le doglianze dell'associazione ricorrente dal punto di vista della violazione del solo art. 8, rilevando che i principi elaborati per l'accertamento delle violazioni dell'art. 2 sono in larga misura sovrapponibili a quelli riferibili alle violazioni dell'art. 8 (n. 537).

<sup>20</sup> V. n. 538 ss.

<sup>21</sup> V. n. 626 ss.

rappresenta l'esito, sicché esso giunge a configurarsi come condizione (non per l'esercizio della giurisdizione *tout court*, bensì) per il conseguimento della decisione di merito favorevole.

4. Come accennato, nel procedere all'accertamento della violazione dell'art. 8 CEDU, la Corte di Strasburgo si è impegnata nella ricostruzione degli obblighi positivi, a carico degli Stati, di protezione dei rispettivi cittadini dagli effetti dannosi del cambiamento climatico. A tal fine, la Corte ha ripercorso i principi da essa enunciati in materia di danno ambientale, affermando tuttavia che le speciali caratteristiche del cambiamento climatico richiedono un approccio interpretativo «su misura» (*appropriate and tailored approach*) che, nel trarre ispirazione dalla giurisprudenza in materia ambientale, ne sviluppi gli approdi adattandoli alle peculiarità del nuovo contesto<sup>22</sup>.

Muovendo da questa premessa metodologica, la sentenza *KlimaSeniorinnen* ha affermato per la prima volta che dalle disposizioni della Convenzione EDU è possibile ricavare la sussistenza di un'obbligazione climatica degli Stati, il cui inadempimento è suscettibile, entro determinati limiti, di sindacato giurisdizionale<sup>23</sup>. Premesso che il sistema dell'UNFCCC poggia sul principio della responsabilità comune, ma differenziata, degli Stati, e sulle rispettive capacità di attuare efficaci misure di contrasto al cambiamento climatico, la Corte ha osservato che la responsabilità di ciascuno Stato si determina individualmente sulla base della relativa condotta ed in riferimento agli impegni internazionali assunti, e ad essa lo Stato non può sottrarsi invocando la responsabilità degli altri Stati, ricorrendo all'argomento della «*drop in the ocean*»<sup>24</sup>. La fonte di siffatta

<sup>22</sup> V. n. 422. L'insufficienza di tale approccio e l'impossibilità di una sua mera trasposizione nel contesto della *climate change litigation* emerge, in particolare, dalla constatazione che nessuna norma della CEDU appresta una protezione dell'ambiente in quanto tale, essendo questa condizionata alla dimostrazione di un effettivo pregiudizio per i diritti individuali garantiti dalla Convenzione (così Corte EDU, 22 agosto 2003, *Kyrtatos c. Grecia*).

<sup>23</sup> Cfr. F. GALLARATI, *L'obbligazione climatica davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 1461 ss., secondo cui il contributo più significativo della sentenza *KlimaSeniorinnen* al contenzioso climatico europeo è proprio quello di avere riconosciuto l'esistenza di un obbligo positivo degli Stati, fondato sulla Convenzione, di proteggere gli individui dagli effetti del cambiamento climatico sulla loro vita, salute, benessere e qualità di vita.

<sup>24</sup> V. nn. 442-444, laddove la Corte conclude che «what is important, and sufficient to engage the responsibility of the State, is that reasonable measures which the domestic

responsabilità, nell'ambito della Convenzione, è stata rinvenuta nell'art. 8, considerato dalla Corte come comprensivo del diritto ad un'effettiva protezione, da parte delle pubbliche autorità, dagli effetti avversi del cambiamento climatico sulla vita, la salute, il benessere e la qualità di vita degli individui<sup>25</sup>.

Il rapporto tra obbligazione climatica degli Stati e separazione dei poteri (*id est*, tra dovere statale di protezione dagli effetti del cambiamento climatico e limiti del sindacato giurisdizionale sulla mancata adozione di adeguate misure protettive) è venuto dunque in primo piano nel momento ricostruttivo del contenuto della suddetta obbligazione. A tal riguardo la Corte di Strasburgo ha riproposto la distinzione, ricavabile dalla propria giurisprudenza in tema di obblighi positivi, tra definizione degli obiettivi di protezione (attraverso la doverosa predisposizione di un quadro regolatorio adeguato ed effettivo) e scelta dei mezzi per raggiungere tali obiettivi (demandata alla valutazione discrezionale dei pubblici uffici), ma ha ritenuto di doverla precisare e adattare allo specifico contesto del cambiamento climatico. La Corte ha quindi sottolineato che la natura e la gravità del problema, così come il generale consenso circa la necessità di assicurare la protezione climatica attraverso la riduzione delle emissioni nocive nelle percentuali e tempistiche accettate in sede di accordi internazionali, fanno sì che in questo ambito il margine di apprezzamento degli Stati sia significativamente ridotto. Per contro, il margine di apprezzamento è più ampio con riferimento alla scelta dei mezzi per il raggiungimento degli obiettivi, la quale suppone un delicato bilanciamento tra priorità e risorse disponibili<sup>26</sup>.

È stato esattamente osservato come, su questo punto, la decisione *KlimaSeniorinnen* non presenti caratteri di particolare novità<sup>27</sup>. Da un lato, infatti, la distinzione tra definizione degli obiettivi e scelta dei mezzi non è inedita nello stesso contesto della *climate change litigation*<sup>28</sup>; dall'altro, l'obbligo

authorities failed to take could have had a real prospect of altering the outcome or mitigating the harm».

<sup>25</sup> V. n. 519.

<sup>26</sup> V. n. 543.

<sup>27</sup> V., ancora, F. GALLARATI, *op. cit.*, p. 1468.

<sup>28</sup> Tale distinguo risulta fondamentale anche nelle decisioni dei giudici olandesi in *Urgenda vs Netherlands*, considerato il *leading case* del contenzioso climatico europeo, del quale, secondo taluni, la decisione *KlimaSeniorinnen* costituirebbe la proiezione ultra-statale, avendone mutuato la soluzione giuridica (v., sul punto, L. SERAFINELLI, *Dal caos all'ordine (e viceversa)*:

degli Stati di predisporre un adeguato quadro regolatorio, legislativo ed amministrativo, finalizzato alla protezione della vita e della salute umana è già stato affermato dalla giurisprudenza della Corte EDU in materia ambientale<sup>29</sup>. Tuttavia, in *KlimaSeniorinnen* la Corte non si è limitata a generiche affermazioni di principio, ma ha esplicitato una *check list* di obblighi di dettaglio il cui adempimento è verificabile in sede giudiziaria in quanto contribuisce a definire l'adeguatezza del suddetto quadro regolatorio, così come elaborato sulla base della *best available science* in tema di cambiamento climatico<sup>30</sup>. Secondo la Corte, tale quadro regolatorio può dirsi adeguato se: a) specifichi un calendario di riduzione delle emissioni in vista del conseguimento della neutralità climatica, sulla base del *carbon budget* o altro metodo di quantificazione delle emissioni<sup>31</sup>; b) preveda percorsi con obiettivi intermedi di abbattimento delle emissioni ritenuti idonei al raggiungimento degli obiettivi generali di riduzione derivanti dagli impegni assunti; c) offra dimostrazione dell'adempimento di quanto programmato; d) mantenga aggiornati gli obiettivi di riduzione; e) elabori e attui tempestivamente le misure normative ed amministrative necessarie per il raggiungimento degli obiettivi generali e specifici. Nel caso di specie, la Corte di Strasburgo ha ritenuto che le politiche climatiche della Confederazione Elvetica non fossero conformi a questi *standards* di *due diligence* procedimentale, giungendo ad accertare (a maggioranza, con la *dissenting opinion* del solo giudice britannico) l'avvenuta violazione dell'art. 8 CEDU.

5. Con riferimento alla *check list* di cui sopra, deve concordarsi con quei commentatori che hanno giudicato l'atteggiamento della Corte EDU

*l'impatto del tritico della Corte EDU sul contenzioso climatico europeo di diritto privato*, in *dpceonline.it*, 2024, p. 1493 ss., spec. p. 1512 ss.).

<sup>29</sup> Cfr., per tutti, Corte EDU, 10 aprile 2012, *Di Sarno e altri c. Italia*.

<sup>30</sup> Rappresentata, in particolare, dai *reports* dell'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), consultabili in <https://www.ipcc.ch/reports/>. Sul rapporto tra dati scientifici e giustizia climatica v. F.M. CAVALCANTI, *Fonti del diritto e cambiamento climatico: il ruolo dei dati tecnico-scientifici nella giustizia climatica in Europa*, in *dpceonline.it*, SP2-2023, p. 329 ss.

<sup>31</sup> La centralità dello strumento del *carbon budget* nelle politiche climatiche è sottolineata da M. CARDUCCI, *La sentenza KlimaSeniorinnen e il Carbon Budget come presidio materiale di sicurezza, quantitativa e temporale, contro il pericolo e come limite esterno alla discrezionalità del potere*, in *dpceonline.it*, 2024, p. 1415 ss. Cfr. anche C. HILSON, *The Meaning of Carbon Budget within a Wide Margin of Appreciation*, in *VerfBlog*, 2024, in <https://verfassungsblog.de/the-meaning-of-carbon-budget-within-a-wide-margin-of-appreciation/>.

piuttosto cauto<sup>32</sup>, se non addirittura conservativo<sup>33</sup>. In effetti la Corte è stata particolarmente attenta a non oltrepassare i limiti connessi al carattere sussidiario della propria funzione, definendo il contenuto degli obblighi positivi degli Stati in termini estremamente vaghi, generici, e poco stringenti<sup>34</sup>. I giudici di Strasburgo si sono limitati a richiamare i classici principi di *due diligence* in materia ambientale<sup>35</sup> e li hanno adattati alla specificità del cambiamento climatico, enunciando una serie di doveri non particolarmente onerosi, rispetto ai quali la maggior parte degli Stati può dirsi già sostanzialmente adempiente<sup>36</sup>. Insomma, la parte della sentenza relativa al margine di apprezzamento degli Stati e all'individuazione degli obblighi di dettaglio, oggetto di possibile sindacato giudiziario, è apparsa meno innovativa rispetto a quella riguardante l'enunciazione dell'esistenza di un'obbligazione generale di protezione dagli effetti del cambiamento climatico, fondata sull'art. 8 CEDU<sup>37</sup>.

Di conseguenza, mentre il *compliance test* cui la Corte ha sottoposto le misure adottate dalla Confederazione Elvetica (membro del Consiglio d'Europa, ma non dell'Unione Europea) ha avuto esito negativo, tutt'altro esito appare prefigurabile laddove allo stesso *test* fossero sottoposte le iniziative di contrasto al cambiamento climatico adottate dagli Stati Membri dell'UE. L'Unione europea, infatti, dopo aver aderito all'UNFCCC e all'Accordo di Parigi del 2015, ha adottato vari provvedimenti normativi allo scopo di mitigare gli effetti del cambiamento climatico, i quali hanno previsto obiettivi quantitativi e temporali di riduzione delle emissioni di GHG (-55% rispetto al 1990 entro il 2030, neutralità climatica entro il 2050), rendendoli giuridicamente vincolanti<sup>38</sup>.

<sup>32</sup> V., es., L. ACCONCIAMESSA, *Il contenzioso climatico davanti alla Corte europea dei diritti umani, tra aspettative, rischi e realtà*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2024, p. 369 ss., spec. p. 372 ss.; R. PISILLO MAZZESCHI, *Diritti umani e cambiamento climatico: brevi note sulla sentenza KlimaSeniorinnen della Corte di Strasburgo*, *ibidem*, p. 383 ss., spec. p. 391 ss.; O.W. PEDERSEN, *Climate Change and the ECHR: The Results are In*, in *ejiltalk.org*, 2024, in [ejiltalk.org/climate-change-and-the-echr-the-results-are-in/](https://ejiltalk.org/climate-change-and-the-echr-the-results-are-in/); J. LETWIN, *Klimasenioren: the Innovative and the Orthodox*, *ibidem*, 2024, in <https://www.ejiltalk.org/klimasenioren-the-innovative-and-the-orthodox/>.

<sup>33</sup> C. BLATTNER, *Separation of Powers and KlimaSeniorinnen*, cit.

<sup>34</sup> L. ACCONCIAMESSA, *Il contenzioso climatico davanti alla Corte europea*, cit., p. 377.

<sup>35</sup> J. LETWIN, *Klimasenioren: the Innovative and the Orthodox*, cit.

<sup>36</sup> O.W. PEDERSEN, *Climate Change and the ECHR*, cit.

<sup>37</sup> R. PISILLO MAZZESCHI, *Diritti umani e cambiamento climatico*, cit., p. 392.

<sup>38</sup> Il riferimento è, in particolare, al regolamento (EU) 2021/1119 del Parlamento Europeo e del Consiglio, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità

Tornando alla sentenza italiana Giudizio Universale, le considerazioni appena svolte rendono difficile una previsione circa il possibile impatto della decisione *KlimaSeniorinnen* sul riesame in appello della questione di giurisdizione decisa in primo grado. È innegabile che la decisione della Corte di Strasburgo, nella parte in cui afferma l'esistenza di un'obbligazione climatica degli Stati fondata sull'art. 8 CEDU, rafforzi le prospettive del contenzioso climatico riconducibile, sia direttamente che indirettamente, alla violazione dei diritti umani<sup>39</sup>, e quindi costituisca un dato rilevante anche per le decisioni da assumersi nell'ordinamento italiano, benché questo non contempra, almeno per ora, l'azionabilità di diritti in applicazione diretta delle norme CEDU<sup>40</sup>. Tuttavia, una trasposizione domestica della verifica della *due diligence* climatica sul modello *KlimaSeniorinnen* non sarebbe verosimilmente di particolare utilità, posto che lo Stato italiano, in quanto Stato membro UE, supererebbe con molta probabilità tale verifica, risultando dotato di un adeguato quadro regolatorio conforme ai requisiti procedurali elencati dalla Corte EDU.

Resta da verificare se nel contesto eurounitario in cui gli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas-serra sono stati resi giuridicamente vincolanti sotto il profilo sia quantitativo che temporale, vi sia spazio per l'esercizio della giurisdizione laddove a questa sia chiesto di accertare che le misure concretamente intraprese dagli organi statali di indirizzo politico in base a legittime scelte discrezionali non sono idonee, in base ad una valutazione di tipo scientifico, di raggiungere i suddetti obiettivi<sup>41</sup>. In altri

climatica (c.d. Normativa Europea sul Clima), séguito dall'adozione del piano *Fit For 55*, che è parte del piano europeo per il raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050 (c.d. *Green Deal* europeo).

<sup>39</sup> Cfr. C.V. GIABARDO, *Qualche annotazione comparata sulla pronuncia di inammissibilità per difetto assoluto di giurisdizione nel primo caso di Climate Change Litigation in Italia*, in [www.giustizjainsieme.it](http://www.giustizjainsieme.it).

<sup>40</sup> Nella prospettiva del *Giudizio Universale*, la violazione dei diritti umani consacrati nella CEDU può riempire di ulteriore contenuto l'art. 2043 c.c., avvalorando l'idea di un diritto alla stabilità climatica quale diritto fondamentale la cui violazione costituisce fatto illecito ai sensi di tale previsione. Inoltre, il richiamo alla solidarietà intergenerazionale operato dalla Corte EDU può contribuire al rafforzamento della garanzia di effettiva protezione dell'«interesse delle future generazioni» sancito dal nuovo testo dell'art. 9 cost. (in tal senso sia consentito il rinvio a D. CASTAGNO e M.P. GASPERINI, *Procedural Hurdles of Climate Change Litigation in Italy: Prospects in Light of the ECtHR Decision in the KlimaSeniorinnen Case*, in *ILJ*, 2024, p. 92 ss. spec. p. 106).

<sup>41</sup> Si è osservato, a tal riguardo, che la politica climatica non è più libera nel fine, e quando le cause climatiche invocano il rispetto di obblighi politicamente accettati e resi

termini, si tratta di capire se, rispetto agli impegni giuridicamente vincolanti assunti dagli Stati, l'insufficienza delle misure adottate si configuri quale inadempimento a quel dovere, in più occasioni sottolineato dalla decisione *KlimaSeniorinnen*, di rendere effettivi gli impegni presi attraverso l'attuazione delle misure più idonee allo scopo<sup>42</sup>.

Una risposta positiva è stata offerta dalla giurisprudenza belga, la quale ha condannato lo Stato all'adozione delle misure necessarie all'abbattimento delle emissioni nella misura del 55% rispetto al 1990 entro il 2030, ritenendo che una condanna al raggiungimento degli obiettivi posti dalla normativa europea non comporti una violazione del principio di separazione dei poteri<sup>43</sup>. Da questo punto di vista, il caso Giudizio Universale si prospetta più problematico, in quanto gli attori, proponendo domanda di condanna dello Stato italiano all'adozione delle opportune iniziative per la riduzione delle emissioni del 92% rispetto al 1990 entro il 2030, non si sono limitati a censurare le misure nazionali attuative degli obblighi derivanti dal diritto europeo, ma hanno contestato gli stessi *targets* frutto di decisioni politiche assunte in sede unionale, reputandoli insufficienti al conseguimento degli obiettivi di cui all'Accordo di Parigi.

6. La questione di giurisdizione posta dalle liti climatiche nei confronti degli Stati membri dell'UE si risolve dunque in un problema di percentuali? Accedendo a questa idea solo le domande giudiziali di condanna all'abbattimento delle emissioni in percentuale superiore a quella richiesta dalla normativa eurounitaria sarebbero da considerare lesive del principio di separazione dei poteri, mentre le domande di condanna che si mantenessero

giuridicamente vincolanti, i tribunali non si sostituiscono nelle decisioni politiche di salvaguardia del clima, ma le monitorano e le rafforzano (cfr. V. JACINTO, *La prima decisione italiana sulla responsabilità climatica*, cit., p. 653 s.).

<sup>42</sup> Al riguardo, la Corte EDU ha affermato che «*the State's primary duty is to adopt, and to effectively apply in practice, regulations and measures capable of mitigating the existing and potentially irreversible, future effects of climate changes*» (n. 545); ed ancora, con riferimento alla violazione dell'art. 6 CEDU, ha ritenuto illegittimo il rifiuto delle corti svizzere di giudicare sul ricorso interno dell'associazione, nella parte in cui esso si doleva di «*failures in the enforcement of the existing domestic law affecting the protection of the rights defended by the applicant associations*» (n. 634).

<sup>43</sup> Il riferimento è al caso *Klimaatzaak*, deciso dalla Corte d'appello di Bruxelles il 30 novembre 2023 in riforma della decisione di primo grado (sul punto, v. M. PETEL e N. VANDER PUTTEN, *The Belgian Climate Case: Navigating the Tensions Between Climate Justice and Separation of Powers*, in <https://verfassungsblog.de/the-belgian-climate-case>).

entro la detta percentuale dovrebbero ritenersi giustiziabili<sup>44</sup>. Uno spunto in questa direzione sembra potersi cogliere in *KlimaSeniorinnen*, nella parte in cui ha affermato che l'azione proposta dall'associazione svizzera dinanzi alle corti domestiche, *hybrid in nature*, è estranea all'ambito applicativo dell'art. 6 CEDU laddove ha sollevato questioni attinenti alle scelte legislative, ma è esaminabile in sede giudiziaria nei limiti in cui ha denunciato la mancata attuazione della normativa esistente<sup>45</sup>.

A tal proposito, si è osservato che anche la causa Giudizio Universale presenta un duplice oggetto, in quanto gli attori hanno lamentato sia l'inadeguatezza delle misure intraprese dagli organi statali per conseguire gli obiettivi intermedi di riduzione delle emissioni fissati a livello europeo, sia la loro stessa attitudine a consentire il raggiungimento degli obiettivi finali stabiliti dall'Accordo di Parigi<sup>46</sup>. Nella decisione del Tribunale di Roma, tuttavia, siffatta distinzione è rimasta sullo sfondo, venendo in primo piano, piuttosto, l'ammissibilità di una condanna *tout court* dello Stato in materia climatica: premesso, infatti, che la questione di giurisdizione si pone «in ragione delle richieste specifiche avanzate con il rimedio azionato e della particolarità con la quale è stata strutturata la domanda, in quanto diretta ad ottenere dal Giudice una pronuncia di condanna dello Stato legislatore e del governo ad un *facere* in una materia tradizionalmente riservata alla politica», il giudice romano è giunto ad affermare che «non può ritenersi sussistere una obbligazione dello Stato (di natura civile coercibile da parte del singolo) di ridurre le emissioni nel senso voluto dagli attori»<sup>47</sup>.

In questa prospettiva, dunque, il *vulnus* al principio della separazione dei poteri appare correlato, più in generale, alla tipologia di tutela richiesta, in quanto qualunque domanda di condanna dello Stato ad un *facere* (infungibile) in ambito climatico (che sia finalizzata al raggiungimento degli

<sup>44</sup> Nel caso *Urgenda* i giudici olandesi hanno ritenuto in ogni caso possibile la condanna dello Stato all'ottenimento di specifiche percentuali di riduzione delle emissioni, ancorché non previste da atti normativi interni o sovranazionali (va precisato che la sentenza della Corte Suprema olandese è del 2019, dunque anteriore alla l. europea sul clima). Al riguardo, essi hanno affermato che solo una condanna all'adozione di specifiche misure costituirebbe ingerenza nell'ambito legittimo del potere politico (per una critica a tale impostazione, basata su una distinzione ritenuta sfuggente, v. C.V. GIABARDO, *Qualche annotazione comparata*, cit.).

<sup>45</sup> V. n. 633 ss.

<sup>46</sup> V. JACINTO, *La prima decisione italiana*, cit., p. 650.

<sup>47</sup> Secondo C.M. MASIERI, *La causa "Giudizio Universale" e il destino della climate change litigation*, cit., p. 318, l'esito non sarebbe stato diverso quand'anche gli attori avessero domandato solamente un risarcimento in forma pecuniaria.

obiettivi posti dalla normativa vigente, oppure al conseguimento di risultati più ambiziosi), può essere riguardata come uno sconfinamento del sindacato giudiziario nell'ambito riservato alle decisioni politiche<sup>48</sup>. Una siffatta condanna, peraltro, implica evidenti ostacoli in sede attuativa, i quali, secondo una certa ricostruzione, verrebbero in considerazione sin dallo scrutinio della sussistenza dell'interesse ad agire in sede cognitiva, potendo condurre ad una decisione che nega tale interesse in ragione dell'inutilità della tutela concretamente richiesta rispetto al risultato perseguito<sup>49</sup>. Con specifico riferimento al contesto italiano, inoltre, appare problematica l'applicabilità dell'art. 614 *bis* c.p.c. alle condanne dello Stato in materia climatica, in quanto la salvezza prevista nella richiamata disposizione normativa, nell'impedire al giudice l'adozione di misure di coercizione indiretta quando «ciò sia manifestamente iniquo», finisce per riproporre anche in questa sede la questione del rapporto tra sindacato giudiziario e separazione dei poteri<sup>50</sup>.

*Last but not least*, vi è un problema di inquadramento sistematico delle condanne in esame, nella misura in cui cumulano una funzione riparatoria del pregiudizio già recato alla stabilità climatica e ai diritti degli individui che da questa dipendono, nonché una funzione preventiva di futuri, e più gravi, pregiudizi. Da questo punto di vista, le domande di condanna dello Stato italiano oggetto del Giudizio Universale, fondate sull'art. 2058, comma 1, c.c., sembrano rappresentare una forzatura dell'utilizzo del rimedio *in iure* previsto, giacché questo, pur configurandosi quale rimedio risarcitorio in forma specifica, rivolto al passato, nel caso di specie è stato utilizzato anche

<sup>48</sup> La stessa Corte EDU in *KlimaSeniorinnen* ha tenuto a precisare che «having regard to the complexity and the nature of the issues involved, the Court is unable to be detailed or prescriptive as regards any measures to be implemented in order to effectively comply with the present judgment», sicché «the respondent State, with the assistance of the Committee of Ministers, is better placed than the Court to assess the specific measures to be taken» (n. 657).

<sup>49</sup> È, questa, la linea seguita dalla famosa decisione della *Ninth Circuit Court of Appeals* del 17 gennaio 2020 nel caso *Juliana vs United States*, in <https://climatecasechart.com>. Su questo aspetto v. anche S. VINCRE e A. HENKE, *Il contenzioso "climatico": problemi e prospettive*, in *BioLaw Journal*, 2023, p. 137 ss., spec. p.148.

<sup>50</sup> Per un approccio «possibilista» rispetto all'applicabilità dell'art. 614 *bis* c.p.c. in materia climatica v. S. VINCRE e A. HENKE, *op. cit.*, p. 148.

(e soprattutto), in funzione preventiva di danni futuri<sup>51</sup>, mettendo in crisi la tradizionale distinzione tra tutela risarcitoria e tutela inibitoria<sup>52</sup>.

Alla luce di tali considerazioni, è da chiedersi se la questione del difetto di giurisdizione si porrebbe in termini diversi qualora la domanda fosse limitata alla mera declaratoria di responsabilità dello Stato per inazione climatica<sup>53</sup>. Tale prospettiva appare meritevole di approfondimento (non possibile in questa sede), ponendo il giudice dinanzi ad un compito accertativo che, seppur non agevole (si tratterebbe comunque di accertare l'esistenza di obblighi giuridicamente vincolanti, inadempimenti, danni e nesso di causalità), risulterebbe comunque alleggerito da quegli aspetti (pronuncia di ordini, ingiunzioni e condanne) ritenuti maggiormente «invasivi» delle prerogative statali.

7. In conclusione, il tema del cambiamento climatico richiede al diritto uno sforzo innovativo su vari livelli: sia sul versante del diritto sostanziale, chiamato a concettualizzare e sistematizzare un nuovo diritto al clima, e ad identificare le più adeguate forme di protezione per le presenti e future generazioni<sup>54</sup>, sia su quello del diritto processuale, cui è richiesto di

<sup>51</sup> Questa duplice funzione delle condanne di *facere* in ambito climatico è evidenziata sia dalla giurisprudenza belga nella sentenza *Klimaatzaak* (v., *supra*, nota 43), sia dalla giurisprudenza francese nel caso *Affaire du Siècle* deciso dal *Tribunal Administratif de Paris* il 14 ottobre 2021 (v., al riguardo, C. CURNIL, A. LE DYLIO e P. MOUGEOLLE, *L'affaire Du Siècle: French Climate Litigation between Continuity and Innovation*, in *Carbon & Climate Law Review*, 2020, p. 40 ss.).

<sup>52</sup> Cfr., sul punto, V. JACINTO, *La prima decisione italiana*, cit., p. 655 (ivi ulteriori riferimenti). Il ricorso alla tutela inibitoria nel contenzioso climatico potrebbe essere favorito dalla presenza, nell'ordinamento nazionale, dello strumento dell'azione inibitoria collettiva previsto dall'art. 840 *sexiesdecies* c.p.c. (introdotto dalla l. 12 aprile 2019, n. 31), il quale tuttavia è esperibile unicamente nei confronti di imprese o enti gestori di servizi pubblici o di pubblica utilità (v., a tal proposito, R. FORNASARI, *La struttura della tutela inibitoria ed i suoi possibili utilizzi nel contrasto al cambiamento climatico*, in *Resp. civ. prev.*, 2021, p. 2061 ss.; R. TISCINI, *Tutela inibitoria e cambiamento climatico*, in *Riv. dir. proc.*, 2024, p. 331 ss.).

<sup>53</sup> Ciò è quanto avvenuto in *Juliana vs United States*, laddove i ricorrenti, dopo aver richiesto la condanna dei pubblici poteri all'adozione di un programma di azioni di mitigazione degli effetti del cambiamento climatico, hanno emendato la domanda, limitandola ad una pronuncia dichiarativa (modifica di non poco momento, come osserva anche C.V. GIABARDO, *Qualche annotazione comparata*, cit.).

<sup>54</sup> In tema, v. A. GIORDANO, *Introduzione alla tutela del clima come bene comune*, Napoli, 2024, p. 7 ss.; A. PISANÒ, *Il diritto al clima. Il ruolo dei diritti nei contenziosi climatici europei*, Napoli, 2022, *passim*.

individuare strumenti efficaci di tutela, anche mediante adattamento di quelli esistenti<sup>55</sup>. Con specifico riguardo al diritto processuale interno, dunque, le tradizionali categorie giuridiche (*in primis* il difetto assoluto di giurisdizione, ma anche la legittimazione ad agire) non possono, e non debbono, costituire un ostacolo insormontabile per lo sviluppo di un contenzioso climatico che non intenda esaurire la propria funzione unicamente sul piano «strategico»<sup>56</sup>, ma necessitano di una rilettura ispirata ad un equilibrato rapporto tra i vari principi fondamentali dello Stato di diritto, ed in specie, per quanto qui interessa, tra il principio di separazione dei poteri ed il diritto di accesso alla giustizia<sup>57</sup>.

In questa prospettiva, assume particolare rilievo quanto affermato dalla Corte di Strasburgo nella decisione *KlimaSeniorinnen*, in particolare laddove ha osservato che se, da un lato, la separazione di poteri rappresenta in linea di principio una limitazione legittima del diritto di accesso alle corti, dall'altro, tale limitazione implica una proporzionalità tra mezzi impiegati e scopo perseguito, verificabile in sede giudiziaria<sup>58</sup>. E non può sfuggire il richiamo della stessa Corte al ruolo fondamentale che i giudici nazionali hanno svolto e potranno svolgere in futuro nel contenzioso climatico proprio sotto il profilo della garanzia di accesso alla giustizia, attraverso una seria presa in carico delle azioni giudiziarie intraprese, soprattutto in forma collettiva, e delle esigenze di tutela ad esse sottese<sup>59</sup>. Se ne desume, al di là di un generico invito alle giurisdizioni domestiche a fare la propria parte per assicurare una protezione effettiva dei diritti coinvolti, un'esortazione ad affrontare con coraggio le questioni giuridiche poste dalla *climate change litigation*, in ragione della gravità della situazione e della primaria importanza degli interessi in gioco. Dalla Corte EDU è venuto, dunque, un messaggio forte in grado di imprimere una spinta decisiva all'interpretazione evolutiva

<sup>55</sup> Cfr. E. D'ALESSANDRO, *Judicial Remedies for Climate Change in Domestic Courts*, in *International Journal of Procedural Law*, 2024, p. 3 ss.; ID., *Potential Long-Term Impact of Vertical Climate actions*, in E. D'ALESSANDRO e D. CASTAGNO, *Reports & Essays on Climate Change Litigation*, Torino, 2024, p. 161 ss.

<sup>56</sup> S. VALAGUZZA, *Le liti strategiche e il cambiamento climatico*, in *Riv. giur. ambiente*, 2021, p. 68 ss.

<sup>57</sup> Un ripensamento del tema del difetto assoluto di giurisdizione è auspicato da V. JACINTO, *La prima decisione italiana*, cit., p. 656, secondo il quale il vero ostacolo è costituito dall'assetto «culturale» delle categorie proprie del diritto costituzionale nazionale.

<sup>58</sup> V. n. 626 ss.

<sup>59</sup> V. n. 639.

del diritto di fronte ad una sfida assai impegnativa, che richiede alla giurisdizione una delicata, ma ineludibile, scelta di campo<sup>60</sup>.

<sup>60</sup> Sul punto, L. MAGI, *Giustizia climatica e teoria dell'atto politico: tanto rumore per nulla*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2021, p. 1029 ss., spec. p. 1049, secondo cui i giudici saranno chiamati a scegliere «fra giustizia “(parzialmente) creativa” e formalismo giuridico e, addirittura, fra sopravvivenza della democrazia e quella del genere umano».