

Commentaries

## Separazione dei poteri e *carbon budget* residuo nel quadro del “Giudizio Universale” sul clima\*

*Andrea Molfetta\*\**

SEPARATION OF POWERS AND REMAINING CARBON BUDGET IN THE FRAMEWORK OF THE “GIUDIZIO UNIVERSALE” RULING

**ABSTRACT:** In the context of climate change litigation, the ruling of the Court of Rome in the “Giudizio Universale” case stands in contrast to the jurisprudential trends observed in Europe and the rest of the world. This contribution outlines the critical aspects of the decision and the issues that emerged afterwards, with reference to the determination of the *remaining carbon budget*, that is the share of net anthropogenic carbon dioxide emissions still available to Italy in order to remain within the parameters set by the Paris Agreement.

**KEYWORDS:** Climate change; strategic litigation; separation of powers; climate constitutionalism; fundamental rights

**ABSTRACT:** Nell’ambito del contenzioso climatico, la sentenza del Tribunale di Roma nel caso “Giudizio Universale” si è posta in netta contrapposizione rispetto alle tendenze giurisprudenziali registrate in Europa e nel resto del mondo. Il presente contributo tenta di ricostruire le motivazioni, assai criticabili, poste a fondamento della decisione e le questioni che sono emerse in seguito alla pronuncia, con particolare riguardo alla determinazione del cosiddetto *carbon budget residuo*, ossia la quota di emissioni nette di anidride carbonica di origine antropica ancora a disposizione dell’Italia per non oltrepassare i limiti stabiliti dall’Accordo di Parigi.

**PAROLE CHIAVE:** Cambiamento climatico; contenzioso strategico; separazione dei poteri; costituzionalismo climatico; diritti fondamentali

**SOMMARIO:** 1. Alcuni cenni introduttivi al contenzioso climatico – 2. La vicenda “Giudizio Universale” in Italia: una sintesi – 3. “Anatomia di una caduta”: la decisione del Tribunale romano e il richiamo alla separazione dei poteri – 4. Emergenza climatica, *carbon budget residuo* e prospettive per il contenzioso italiano – 5. Un monito finale.

---

\*Il presente contributo costituisce una rielaborazione dell’intervento reso al Convegno “Il giudice di fronte alla crisi ambientale e climatica”, svoltosi presso l’Università degli Studi di Verona il 27 novembre 2024, i cui Atti sono pubblicati in S. CATALANO, G. LIGUGNANA (a cura di), *Il giudice di fronte alla crisi ambientale e climatica*, Torino, 2025.

\*\*Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale e pubblico presso l’Università degli Studi di Genova. Indirizzo e-mail: [andrea.molfetta@edu.unige.it](mailto:andrea.molfetta@edu.unige.it). Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo.



## 1. Alcuni cenni introduttivi al contenzioso climatico

**L**a “minaccia esistenziale” rappresentata dal cambiamento climatico spinge sempre più i giuristi ad interrogarsi sull’efficacia e sull’effettività degli strumenti (normativi e non) a disposizione degli Stati<sup>1</sup>. In un contesto composito, che dovrebbe realisticamente stimolare un’interazione attiva tra collettività e pubblici poteri, tra rappresentati e rappresentanti, «[...] è soprattutto la funzione giurisdizionale ad essere stata coinvolta» nell’arginamento del fenomeno emergenziale<sup>2</sup>.

È innegabile, infatti, come il diritto pretorio sovente si sia trovato – e si trovi tutt’ora – a supplire alle carenze dei legislatori ordinari, che talvolta sembrano patire una cieca negligenza nell’opera di temperamento delle alterazioni metereologiche di origine antropica, talaltra non possiedono la capacità di incidere in misura apprezzabile su un fenomeno che travalica i confini territoriali e la dimensione strettamente presente.

Muovendo da questa riflessione, invero, si possono ben comprendere le ragioni che paiono condurre verso uno “scollamento” del cardine della tutela dei diritti legati alla stabilità climatica dai soggetti tradizionalmente deputati a promuovere gli interessi comuni – nella specie, le Assemblee elette e i governi statali – agli organi giudicanti interni (giudici comuni<sup>3</sup> e Corti costituzionali<sup>4</sup>) o alle istituzioni sovraordinate. Si pensi, a titolo meramente esemplificativo, all’impatto delle azioni strategiche del *Green Deal* nell’area eurounitaria<sup>5</sup> e, più in generale, delle posizioni assunte dalla Commissione von der Leyen in

---

<sup>1</sup> Il Regolamento UE n. 1119/2021 – usualmente definito “Legge europea sul clima” – al primo *Considerando* riconosce che «la minaccia esistenziale posta dai cambiamenti climatici richiede una maggiore ambizione e un’intensificazione dell’azione per il clima da parte dell’Unione e degli Stati membri».

<sup>2</sup> Così, di recente, R. BIFULCO, *Rule of law ed emergenza climatica*, in *Federalismi.it*, Editoriale – 5/2025, IV. L’A., tuttavia, ritiene che il cambiamento climatico non possa propriamente ricondursi alle tradizionali categorie del diritto costituzionale, e in particolare a quella dello *stato di emergenza*, che ipoteticamente implicherebbe una sospensione/deroga dei diritti fondamentali e un’alterazione momentanea dei rapporti intercorrenti tra organi costituzionali. Viceversa, sulla qualificazione emergenziale del cambiamento climatico, si veda la Risoluzione del Parlamento europeo del 28 novembre 2019 sull’emergenza ambientale e climatica (2019/2930 (RSP)).

<sup>3</sup> Corte Suprema dei Paesi Bassi, *Urgenda Foundation v. State of the Netherlands*, 20 dicembre 2019, o Tribunale Amministrativo di Parigi, *Oxfam France e al. v. Francia*, 3 febbraio 2021. Ancora, la controversia domestica soprannominata “Giusta Causa”, con cui alcune associazioni (ReCommon APS, Greenpeace Italia) e dodici attori privati hanno chiesto di accertare la responsabilità di ENI S.p.a., Ministero dell’Economia e delle Finanze, Cassa Depositi e Prestiti S.p.a. per i danni alla salute, all’incolumità e alla proprietà derivanti dai mutamenti climatici. Sul regolamento preventivo di giurisdizione, promosso nella *querelle* in questione, si sono pronunciate, con un’assai recente ordinanza, le Sezioni Unite della Cassazione. Il provvedimento, di cui si dirà più avanti, è già stato commentato da L. SERAFINELLI, *Cass. Civ., Sez. Un., ord. 21 luglio 2025, n. 20381, Greenpeace et al. c. Eni et al.: navigare nel mare (forse un poco meno?) incerto del contenzioso climatico all’italiana*, in DPCE Online (Osservatorio OCA), 29 luglio 2025, e A. MOLFETTA, «*Eppur [qualcosa] si muove*». *Considerazioni a prima lettura intorno all’ordinanza sul regolamento di giurisdizione nella vertenza climatica* Greenpeace e al. v. Eni e al., in *Corti Supreme e Salute*, 3/2025, 1-12. Tutti gli atti processuali, inoltre, sono liberamente consultabili su [www.greenpeace.org](http://www.greenpeace.org).

<sup>4</sup> Si pensi, per esempio, alla decisione del *Bundesverfassungsgericht* nell’ambito del contenzioso *Neubauer e al. v. Germania*, 24 marzo 2021.

<sup>5</sup> Si rinvia, in proposito, alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni dell’11 dicembre 2019, intitolata *Green deal europeo* (COM(2019) 640). Sul tema, *ex multis*, D. BEVILACQUA, E. CHITI, *Green deal. Come costruire una nuova Europa*, Bologna, 2024, 24, i quali sottolineano che «[...] il riferimento alla neutralità climatica, per quanto di solito ignorato nelle riflessioni sul Green Deal, è tutt’altro che scontato e merita la nostra considerazione. Perché è un obiettivo che ha





materia di contrasto ai cambiamenti climatici e al degrado ambientale, agli obiettivi scolpiti dall'ONU nell'*Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*<sup>6</sup>, o ancora al ruolo che i Tribunali internazionali – dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo<sup>7</sup> al Tribunale internazionale per il diritto del mare (ITLOS)<sup>8</sup>, finanche la Corte Internazionale di Giustizia<sup>9</sup> – vanno progressivamente acquisendo nella salvaguardia delle situazioni giuridiche individuali e collettive<sup>10</sup>.

A tal proposito, non è possibile non osservare come le vertenze in materia siano germinate in misura crescente, se non addirittura esponenziale, tanto negli Stati Uniti – luogo di predilezione del confronto

---

un contenuto preciso e pone molto in alto l'asticella della strategia dell'Unione». Utile, altresì, D. BEVILACQUA, *Il green new deal*, Milano, 2024.

<sup>6</sup> Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale il 25 settembre 2015 (*Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*).

<sup>7</sup> Si rimanda, in particolare, alle pronunce della Corte Edu nei casi *Carême v. Francia, Duarte Agostinho e al. v. Portogallo e altri* 32 e, soprattutto, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e al. v. Svizzera*, 9 aprile 2024. Recentemente, ma riconducibile al contenzioso più squisitamente ambientale, la decisione *Cannavacciuolo e al. v. Italia*, 30 gennaio 2025, con cui la Corte ha condannato lo Stato italiano per non aver adottato misure adeguate a proteggere la popolazione dagli effetti nocivi dell'inquinamento nella cosiddetta "Terra dei Fuochi"; per una breve disamina, v. L. MAZZA, *Terra dei Fuochi: prime suggestioni sulla pronuncia della Corte EDU che condanna l'Italia*, in DPCE Online (Osservatorio OCA), 14 febbraio 2025, 1-8; N. MAFFEI, *Verso una dimensione ambientale del diritto alla vita? Dalla Corte EDU una pronuncia storica nel caso Cannavacciuolo and Others v. Italy*, in *Diritti Comparati*, 27 marzo 2025, 1-7. Si attende, invece, l'esito delle vertenze *Uricchio v. Italia e altri* 31 e *De Conto v. Italia e altri* 32.

<sup>8</sup> Ci si riferisce, in particolare, all'opinione consultiva dell'ITLOS n. 31 del 21 maggio 2024 – recante “Request for an advisory opinion submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law” –, con cui il Tribunale ha riconosciuto che l'obbligazione climatica è imputabile ai singoli Stati, in modo da prevenire pregiudizi irreparabili, anche sull'ecosistema marino; il testo del documento è disponibile in [www.itlos.org](http://www.itlos.org). Sulla questione, M. BEDENDI, L. SCHIANO DI PEPE, *Il parere consultivo del tribunale internazionale per il diritto del mare in materia di cambiamento climatico*, in DPCE Online (Osservatorio OCA), 6 giugno 2024, 1-6; A. LATINO, *Il parere consultivo n. 31 del Tribunale internazionale per il diritto del mare sul nesso fra gas climalteranti di origine antropica e tutela degli oceani*, in *AmbienteDiritto*, 2/2024, 1-20; ancora, di recente, A. SEBBIO, *Il paradigma One Health nel parere consultivo dell'ITLOS sul cambiamento climatico: proteggere gli oceani per tutelare la salute umana*, in *Corti Supreme e Salute*, 3/2024, 1115-1130.

<sup>9</sup> Il 29 marzo 2023, infatti, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha adottato una risoluzione (A/77/L.58), con la quale è stata richiesta alla Corte Internazionale di Giustizia la formulazione di un parere consultivo circa gli obblighi degli Stati in termini di contrasto al cambiamento climatico e le conseguenze giuridiche nell'eventualità in cui, dalle azioni od omissioni degli stessi, siano derivati pregiudizi significativi al sistema climatico o ad altre componenti ecosistemiche. Il procedimento risulta ancora pendente.

<sup>10</sup> Sul punto, v. G. GRASSO, *La lotta contro il cambiamento climatico tra giudici e decisione politica*, in *Avvenire*, 21 febbraio 2025, 12, secondo cui il contenzioso climatico «[...] vede contrapporsi organi della decisione politica – parlamenti, governi, presidenti, lo stesso popolo quale organo costituzionale, a seconda della rispettiva forma di governo – e organi giurisdizionali, giudici comuni, Corti costituzionali o Corti internazionali, non mancando poi cause climatiche intentate contro soggetti economici privati, responsabili di produrre un volume di emissioni di gas serra analogo a quello di molti Stati...».



climatico, in ragione delle politiche assai antagonistiche condotte a livello federale<sup>11</sup> –, quanto nel resto del mondo<sup>12</sup>.

Risalendo agli albori del contenzioso strategico, infatti, fu la “terra dalle vaste praterie” a dare i natali alla cd. *Climate change litigation*, la quale – come è stato rilevato dalla dottrina giuridica più accorta – «[...] non si presenta come un blocco monolitico, ma piuttosto come una serie di cause iniziate da attori diversi con scopi eterogenei»<sup>13</sup>.

E proprio la consapevolezza – di ampia diffusione, oramai, nella società civile – circa l’impossibilità di ignorare o procrastinare ulteriormente l’opera di mitigazione del surriscaldamento globale sembra porsi a fondamento della cospicua “giustizia climatica”<sup>14</sup>, che vive oggi, appunto, il suo “secolo d’oro”<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> A questo proposito, si rifletta su come il neo-eletto Presidente Donald Trump abbia ritirato gli Stati Uniti – il secondo maggior produttore di emissioni di gas serra a livello internazionale – dall’Accordo di Parigi del 2015, dopo che il suo predecessore, Joe Biden, aveva fatto rientrare il Paese nel medesimo trattato. Sul punto, G. Di DONFRANCESCO, *Così gli Usa voltano di nuovo le spalle all’Accordo di Parigi sul climate change*, in [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com), 7 febbraio 2025. Sulla stessa scia si pone l’annuncio, sempre dell’attuale inquilino della Casa Bianca, di abbandono del fondo *Loss & Damage*, istituito durante la COP27 e reso operativo alla COP28, le cui risorse sono destinate ai Paesi in via di sviluppo per compensare perdite e danni derivanti dal cambiamento climatico; vedasi, in proposito, N. LAKHANI, *US exits fund that compensates poorer countries for global heating*, in [www.theguardian.com](http://www.theguardian.com), 7 marzo 2025. Più in generale, per una panoramica sulle altalenanti politiche portate avanti negli Stati Uniti in materia climatica, sebbene non aggiornata agli ultimi eventi, A. SANTESE, *Gli Stati Uniti, il clima e la sicurezza internazionale*, in C. TORNIMBENI, P. SOAVE (a cura di), *Democrazia, populismo e autoritarismo. Trasformazioni politiche in Asia, Africa, Europa centro-orientale e Americhe*, Milano, 2023, 52-65.

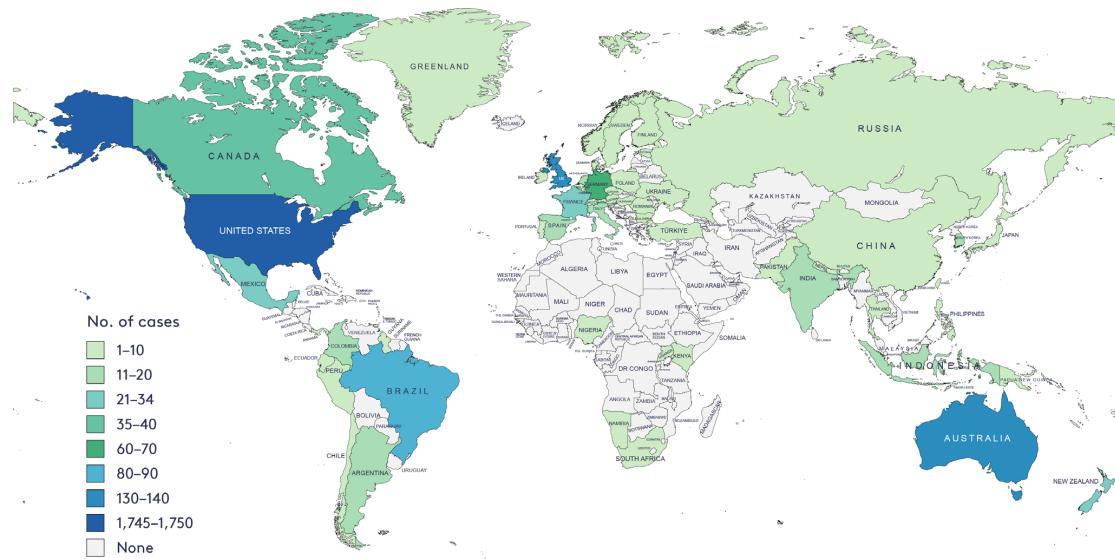
<sup>12</sup> Per un’analisi sommaria sui principali contenziosi climatici a livello globale, v. *Climate Change Litigation Databases*, in [climatecaseschart.com](http://climatecaseschart.com). Inoltre, per uno studio comparato, si rimanda, *ex multis*, a B. Pozzo, *La climate change litigation in prospettiva comparatistica*, in *Rivista Giuridica dell’Ambiente*, 2/2021, 271-318; A. PISANÒ, *Il diritto al clima. Il ruolo dei diritti nei contenziosi climatici europei*, Napoli, 2022; L. SERAFINELLI, *Responsabilità extracontrattuale e cambiamento climatico*, Torino, 2024.

<sup>13</sup> Così B. Pozzo, *Il contenzioso climatico nel prisma del diritto comparato*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 4/2024, 988.

<sup>14</sup> Cfr. M. CARDUCCI, voce *Giustizia climatica*, in *Enciclopedia di Bioetica e Scienza giuridica*, Aggiornamento, 2022, 198, il quale riconosce che «[...] il concetto di giustizia climatica rinvia alle concezioni della giustizia o come equità di accesso a beni o come compensazione di illeciti e danni o come distribuzione di opportunità...».

<sup>15</sup> Secondo S. VALAGUZZA, *Le liti strategiche e il cambiamento climatico*, in *Rivista Giuridica dell’Ambiente*, 1/2021, 78, «l’aumento della cosiddetta “scienza per tutti”, cioè di evidenze scientifiche tradotte in un linguaggio che consente alla comunità di comprendere i rischi e di essere a conoscenza delle cause del fenomeno è certamente rilevante per spiegare il motivo per cui il contenzioso climatico è tanto esteso. La crescita della consapevolezza del contesto e del danno attuale e imminente è certamente alla base del coinvolgimento civile che suscita liti strategiche in materia climatica». Segnatamente, come si evince dal cartogramma riportato, si assiste ad una maggiore concentrazione di casistiche nel continente americano (in particolare negli Stati Uniti), in Australia e nell’Europa occidentale; i valori, aggiornati alla prima metà del 2024, sono ripresi da J. SETZER, C. HIGHAM, *Global trends in climate change litigation*, in [www.lse.ac.uk](http://www.lse.ac.uk), 27 giugno 2024, 11.





choice

Inverò, secondo l’ultimo *Global Climate Litigation Report*, curato dall’*United Nations Environment Programme* (UNEP), le occasioni di confronto giudiziario in materia climatica sarebbero repentinamente aumentate a livello mondiale, passando da 884 controversie registrate nel 2017 a 2.180 nel 2022<sup>16</sup>, sino a contarne, nel dicembre 2024, ben 2.895<sup>17</sup>.

Ed è altrettanto interessante rilevare come il 70% circa di questi giudizi sia stato radicato nelle competenti sedi proprio a partire dal 2015<sup>18</sup>, *annus mirabilis* per le politiche di settore in virtù dell’approvazione del noto *Accordo di Parigi*<sup>19</sup>, con cui gli Stati aderenti alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC)<sup>20</sup> – la principale intesa internazionale sull’azione per il clima – si sono vincolati (anche) a contenere l’incremento della temperatura media globale entro i 2°C rispetto ai livelli preindustriali, con l’impegno a perseguire una limitazione di tale rialzo a 1,5°C<sup>21</sup>.

Un’assunzione di responsabilità, quella appena illustrata, che ha visto un rinnovato interesse nel 2018, in occasione dell’adozione, da parte dell’*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), dello *Special Report on Global Warming of 1.5°C*, con cui è stata ribadita la necessità di mantenere detto aumento entro il grado e mezzo e, al contempo, di ridurre le dispersioni di *greenhouse gases* (d’ora in avanti anche GhGs) del 45% prima del 2030, in previsione di raggiungere la neutralità climatica – ossia l’equilibrio, in

<sup>16</sup> In attesa che l’UNEP pubbli un *report* aggiornato, si rimanda a *Global Climate Litigation Report: 2023 Status Review*, disponibile su [www.unep.org](http://www.unep.org), 27 luglio 2023.

<sup>17</sup> Per i numeri relativi al 2024, vedasi M.A. TIGRE, M. BARRY, *Climate Change in the Courts: A 2024 Retrospective*, in *Columbia Law School Scholarship Archive*, 1/2025, 3.

<sup>18</sup> Sul valore percentuale, di nuovo, J. SETZER, C. HIGHAM, *Global trends in climate change litigation*, cit., 10, secondo cui «around 70% of these cases have been filed since 2015, the year the Paris Agreement was adopted».

<sup>19</sup> Adottato a Parigi il 12 dicembre 2015 e ratificato dall’Italia con legge 4 novembre 2016, n. 204, recante “Ratifica ed esecuzione dell’Accordo di Parigi collegato alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottato a Parigi il 12 dicembre 2015”.

<sup>20</sup> La Convenzione, conclusa a New York il 9 maggio 1992, è stata ratificata dall’Italia con legge 15 gennaio 1994, n. 65, avente ad oggetto “Ratifica ed esecuzione della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, con allegati, fatta a New York il 9 maggio 1992”.

<sup>21</sup> Così l’art. 2, comma 1, lett. a), dell’Accordo di Parigi.



un dato intervallo di tempo, tra le emissioni antropogeniche di biossido di carbonio e il loro assorbimento – intorno alla metà del secolo (intervallo interquartile 2045-2055)<sup>22</sup>.

D'altra parte, quello in cui ci si muove è uno scenario a tinte fosche: nell'*Emission Gap Report 2024*, anch'esso predisposto dall'UNEP, si evidenzia come le emissioni di gas ad effetto serra, principali responsabili dell'innalzamento del termometro terrestre, abbiano subito una sensibile crescita nel corso degli ultimi decenni, arrivando a toccare, nel 2023 (anno di riferimento del rapporto), 57.1 Gt di CO<sub>2</sub>, contro le 37.8 Gt rilevate nel 1990<sup>23</sup>.

La criticità del contesto considerato affiora, altresì, dalle matrici elaborate da *Copernicus*, il servizio di osservazione della Terra dell'Unione Europea, che già nel bollettino dello scorso novembre aveva etichettato il 2024 come l'annata più calda mai registrata e la prima con una variazione della temperatura globale superiore a 1,5°C rispetto ai valori preindustriali<sup>24</sup>. E, in effetti, il resoconto annuale stilato dal medesimo programma nel gennaio 2025 ha avvalorato le drammatiche previsioni formulate solo qualche mese prima<sup>25</sup>.

Come non menzionare, infine, i risultati del *Climate Change Performance Index* (CCPI), che periodicamente monitora le prestazioni – in termini di mitigazione delle alterazioni climatiche – di ben 63 Stati e della stessa Unione Europea<sup>26</sup>. Esaminando il *ranking* in questione, il dato che si scorge con immediatezza è la vacanza del podio, che naturalmente premia i più virtuosi, a testimonianza della circostanza – alquanto preoccupante, invero – che nessun Paese, al momento, si afferma come profusamente impegnato nell'opera di moderazione delle conseguenze pregiudizievoli del fenomeno climatico.

E mentre Danimarca, Paesi Bassi e Regno Unito occupano le prime posizioni utili, con uno sforzo mitigativo declinato *high*, l'Italia si accontenta del 43esimo posto<sup>27</sup>, tra gli Stati con una valutazione *low*, meglio solo, a livello unionale, di Polonia (47esima) e Bulgaria (50esima).

Non stupisce, infine, come i maggiori produttori di emissioni climalteranti su scala mondiale – segnatamente, Emirati Arabi Uniti, Arabia Saudita, Russia, Cina, Stati Uniti, Canada, Corea, Argentina, solo per citarne alcuni – siano anche i meno solerti ad adottare politiche sostenibili e oculate in termini di contenimento dei gas a effetto serra.

È alla luce di tale condizione, per così dire, “ossimorica” – che vede, cioè, i principali responsabili dell'emergenza climatica assumere posizioni marcatamente egoistiche, nella dimensione presente, e

<sup>22</sup> Per maggiori approfondimenti sui contenuti dello *Special Report* dell'IPCC si rinvia a *Riscaldamento Globale di 1.5*, in [www.ipccitalia.cmcc.it](http://www.ipccitalia.cmcc.it).

<sup>23</sup> *Emissions Gap Report 2024: No more hot air ... please!*, in [www.unep.org](http://www.unep.org), 24 ottobre 2024, 4 ss. Non deve stupire che tra i principali responsabili delle emissioni di gas serra su scala globale figurino proprio gli Stati Uniti; sul punto, si veda la tabella ES.1 riportata a pag. XIII del rapporto.

<sup>24</sup> Sul punto, si rimanda a *Monthly climate bulletin. The year 2024 set to end up as the warmest on record*, in [www.climate.copernicus.eu](http://www.climate.copernicus.eu), 7 Novembre 2024.

<sup>25</sup> *The 2024 Annual Climate Summary. Global Climate Highlights 2024*, in [www.climate.copernicus.eu](http://www.climate.copernicus.eu), ult. agg. 17 gennaio 2025. Sulla questione si rimanda anche a L. CARDELLI, *Le conseguenze dell'Overshoot climatico del 2024 nel quadro dei riformati artt. 9 e 41 della Costituzione*, in DPCE Online (Osservatorio OCA), 9 maggio 2025, 1-6.

<sup>26</sup> In proposito, v. *Climate Change Performance Index 2025*, disponibile per la consultazione in [www.cci.org](http://www.cci.org), 20 novembre 2024, spec. 6-7.

<sup>27</sup> Secondo D. AMIRANTE, *L'ambiente nel 2024: la COP 29 di Baku e un anno vissuto fra grandi speranze e delusioni annunciate*, in DPCE Online, 4/2024, V, «[...] l'Italia resta prigioniera di contraddizioni sostanziali. [...] paga il prezzo di un pragmatismo miope: il ritorno del mito del nucleare e delle tecnologie di cattura della CO<sub>2</sub> rischia di disperdere risorse preziose, mentre il potenziale delle rinnovabili non viene sufficientemente valorizzato».



pilatesche, in prospettiva intertemporale – che si giustifica, dunque, la qualificazione del loro operato come *very low*<sup>28</sup>.

Ciononostante, per quanto d’indubbio interesse scientifico e dalle grandi implicazioni etico-morali, una disamina sulla disomogeneità operativa interstatale nell’emissione di sostanze nocive non può trovare spazio in questa sede.

## 2. La vicenda “Giudizio Universale” in Italia: una sintesi

In un contesto così fecondo per la *Climate change litigation* – e, al contempo, così critico per le sorti del sistema climatico<sup>29</sup> – si inserisce la vertenza italiana “Giudizio Universale”, sulla quale si è espresso, nel febbraio 2024, il Tribunale civile di Roma<sup>30</sup>.

La causa, radicata nel giugno 2021 dinanzi al Giudice capitolino, ha interessato ben 203 attori, di cui 24 associazioni, 162 adulti e 17 minori. Una controversia che, come si può ben comprendere, ha coinvolto una vasta platea di soggetti, persone fisiche e giuridiche, le cui domande processuali sono di seguito sintetizzate<sup>31</sup>.

In via principale, si chiedeva di accertare la responsabilità extracontrattuale dello Stato italiano (e per esso della Presidenza del Consiglio dei ministri) *ex art. 2043 c.c.* (“Risarcimento per fatto illecito”), per la mancata programmazione e attuazione delle misure necessarie a contenere l’aumento della temperatura globale entro i 2°C (preferibilmente entro 1,5°C) rispetto ai livelli preindustriali, come stabilito in sede di adesione all’Accordo di Parigi e alla luce delle considerazioni emerse dallo *Special Report* dell’IPCC.

<sup>28</sup> Di nuovo, *Climate Change Performance Index 2025*, cit., 8-9.

<sup>29</sup> L’art. 1, comma 2, della menzionata Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici definisce il “sistema climatico” come «l’insieme dell’atmosfera, idrosfera, biosfera, geosfera e delle relative interazioni». Segnatamente, nella Decisione UNFCCC 1/CP21 – che richiama precedenti decisioni di analogo tenore – si sottolinea come i cambiamenti climatici rappresentino «[...] an urgent and potentially irreversible threat to human societies and the planet and thus requires the widest possible cooperation by all countries, and their participation in an effective and appropriate international response, with a view to accelerating the reduction of global greenhouse gas emissions».

<sup>30</sup> Trib. Roma, sez. II civ., sent. n. 3552 del 26 febbraio 2024; il testo del provvedimento può essere liberamente consultato su [www.ambientediritto.it/giurisprudenza/tribunale-di-roma-sez-2-civile-26-febbraio-2024/](http://www.ambientediritto.it/giurisprudenza/tribunale-di-roma-sez-2-civile-26-febbraio-2024/). Per una disamina a prima lettura, *ex multis*, cfr. M. CARDUCCI, *Le affinità “emissive”. La giurisprudenza comparata destinata a incidere sul contenzioso climatico italiano*, in *Diritti Comparati*, 11 luglio 2024; L. CARDELLI, *La sentenza “Giudizio Universale”: una decisione retriva*, in *lacostituzione.info*, 11 marzo 2024; G. PALOMBINO, *Il “Giudizio universale” è inammissibile: quali prospettive per la giustizia climatica in Italia?*, in *lacostituzione.info*, 25 marzo 2024; F. CERULLI, A Sud e altri c. Italia: *brevi considerazioni sul primo contenzioso climatico in Italia*, in *Osservatorio sulle Fonti*, 3/2024, 335-355; incidentalmente anche F. GALLARATI, *L’obbligazione climatica davanti alla Corte europea dei diritti dell’uomo: la sentenza KlimaSeniorinnen e le sue ricadute comparate*, in *DPCE Online*, 2/2024, 1457-1478 (segnatamente 1476-1478). Particolarmente utili, per l’esame da una prospettiva più giusprivatistica, R.A. ALBANESE, *La via italiana al climate change. A margine della prima sentenza domestica in materia di responsabilità climatica*, in *Rivista Critica del Diritto Privato*, 1/2024, 123-156; C.M. MASIERI, *La causa “Giudizio Universale” e il destino della climate change litigation*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 2/2024, 313-319. Si veda, infine, A. MOLFETTA, *La sentenza Giudizio Universale in Italia: un’occasione mancata di “fare giustizia” climatica*, in *Osservatorio AIC*, 5/2024, 186-207.

<sup>31</sup> L’atto di citazione, promosso contro la Presidenza del Consiglio dei ministri e notificato il 4 giugno 2021, può essere liberamente consultato in <https://giudiziouniversale.eu/wp-content/uploads/2023/07/Atto-di-citazione-A-Sud-VS-Stato-Italiano-2021.pdf>.



Secondo la ricostruzione attorea, infatti, lo Stato italiano avrebbe leso il diritto al clima dei presenti – enucleabile dagli artt. 2 Cost., 6 TUE, 52 Carta di Nizza, e dal combinato disposto degli artt. 2 (diritto alla vita), 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) e 14 (divieto di discriminazione) della CEDU –, nonché le condizioni di vivibilità delle future generazioni.

Per l'effetto, veniva domandata la condanna del convenuto, ai sensi dell'art. 2058, comma 1, c.c. ("Risarcimento in forma specifica"), all'adozione di ogni iniziativa necessaria per l'abbattimento, entro il 2030, delle emissioni antropogeniche di CO<sub>2</sub> nella misura del 92% rispetto ai livelli preindustriali.

In via subordinata, si domandava il vaglio di un'ipotetica responsabilità ex art. 2051 c.c. ("Danno cagionato da cosa in custodia"), assimilando così lo Stato alla figura del custode, nella prospettiva di estendere al primo l'inadempienza astrattamente configurabile in capo a quest'ultimo.

Nella lettura di parte, il lemma "cose" – della cui integrità dovrebbe premurarsi il soggetto che le detiene in custodia – ben si sarebbe potuto ricondurre al sistema climatico e alle singole unità che lo compongono. Secondo questa esegesi, infatti, l'evocata Convenzione quadro delle Nazioni Unite graverebbe gli Stati – e, nel caso di specie, quello italiano – di precipui doveri di conservazione delle componenti ambientali e climatiche, *anche* (ma non solo) nell'interesse delle future generazioni, obblighi a cui l'ordinamento domestico si sarebbe inusitatamente sottratto.

Stanti le ingiustificate omissioni per le quali il Paese parrebbe rimproverabile, gli attori chiedevano nuovamente una pronuncia di condanna alla reintegrazione in forma specifica ai sensi dell'art. 2058, comma 1, c.c., nelle forme illustrate in precedenza.

In via ulteriormente subordinata, talune associazioni chiedevano di accertare la responsabilità statale per il mancato adempimento di un obbligo di protezione fondato sul cosiddetto "contatto sociale qualificato"<sup>32</sup>, ex artt. 1173 ("Fonti delle obbligazioni") e 1218 ("Responsabilità del debitore") c.c., e assunto, in difetto di una specifica legge sul clima, con l'adozione del *Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima* (PNIEC). In proposito, la giurisprudenza di legittimità aveva in precedenza ravvisato la ricorrenza della menzionata teoria «[...] ogni qualvolta l'ordinamento imponga ad un soggetto di tenere un determinato comportamento, idoneo a tutelare l'affidamento riposto da altri soggetti sul corretto espletamento da parte sua di preesistenti, specifici, doveri di protezione che egli abbia volontariamente assunto»<sup>33</sup>.

Nel contestualizzare il passo appena riportato, l'Italia, avendo fissato – nel menzionato Piano – obiettivi insufficienti a limitare l'aumento della temperatura globale entro le soglie prestabilite dall'Accordo di Parigi, avrebbe tradito il legittimo affidamento riposto dalla collettività al corretto espletamento di politiche mitigatorie pienamente allineate a quei doveri di salvaguardia che si rintracciano già nella Costituzione italiana (artt. 2, 3, 32), nella CEDU (artt. 2, 8, 14) e nella stessa UNFCCC, e che lo Stato avrebbe dovuto puntualmente assolvere.

<sup>32</sup> In linea generale, quella in parola, sulla cui natura si dibatte ancora oggi in dottrina e giurisprudenza, è una responsabilità che scaturisce dalla violazione di un'obbligazione di protezione sorgente da un contatto sociale qualificato a sua volta rilevante come nuova fonte di obbligazioni. Per una sintesi della questione, A. Nicolussi, voce *Responsabilità da contatto sociale qualificato*, in C. SCOGNAMIGLIO (diretto da), *Enciclopedia del diritto. I tematici*, vol. VII, Milano, 2024, 1076-1106. In particolare, l'A. rileva, «[...] da un lato, la mancanza di un rapporto formale tra le parti (emergente in prima istanza sul piano *sociale*, non ancora giuridico) e, dall'altro, la presenza di un elemento in grado di *qualificare* tale rapporto nel senso di una meritevolezza della tutela *ex fide bona* dell'affidamento legittimo (o possibilità di confidare) nella reciproca correttezza».

<sup>33</sup> Cass. civ., SS.UU., sent. n. 12477/2018.



Infatti, mentre le azioni previste dal PNIEC verrebbero a limitare le emissioni di anidride carbonica al 2030 del 36% rispetto ai livelli preindustriali, la quota di riduzione necessaria alla soddisfazione degli obblighi assunti sarebbe pari, invece, al 92%.

Per l'effetto, i ricorrenti chiedevano, quindi, la condanna dello Stato, *ex art. 1453 c.c.* (“Risolubilità del contratto per inadempimento”), all'esatto adempimento degli obblighi di protezione derivanti dal menzionato “contatto sociale qualificato”, che si sostanzierebbero – nel caso di specie – nell'adeguamento del *Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima* alle grandezze idonee al raggiungimento degli obiettivi di abbattimento prefissati.

In via ancor più gradata, su iniziativa delle medesime associazioni, veniva nuovamente invocato l'accertamento della responsabilità da “contatto sociale qualificato” e, di conseguenza, la condanna dello Stato convenuto al risarcimento di un danno futuro ma immediatamente riparabile mediante reintegrazione in forma specifica, *ex art. 2058, comma 1, c.c.*, attuabile ancora attraverso la conformazione del PNIEC a quanto illustrato in precedenza.

Infine, si domandava la condanna della controparte al pagamento delle spese e dei compensi di giudizio.

### **3. “Anatomia di una caduta”: la pronuncia del Tribunale romano e il richiamo alla separazione dei poteri**

La testata del corrente paragrafo si ispira volutamente al pluripremiato lungometraggio *Anatomia di una caduta*<sup>34</sup>, in cui viene narrata la dipartita di un uomo e gli eventi che ne seguono, tra cui le accuse di omicidio mosse alla consorte e le relative indagini. In uno scenario montano e solitario, l'unico testimone dell'accaduto sembra essere il figlio non vedente dei due che, pur avendo la possibilità di giocare un ruolo determinante nella risoluzione del giallo, per l'intera durata della storia affronta un dilemma morale, dal quale ne esce vincitore il profondo dubbio.

E, sebbene inusuale, non pare ardito associare idealmente la posizione del bambino a quella assunta dal Giudice capitolino: quantunque immersi in due scenografie apparentemente distanti tra loro, gli “attori” dell’ordito rinunciano entrambi a occupare il posto che l’uditore nel primo caso, la collettività nel secondo, si aspettano di scorgere sul finale.

Come si avrà modo di apprezzare a breve, infatti, il Tribunale di Roma, se da un lato è stato chiamato ad addentrarsi su un terreno mai arato dalla giurisprudenza domestica precedente, a esplorare sentieri mai battuti nel contesto italiano, dall’altro non si è dimostrato in grado di cogliere le indicazioni – tutt’altro che timide – ricavabili dalla giurisprudenza sovranazionale e straniera, né ha saputo leggere con attenzione la “bussola” offerta dai principi insiti nel nostro sistema di tutela costituzionale.

Già dalle esternazioni iniziali, invero, emerge come il Giudice di prime cure abbia declinato la vicenda sin qui narrata al pari di una fattispecie atypica, certamente inedita per il nostro ordinamento e, al contempo, non assimilabile alle casistiche sperimentate in altri Paesi europei in ragione delle peculiarità sistemiche che li contraddistinguono.

Questa considerazione, di per sé opinabile, si è rivelata cruciale per l’esito del giudizio, nella misura in cui, a differenza della maggior parte dei contenziosi climatici intentati in altre sedi (nazionali e sovranazionali), il Tribunale di Roma ha dichiarato l’inammissibilità delle molteplici doglianze contenute nell’atto

<sup>34</sup> *Anatomie d'une chute*, J. TRIET, France, 2023.



introduttivo: segnatamente, mentre la terza e la quarta domanda sarebbero viziata da difetto relativo di giurisdizione – stante l’attinenza delle richieste attoree alla legittimità di un atto amministrativo (il PNIEC) e, dunque, la sindacabilità della vertenza da parte del giudice speciale –, per le prime due istanze, vale a dire quelle tese all’accertamento della responsabilità aquiliana dello Stato e, in via subordinata, *ex art. 2051 c.c.*, l’organo giudicante ha rilevato un difetto assoluto di giurisdizione.

Lungi dal volersi dilungare sulle argomentazioni poste a fondamento del provvedimento decisorio, peraltro già ampiamente scandagliate dalla letteratura pubblicistica e no<sup>35</sup>, in questa sede ci si limiterà ad enunciarle sommariamente, ponendo l’accento, tuttavia, su una di esse, vale a dire il richiamo alla separazione dei poteri.

Glissando sulle richieste di parte suffragate dalla teoria del cd. “contatto sociale qualificato” – la cui conoscibilità sarebbe rimessa, appunto, alla giurisdizione amministrativa – e focalizzando l’attenzione sulla prima e sulla seconda dogianza, il dispositivo nella sostanza appare sostenuto da due motivazioni cardinali.

Da una parte, il Tribunale romano ha constatato l’insussistenza «[...] di una obbligazione dello Stato (di natura civile coercibile da parte del singolo) di ridurre le emissioni nel senso voluto dagli attori», giacché «[...] l’interesse di cui si invoca la tutela risarcitoria [...] non rientra nel novero degli interessi soggettivi giuridicamente tutelati»<sup>36</sup>; dall’altra, è stato invocato il summenzionato principio, in virtù del quale le decisioni relative alle modalità e ai tempi di gestione del mutamento climatico di radice antropogenica rientrebbero nella sfera di attribuzione degli organi politici, e dunque non potrebbero essere scrutinati dal Giudice adito.

In altri termini, stando alle conclusioni cui è giunto il Tribunale, un provvedimento che accogliesse le istanze così propugnate nell’atto di citazione si porrebbe «[...] in violazione di un principio cardine dell’ordinamento rappresentato dal principio di separazione dei poteri»<sup>37</sup>.

È bene svolgere, in proposito, alcune considerazioni: quanto al primo motivo di rigetto, la ricostruzione del Giudice capitolino è stata autorevolmente smentita dalla dottrina, che oramai è ampiamente concorde nel riconoscere *non solum* l’esistenza di un “diritto oggettivo climatico”, rappresentato dai principali accordi internazionali in materia – per inciso, Convenzione quadro delle Nazioni Unite, Protocollo di Kyoto, Accordo di Parigi, etc. –, *sed etiam* quella di un vero e proprio “diritto soggettivo al clima”, quale frutto di una «[...] “rivoluzione copernicana” che è apparsa e appare inevitabile»<sup>38</sup>.

Una posizione giuridica, quella appena menzionata, che si sostanzierebbe nella pretesa a non subire danni ingiusti o lesioni di diritti fondamentali a causa degli effetti pregiudizievoli del mutamento climatico antropogenico. Come è stato osservato, infatti, «il “diritto a un clima stabile”, come proposto dal Parlamento europeo<sup>39</sup>, il “diritto a un clima equilibrato”, il “diritto alla stabilizzazione e sicurezza del sistema

<sup>35</sup> *Supra*, nt. 30.

<sup>36</sup> Si veda p. 12 della pronuncia.

<sup>37</sup> *Ibidem*.

<sup>38</sup> Di questo avviso, A. PISANÒ, voce *Diritto al clima*, in *Enciclopedia di bioetica e scienza giuridica*, Aggiornamento, vol. I, 2022, 113.

<sup>39</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 15 gennaio 2020 sul Green Deal europeo, disponibile in [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).



climatico”, come propone la dottrina, appaiono tutte concezioni interpretative di un unico concetto più generale che esprime la necessità che il sistema climatico non sia *determinato dall'uomo*<sup>40</sup>.

D'altra parte, è stata la stessa Corte di Strasburgo, nella più recente vertenza *KlimaSeniorinnen*, successiva alla pronuncia del Tribunale di Roma, a dedurre dall'art. 8 CEDU il diritto ad «[...] un'effettiva protezione da parte delle autorità statali dai gravi effetti negativi del cambiamento climatico sulla vita, salute, benessere e qualità di vita»<sup>41</sup>.

A fronte di un diritto al clima dei presenti e di un – altrettanto meritevole di custodia – interesse dei posteri<sup>42</sup>, dunque, sullo Stato graverebbero precipui doveri di protezione (*duty of care*), aventi ad oggetto, adottando una visione strettamente (ed egoisticamente) antropocentrica, la salvaguardia della salute collettiva dagli effetti pregiudizievoli del riscaldamento globale<sup>43</sup>.

Ma è proprio su questo frangente che si ravvisa una delle principali assenze nel ragionamento del Tribunale di Roma, vale a dire il richiamo alla revisione costituzionale n. 1/2022, quella cioè che ha canonizzato, all'interno della Carta, la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni.

Quantunque la riforma non menzioni espressamente il clima<sup>44</sup> – caratteristica peraltro comune a tutte le costituzioni europee, un silenzio forse riconducibile alla consapevolezza della portata globale della problematica in esame – e stante l'inopportunità di considerare componente ambientale e componente climatica come un *unicum* concettuale, non si scorgono convincenti motivazioni per non estendere la salvaguardia giuridica della prima alla seconda, ancor più in ragione della stretta interdipendenza che assiste le due dimensioni<sup>45</sup>.

<sup>40</sup> A. PISANÒ, *Il diritto al clima. Una prima concettualizzazione*, in *L'Ircocervo*, 2/2021, 282.

<sup>41</sup> Vedasi il § 544 della pronuncia.

<sup>42</sup> Sul tema si rinvia, *ex multis*, a R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità inter-generazionale*, Milano, 2008; A. D'ALOIA, voce *Generazioni future (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Annali, vol. IX, Milano, 2016, 311-390; G. GEMMA, *Diritti delle generazioni future: necessità e limiti di una loro tutela giuridica*, in *Diritto e Società*, 3/2020, 427-475; L. BARTOLUCCI, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, 4/2021, 212-230; A MOLFETTA, *L'interesse delle future generazioni oltre la riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Rivista AIC*, 2/2023, 222-243.

<sup>43</sup> Come rileva R. BIFULCO, *Ambiente e cambiamento climatico nella Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, 3/2023, 145, «[...] può ben dirsi che senza garanzie su adeguate riserve di acqua e cibo, senza la tutela dei cicli vitali delle risorse naturali, senza la conservazione della biodiversità e delle funzioni e dei servizi svolti dagli ecosistemi, vengono meno le precondizioni materiali delle principali libertà e diritti. È qui che si radica il dovere di tutela dello Stato».

<sup>44</sup> Sul punto, F. GALLARATI, *Tutela costituzionale dell'ambiente e cambiamento climatico: esperienze comparate e prospettive interne*, in *DPCE Online*, 2/2022, 1085 ss.; o ancora G. GRASSO, *La révision de la Constitution italienne sur la protection de l'environnement: qu'est-ce qui pourra changer pour les questions climatiques?*, in *Italian Papers on Federalism*, 3/2022, in particolare 49 ss.

<sup>45</sup> R. BIFULCO, *Ambiente e cambiamento climatico nella Costituzione italiana*, cit., 138-139, sostiene che, «per quanto non possano identificarsi clima e ambiente, è però indiscutibile che esiste una relazione di strettissima interdipendenza tra ambiente e clima. Il sistema climatico, sia a livello locale che a livello globale, dipende ed è influenzato dai fattori ambientali, quali l'acqua, l'aria, ecc. e dalla loro quantità; allo stesso tempo, questi stessi fattori ambientali possono persistere e conservarsi a condizione che persistano le condizioni climatiche che hanno permesso la loro formazione ed esistenza. La straordinaria varietà di ecosistemi esistenti sulla Terra è notoriamente dovuta al diverso clima presente nelle aree geografiche. Ciò implica che il clima, un certo clima, è determinante per il venire in essere di un certo ambiente, meglio di un certo ecosistema». Ancora, M. CARDUCCI, *Il duplice "mandato" ambientale tra costituzionalizzazione della preservazione intergenerazionale, neminem laedere preventivo e fattore tempo. Una prima lettura della sentenza della Corte costituzionale n. 105 del 13 giugno 2024*, in *DPCE Online (Osservatorio OCA)*,



Nella tragedia che si va delineando, peraltro, è il tempo, non lo spazio, a rappresentare la variabile determinante<sup>46</sup>. Lo stesso Giudice delle leggi, in una recente sentenza del 2024, ha ulteriormente arricchito il già denso significato della disposizione costituzionale citata, sostenendo che «[...] la prospettiva di tutela oggi indicata dal legislatore costituzionale [...] non solo rinvia agli interessi dei singoli e della collettività nel momento presente, ma si estende anche [...] agli interessi delle future generazioni: e dunque di persone ancora non venute ad esistenza, ma nei cui confronti le generazioni attuali hanno un preciso dovere di preservare le condizioni perché esse pure possano godere di un patrimonio ambientale il più possibile integro, e le cui varie matrici restino caratterizzate dalla ricchezza e diversità che lo connotano»<sup>47</sup>.

Ma se ad essere in discussione fosse, secondo la ricostruzione sin qui operata, il diritto dei presenti – ovvero l’interesse di coloro che verranno a esistere – alla sicurezza climatica e, di riflesso, alla salute, allora non si potrebbe non convenire con l’esegesi che riconduce l’oggetto del contenzioso ad una posizione giuridica soggettiva pacificamente conoscibile e sindacabile dal giudice ordinario<sup>48</sup>.

Con riguardo al secondo motivo di rigetto, e quindi all’evocazione del canone della separazione dei poteri quale asse portante della sentenza, la lettura offerta dal Tribunale di Roma, ancorché sostenuta da parte della giurisprudenza di altri Paesi<sup>49</sup>, non può essere parimenti condivisa, e questo per diversi ordini di ragioni.

---

25 giugno 2024, 6, evidenzia che «[...] il sistema climatico non è altro che il contenitore geo-fisico e bio-fisico di tutte le componenti ambientali, in qualsiasi modo esse siano identificate e tematizzate...».

<sup>46</sup> Si rinvia, in proposito, a P. DURET, *La crisi ambientale-climatica nel prisma del sindacato giurisdizionale tra aporie e profezie*, in *Nuove Autonomie*, 3/2024, segnatamente 11-12.

<sup>47</sup> Corte cost., sent. n. 105/2024, § 5.1.2. Per una disamina della pronuncia, M. CARDUCCI, *Il duplice “mandato” ambientale tra costituzionalizzazione della preservazione intergenerazionale*, neminem laedere preventivo e fattore tempo. Una prima lettura della sentenza della Corte costituzionale n. 105 del 13 giugno 2024, cit., 1-7; M. GRECO, *Il diritto costituzionale dell’ambiente dopo la riforma: alcune conferme e qualche (inattesa) novità nella sentenza della Corte costituzionale n. 105/2024*, in *Diritti Comparati*, 25 luglio 2024, 1-7.

<sup>48</sup> Da ultimo, Cass. civ., SS.UU., ord. 23 febbraio 2023, n. 5668, in cui si legge che, «nel caso specifico, [...] l’attore ha agito [...] lamentando sì, da parte degli enti convenuti, un’inerzia amministrativa relativa all’emissione dei provvedimenti necessari per la tutela dell’ambiente dall’inquinamento, ma chiedendo, nella sostanza, il risarcimento del danno alla salute e alla vita di relazione da lui subiti in conseguenza di quella inerzia. Al fondamento della domanda, quindi, sta una pretesa che si basa sulla tutela di un diritto fondamentale – quello, appunto, alla salute – e che, non tollerando compressioni neppure da parte dei pubblici poteri, mantiene sempre la sua natura di diritto soggettivo, non degradabile ad interesse legittimo, con conseguente devoluzione della causa alla giurisdizione del giudice ordinario» (pag. 6).

<sup>49</sup> Anche in altri ordinamenti, invero, la giurisprudenza ha variamente impiegato argomentazioni tese a riconoscere ambiti nei quali il suo sindacato risulta tendenzialmente escluso. Negli Stati Uniti, per esempio, il meccanismo della cd. *political question doctrine* è stato più volte utilizzato dai giudici per rigettare le istanze di accertamento di pregiudizi alla vita, alla libertà o alla proprietà derivanti dal cambiamento climatico. Si segnala, in proposito, la decisione *Juliana e al. v. Stati Uniti*, pronunciata dalla *Ninth Circuit Court of Appeals* di Portland (Oregon) il 17 gennaio 2020, con cui la Corte si è espressa per l’inammissibilità della domanda formulata dai ricorrenti proprio perché le decisioni relative alla gestione del fenomeno climatico rientrerebbero nella discrezionalità del legislatore e dell’esecutivo, e dunque non sarebbero sindacabili dall’apparato giudiziario. Per una breve disamina della casistica richiamata, vedi F. GALLARATI, *Il contenzioso climatico di tono costituzionale: studio comparato sull’invocazione delle costituzioni nazionali nei contenziosi climatici*, in *BioLaw Journal*, 2/2022, 165; C. BASSU, *Il costituzionalismo ambientale alla prova delle Corti: il ruolo del formante giurisprudenziale nei modelli di Common Law*, in *DPCE Online*, Sp-2/2023, nello specifico 114 ss. Di particolare interesse anche E.A. LLOYD, T.G. SHEPHERD, *Climate change attribution and legal contexts: evidence and the role of storylines*, in *Climatic Change*, 167/2021, 1-13. Più in generale, sulla *political question doctrine*, M. CALDIRONI, *A discrezione del legislatore. La libertà della politica secondo il diritto vivente*, Modena, 2024,





In primo luogo, è risaputo che il decisore pubblico, nell'esprimere il proprio orientamento, è assoggettato a vincoli di ordine costituzionale, sovranazionale e internazionale, in conformità a quanto prescritto dall'art. 117, comma 1, Cost. Ma non solo: nel pensiero giuridico è ampiamente diffusa la consapevolezza che alle decisioni politiche *stricto sensu* dovrebbero accompagnarsi rilievi di natura più squisitamente scientifica, in ossequio a quella che è stata definita – in dottrina<sup>50</sup> e giurisprudenza<sup>51</sup> – una “riserva di scienza”, e che, secondo alcuni, assurgerebbe addirittura a parametro interposto di legittimità costituzionale<sup>52</sup>.

In secondo luogo, come rilevato sin dal caso *Urgenda*<sup>53</sup>, le scelte politiche dovrebbero essere sempre sindacabili da un apparato giudiziario indipendente laddove si concretizzasse un pericolo per i diritti umani convenzionalmente riconosciuti<sup>54</sup>, tanto è vero che le Corti, nel delineare il perimetro della discrezionalità

---

128 ss., o ancora Id., *Is there a political question theory in Italy?*, in *DPCE Online*, 1/2022, 3-27. Alcuni spunti di riflessione, infine, possono essere colti in G. GRASSO, *Respectfully, I dissent. Prime note su West Virginia et al. v. Environmental Protection Agency et al.*, in *Corti Supreme e Salute*, 2/2022, 445 ss.

<sup>50</sup> D. SERVETTI, *Riserva di scienza e tutela della salute. L'incidenza delle valutazioni tecnico-scientifiche di ambito sanitario sulle attività legislativa e giurisdizionale*, Pisa, 2019.

<sup>51</sup> Ci si riferisce, in particolare, alla notissima Corte cost., sent. n. 282/2002, in cui si affermò che, «salvo che entrino in gioco altri diritti o doveri costituzionali, non è, di norma, il legislatore a poter stabilire direttamente e specificamente quali siano le pratiche terapeutiche ammesse, con quali limiti e a quali condizioni. Poiché la pratica dell'arte medica si fonda sulle acquisizioni scientifiche e sperimentali, che sono in continua evoluzione, la regola di fondo in questa materia è costituita dalla autonomia e dalla responsabilità del medico che, sempre con il consenso del paziente, opera le scelte professionali basandosi sullo stato delle conoscenze a disposizione» (par. 4 del *Considerando in diritto*). E ancora: «[...] un intervento sul merito delle scelte terapeutiche in relazione alla loro appropriatezza non potrebbe nascere da valutazioni di pura discrezionalità politica dello stesso legislatore, bensì dovrebbe prevedere l'elaborazione di indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite, tramite istituzioni e organismi – di norma nazionali o sovranazionali – a ciò deputati, dato l’“essenziale rilievo” che, a questi fini, rivestono “gli organi tecnico-scientifici”» (par. 5 del *Considerando in diritto*).

<sup>52</sup> Secondo C. CASONATO, *La scienza come parametro interposto di costituzionalità*, in *Rivista AIC*, 2/2016, 8, «[...] una legge che non tenga conto o, peggio, contraddica i risultati medici più accreditati (imponendo un trattamento nocivo o vietandone uno efficace) risulterebbe incostituzionale non perché (direttamente) in contrasto con la scienza ma perché tale contrasto svelerebbe (indirettamente) una violazione, questa sì incostituzionale, del diritto alla salute. Ecco che la scienza, [...] oltre che assumere la funzione di indicatore della “ragionevolezza scientifica” di una legge, giungerà a svolgere un ruolo, appunto, di parametro interposto di costituzionalità». Dello stesso tenore anche L. DEL CORONA, *Brevi considerazioni in tema di contenzioso climatico alla luce della recente sentenza del Tribunal Administratif de Paris sull’Affaire du Siècle*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 1/2021, 334, la quale sostiene che «studi e rapporti di organismi tecnico-scientifici divengono [...] parametri sulla cui base è valutata la sufficienza o meno delle misure adottate. Si parla a riguardo della scienza come “fonte del diritto”, “limite alla discrezionalità politica” o “parametro interposto di legittimità”».

<sup>53</sup> Infatti, secondo la Corte Suprema dei Paesi Bassi, in presenza di potenziali violazioni dei diritti umani, lo “stato di diritto” impone che anche le scelte politiche e legislative possano essere sottoposte al controllo giudiziario.

<sup>54</sup> Lo spiega bene L. SALTALAMACCHIA, *Il contenzioso climatico strategico ed il principio della separazione dei poteri*, in *Questione Giustizia*, 12 novembre 2024, secondo cui, «spesso, i decisori politici tendono a “leggere” e ad applicare questo principio per ridurre la sfera di intervento del potere giudiziario, presentandosi come unica “incarnazione” e unica espressione dello Stato [...]. Va tuttavia rilevato che anche il potere giudiziario è un “potere dello Stato”: il principio della separazione dei poteri, così come dovrebbe evitare indebite invasioni della Magistratura nelle prerogative tipiche della politica, così dovrebbe evitare che il decisore politico rivendichi una totale impunità ed insindacabilità da parte del potere giudiziario, quando le sue scelte incidono sui diritti fondamentali».



statale in materia di cambiamento climatico, si attengono in prevalenza a tre parametri: evidenze scientifiche, obblighi di tutela dei diritti umani e impegni assunti dagli Stati a livello nazionale e internazionale<sup>55</sup>. Si assiste, in altre parole, alla progressiva erosione del mito che, per lungo tempo, ha sublimato quella legislativa ad attività irriducibile, estranea a qualsivoglia forma di rimprovero, una tendenza che in passato aveva circondato «[...] l’istituzione rappresentativa del popolo di un’aurea di infallibilità che si è conseguentemente estesa ai suoi atti, ostacolando così ogni imputazione di responsabilità allo Stato per la lesione dei diritti prodotta mediante l’attività legislativa» stessa, ovvero la sua condotta omissiva<sup>56</sup>. Con ciò, naturalmente, non si vuole certo sostenere la necessità di una cieca sottrazione all’apprezzamento del decisore pubblico, che in caso contrario rimarrebbe privo della propria essenza di custode del bene comune. Al contrario, come pure è stato evidenziato dalla Corte di Strasburgo nel contenzioso contro la Confederazione elvetica<sup>57</sup>, alle autorità statali si deve sì riconoscere un ampio margine di discrezionalità nella scelta dei mezzi, ma non nella determinazione dei fini, che nel contesto *de quo* sono il risultato di accordi internazionali sul clima – ai quali l’Italia ha aderito – e che devono (*rectius*, dovrebbero) restare fermamente vincolati, per una proficua tutela dei diritti fondamentali, a quella “riserva di scienza” di cui si è detto poc’anzi.

Ma vieppiù: nella recente ordinanza sul regolamento preventivo di giurisdizione promosso nel caso *Greenpeace e al. c. Eni e al.*, le Sezioni Unite della Cassazione, con un *obiter* di indubbio interesse per il contenzioso climatico nazionale, sia esso *orizzontale* o *verticale*, hanno precisato che un’invasione della sfera riservata al potere legislativo – e, dunque, una violazione del canone della divisione dei poteri – sia prospettabile «[...] soltanto quando il giudice ordinario o speciale non abbia applicato una norma esistente, ma una norma da lui stesso creata, in tal modo esercitando un’attività di produzione normativa che non gli compete [...]», e non anche quando sia stato chiamato a pronunciarsi su una comune azione risarcitoria, ancorché fondata sull’allegazione dell’omesso o illegittimo esercizio della potestà legislativa, la quale non dà luogo ad un difetto assoluto di giurisdizione, neppure in relazione alla natura politica dell’atto legislativo, ove sia stata dedotta la sola lesività della disciplina che ne è derivata»<sup>58</sup>.

E allora, quale spazio residuerebbe per il principio della separazione dei poteri? Ebbene, la dottrina pubblicistica si è interrogata anche su questo particolare aspetto, giungendo a rilevare come il quadro nel

<sup>55</sup> Cfr. L. DEL CORONA, *Brevi considerazioni in tema di contenzioso climatico alla luce della recente sentenza del Tribunal Administratif de Paris sull’“Affaire du Siècle”*, cit., 332 ss.

<sup>56</sup> Si rinvia a C. PANZERA, *La responsabilità del legislatore e la caduta dei miti*, in *Politica del diritto*, 3/2007, 347-375, in particolare 348.

<sup>57</sup> Al § 543 della sentenza *KlimaSeniorinnen* si legge, infatti, che, «sulla base del principio secondo cui gli Stati devono godere di un certo margine di apprezzamento in questo settore, [occorre] distinguere l’ampiezza del margine di apprezzamento, a seconda che esso riguardi, da un lato, l’impegno dello Stato nella necessaria lotta contro il cambiamento climatico e i suoi effetti nocivi, e la fissazione degli obiettivi e delle finalità necessarie al riguardo, e, dall’altro, la scelta da parte dello Stato dei mezzi appropriati per raggiungere tali obiettivi. Per quanto riguarda il primo punto, la natura e la gravità della minaccia, nonché il consenso generale sulla posta in gioco per raggiungere l’obiettivo prioritario di un’efficace protezione del clima attraverso la fissazione di obiettivi globali di riduzione delle emissioni di gas serra in linea con gli impegni assunti dalle Parti contraenti per la neutralità del carbonio, richiedono un ridotto margine di discrezionalità per gli Stati. Per quanto riguarda il secondo punto, ossia la scelta dei mezzi, comprese le scelte operative e le politiche adottate per raggiungere gli obiettivi e gli impegni fissati a livello internazionale, tenendo conto delle priorità e delle risorse, agli Stati dovrebbe essere concesso un ampio margine di discrezionalità» (traduzione nostra).

<sup>58</sup> Cass., SS.UU., ord. 21 luglio 2025 n. 20381, nel dettaglio § 7.2 delle *Ragioni della decisione*.





quale detto canone ha visto la luce – il riferimento va, evidentemente, al XVIII sec., e alle opere di Locke<sup>59</sup> e Montesquieu<sup>60</sup>, sebbene alcune elaborazioni possano rinvenirsi già negli scritti di epoca classica<sup>61</sup> – in larga parte non esiste più, «[...] soprattutto là dove a venire in gioco non è più tanto il diritto di libertà dell'individuo (la libertà di) ma il suo *prius* logico: la sua stessa sopravvivenza»<sup>62</sup>.

Se, dunque, quel principio era stato originariamente ideato affinché i poteri dello Stato potessero «[...] bilanciare con freni e contromisure [...] la tendenza – che ciascuno di essi può a un certo punto manifestare – di prevalere sugli altri»<sup>63</sup>, secondo il noto meccanismo di *checks and balances* e, quindi, una lettura strettamente negativa, con la vicenda del contenzioso climatico si assiste ad un cambio di paradigma, in virtù del quale ogni potere non è tenuto solo a limitare le possibili derive dell'altro, ma anche e soprattutto a stimolarlo attivamente nell'adozione di iniziative che possano assicurare il raggiungimento di obiettivi costituzionalmente tutelati (come il diritto al clima, appunto)<sup>64</sup>.

È da questa angolatura – sostitutiva del tradizionale modello di separazione dei poteri con uno più *costruttivo* e *proattivo* – che si può e si deve auspicare una “alleanza” autentica tra giudici e decisori politici<sup>65</sup>, nell'interesse della collettività presente e futura.

#### **4. Emergenza climatica, *carbon budget residuo* e prospettive per il contenzioso italiano**

Al netto delle osservazioni avanzate nel precedente paragrafo, ciò che emerge con indiscutibile chiarezza è un complessivo, se non radicale, disallineamento tra le risultanze cui è giunta la Corte EDU (ma non solo, si ribadisce) e la (insoddisfacente) decisione del Tribunale capitolino. Una distanza, quella tra Strasburgo e Roma, che ci restituisce un quadro assai articolato, all'interno del quale la riflessione sul rapporto antitetico tra decisori politici e organi giurisdizionali, anzitempo postulata, non solo sembra uscirne profondamente avvalorata, ma addirittura acutizzata – e forse è questo l'aspetto di maggior apprensione – dalla reticenza del Giudice italiano nel riconoscere una qualche forma di responsabilità statale.

In altri termini, con la controversia in commento si è assistito ad un latente distacco – o quanto meno ad una effimera e labile scissione – dalla tutt'altro che peregrina tendenza, sviluppatasi anche nelle giurisprudenze europee, a suffragare le proprie decisioni attraverso richiami puntuali ai provvedimenti degli omologhi stranieri (cd. *transjudicial dialogue*), una pratica che la dottrina comparatistica ha osservato,

<sup>59</sup> J. LOCKE, *Two Treatises of Government*, London, 1689.

<sup>60</sup> C.L. DE MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Genève, 1748.

<sup>61</sup> Si pensi, per esempio, a *La Repubblica* di Platone o alla *Politica* di Aristotele.

<sup>62</sup> Così E. GUARNA ASSANTI, *Il ruolo innovativo del contenzioso climatico tra legittimazione ad agire e separazione dei poteri dello Stato. Riflessioni a partire dal caso Urgenda*, in *Federalismi.it*, 17/2021, 86.

<sup>63</sup> F. MODUGNO, voce *Poteri (divisione dei)*, in *Novissimo Digesto italiano*, vol. XIII, Milano, 1967, 477. Sul tema, tra i molteplici menzionabili, si segnala anche G. GRASSO, R. MANFRELLOTTI, *Poteri e funzioni dello Stato: una voce per un dizionario di storia costituzionale*, in *Historia constitucional*, 8/2007, 143-175.

<sup>64</sup> Di nuovo, E. GUARNA ASSANTI, *Il ruolo innovativo del contenzioso climatico tra legittimazione ad agire e separazione dei poteri dello Stato*, cit., 86 ss.

<sup>65</sup> Si rinvia alle considerazioni di S. CATALANO emerse nel Convegno “Il giudice di fronte alla crisi ambientale e climatica”, svoltosi all’Università degli Studi di Verona il 27 novembre 2024, i cui Atti sono in corso di pubblicazione. Sul tema, di particolare pregio, R. BALDUZZI, *Politica e magistratura. Lezioni ad uso degli studenti del corso di Diritto pubblico comparato*, Milano, 2021, 159, ove l'A. sostiene che «in uno Stato democratico-costituzionale non c’è un titolare del *dernier mot*, in quanto è dall’interazione tra i poteri costituzionali che si traggono le risposte istituzionali».



nell’alveo del più ampio fenomeno relativo alla circolazione di modelli e soluzioni giuridiche, già da lungo corso<sup>66</sup>.

Ma restituendo spazio alla vicenda domestica, l’associazione soccombente *A Sud Ecologia e Cooperazione ODV*, a distanza di pochi mesi dalla sentenza in primo grado, ha commissionato al *Centro di Ricerca Euro Americano sulle Politiche Costituzionali dell’Università del Salento* (CEDEUAM) la redazione di un rapporto che valutasse convergenze e divergenze tra le novità giurisprudenziali in materia climatica (nella specie, le sentenze della Corte Edu *KlimaSeniorinnen e Duarte Agostinho*, e l’opinione consultiva dell’ITLOS n. 31/2024) e le informazioni disponibili sulla piattaforma italiana *climadat*, attivata dal Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica e dall’Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA)<sup>67</sup>.

Per rispondere esaustivamente al quesito così formulato, il Centro salentino – nella figura del suo direttore (Prof. Michele Carducci) – ha presentato, l’8 luglio 2024, istanza di accesso civico generalizzato (F.O.I.A.) ai dati sulle emissioni italiane di gas climalteranti conservati presso MASE e ISPRA<sup>68</sup>.

Tra le molteplici richieste avanzate, si segnalano, in particolare, quella tesa ad accertare l’esistenza e l’eventuale collocazione di «[...] “Linee guida” di definizione e quantificazione della c.d. “quota equa” (*fair share*) di riduzione delle emissioni di gas serra dell’Italia alla luce delle sue responsabilità storiche nell’incremento delle concentrazioni dei [...] gas in atmosfera...»<sup>69</sup>, e quella volta ad appurare la determinazione della porzione di emissioni cumulative nette di anidride carbonica di origine antropica ancora a disposizione dell’Italia per non compromettere i parametri fissati dall’Accordo di Parigi (cd. *carbon budget residuo*)<sup>70</sup>.

---

<sup>66</sup> Per una sintesi della questione, G. GIORGINI PIGNATIELLO, *Verso uno Ius Climaticum Europeum? Giustizia climatica ed uso dei precedenti stranieri da parte dei giudici costituzionali nei Paesi membri dell’Unione Europea*, in *Comparative Law Review*, Special Issue, 2024, 36-54, ma nello specifico 46 ss. Un’analisi più generale è, invece, di B. MAKOWIECKY SALLES, P. MÁRCIO CRUZ, N. BASIGLI, *Attivismo giudiziale e dialoghi transgiudiziali: parametri per l’interazione tra decisioni nazionali e straniere*, in *Rivista AIC*, 3/2021, 220-235, in particolare 227 ss.

<sup>67</sup> Si rimanda al report commissionato al Centro di Ricerca Euro Americano sulle Politiche Costituzionali dell’Università del Salento (CEDEUAM) dal titolo *Le «lacune critiche» della mitigazione climatica italiana nelle informazioni ISPRA su Carbon Budget e quota storica di responsabilità emissiva dello Stato*, liberamente consultabile in [www.asud.net](http://www.asud.net).

<sup>68</sup> In particolare, il richiamato istituto è tenuto per legge a conservare i dati sulle emissioni di gas serra dello Stato italiano; si veda, in proposito, l’art. 28 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 122 (recante “Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria”), convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. Per maggiori approfondimenti sul ruolo dell’Istituto si rinvia, inoltre, al sito internet [www.isprambiente.gov.it](http://www.isprambiente.gov.it).

<sup>69</sup> Così il punto n. 1 dell’istanza.

<sup>70</sup> Punto n. 5, lett. a).





A fronte della mancata risposta dei destinatari entro i termini prescritti dalla legge<sup>71</sup> – un difetto di per sé motivo di riflessione –, il 14 agosto 2024 è stata presentata al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza dell’ISPRA domanda di riesame dell’istanza<sup>72</sup>.

Nel riscontro, pervenuto infine il 19 agosto 2024, due sono i nodi di eminente interesse: da un lato, l’ammissione della mancata quantificazione della quota-equa di emissioni prodotte dall’Italia nel corso del tempo<sup>73</sup>; dall’altro, l’omesso calcolo del carbon budget residuo<sup>74</sup>, che proprio la Corte Edu, nella ricordata vertenza *KlimaSeniorinnen*, non teme di apostrofare come una “lacuna critica”<sup>75</sup>.

Preso atto delle carenze informative, l’associazione *A Sud Ecologia e Cooperazione ODV* ha interpellato un gruppo di climatologi<sup>76</sup> al fine di determinare i dati assenti negli archivi di MASE e ISPRA.

Lo studio – sintetizzato nel dossier “Stime dei carbon budget inerenti alla quota equa dell’Italia”, del quale si illustreranno solo alcuni passaggi – provvede, anzitutto, a calcolare le emissioni storiche del nostro Paese: tra il 1990 e il 2022 (ossia l’ultimo anno per il quale il Governo ha comunicato i dati ufficiali sulle emissioni globali), l’Italia ha emesso circa 13,99 Gt di CO<sub>2</sub>, di cui 2,75 registrate tra il 2015 e il 2022<sup>77</sup>.

Muovendo da questo riscontro, la ricerca giunge a stimare la quantità massima di carbonio compatibile con il contenimento della temperatura globale a +1,5°C. In particolare, il gruppo di climatologi ha impiegato gli approcci metodologici già utilizzati dal Comitato scientifico consultivo europeo sui cambiamenti climatici (ESABCC), che nel giugno 2023 aveva pubblicato un importante rapporto in materia<sup>78</sup>, del quale

<sup>71</sup> Il sesto comma dell’art. 5 (“Accesso civico a dati e documenti”) del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (recente “Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”) – così come modificato dall’art. 6 del decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97 (“Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell’articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”) – prevede che «il procedimento di accesso civico deve concludersi con provvedimento espresso e motivato nel termine di trenta giorni dalla presentazione dell’istanza con la comunicazione al richiedente e agli eventuali controinteressati».

<sup>72</sup> Il settimo comma della menzionata disposizione riconosce, infatti, che, «nei casi di diniego totale o parziale dell’accesso o di mancata risposta entro il termine indicato al comma 6, il richiedente può presentare richiesta di riesame al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza [...] che decide con provvedimento motivato, entro il termine di venti giorni».

<sup>73</sup> Nel responso dell’ISPRA – che può essere visionato all’interno del report commissionato al CEDEUAM – si legge che, «circa l’esistenza di Linee guida per la definizione e quantificazione della c.d. “quota equa” (*fair share*) di riduzione delle emissioni di gas serra, [...] non è nota l’esistenza di detto atto».

<sup>74</sup> «Circa l’esistenza delle informazioni relative ai requisiti indicati dal § 550 della Sentenza della Corte europea dei diritti umani nel caso “Verein KlimaSeniorinnen” (53600/20), si segnala che non risulta essere stato definito il budget complessivo di carbonio rimanente, né altro metodo equivalente di quantificazione dello stesso».

<sup>75</sup> Al § 573 della sentenza, infatti, si rimarca che «[...] there were some critical lacunae in the Swiss authorities’ process of putting in place the relevant domestic regulatory framework, including a failure by them to quantify, through a carbon budget or otherwise, national GHG emissions limitations». Sul punto, L. CARDELLI, *Se Strasburgo smentisce Roma su Carbon Budget e fattore tempo nell’emergenza climatica*, in *lacostituzione.info*, 12 aprile 2024; A.T. COHEN, *Carbon Budget e “lacuna critica” nella decisione CEDU “KlimaSeniorinnen”*, in *lacostituzione.info*, 12 aprile 2024.

<sup>76</sup> Composto da Setu Pelz, Yann Robiou du Pont e Zebedee Nicholls.

<sup>77</sup> Si veda il paragrafo 4, lett. d), del rapporto, datato 20 settembre 2024 e consultabile in [www.asud.net](http://www.asud.net).

<sup>78</sup> *Scientific advice for the determination of an EU-wide 2040 climate target and a greenhouse gas budget for 2030-2050*, disponibile in [climate-advisory-board.europa.eu/reports-and-publications/scientific-advice-for-the-determination-of-an-eu-wide-2040](https://climate-advisory-board.europa.eu/reports-and-publications/scientific-advice-for-the-determination-of-an-eu-wide-2040), 15 giugno 2023.



la Commissione europea si è successivamente servita per raccomandare una riduzione del 90% delle emissioni nette di gas a effetto serra rispetto ai livelli del 1990 entro il 2040<sup>79</sup>.

Il risultato a cui sono pervenuti gli scienziati è che il budget italiano di CO<sub>2</sub> residuo, calcolato sulla base della migliore scienza disponibile, oscillerebbe tra -9,74 e 1,22 Gt, a seconda della metodologia – più o meno permissiva – impiegata.

Invece, adottando il criterio dell'*uguaglianza*, espresso attraverso un'equa divisione pro capite del carbon budget globale a partire dal 2015<sup>80</sup>, all'Italia residuerebbero tra 1,22 e 1,20 Gt di anidride carbonica.

Utilizzando il modello della *responsabilità*, espresso mediante un'equa distribuzione pro capite del bilancio di carbonio complessivo a partire dal 1990, invece, il risultato sarebbe compreso tra -1,47 e -1,50 Gt di CO<sub>2</sub>, rivelandosi quindi esaurito già nel 2017.

Ancora, ricorrendo al criterio della *capacità*, espresso considerando il PIL relativo pro-capite italiano a partire dal 2015, il totale di emissioni residue, aggirandosi tra -0,82 e 0,83 Gt di anidride carbonica, sarebbe nuovamente negativo, con esaurimento nel 2019.

Infine, combinando le metodologie *responsabilità* e *capacità*, e dunque considerando il PIL relativo pro-capite dell'Italia a partire dal 1990, il carbon budget residuo, mostrando valori compresi tra -9,73 e -9,74 Gt di CO<sub>2</sub>, sarebbe terminato già nel 1998.

Da tali considerazioni è possibile dedurre che l'unico metodo di allocazione in grado di fornire all'Italia un budget di carbonio positivo è quello dell'*eguaglianza pro capite*<sup>81</sup>.

Il dato di maggiore preoccupazione, tuttavia, concerne l'attuazione delle politiche di mitigazione, perché, per rimanere all'interno della soglia così determinata, lo Stato italiano avrebbe dovuto diminuire le proprie emissioni annue del 13,9% (circa 47 Mt di CO<sub>2</sub>) già dal 2023, in maniera tale da permettere il raggiungimento della neutralità climatica con ampio anticipo rispetto alle scadenze fissate a livello sovranazionale.

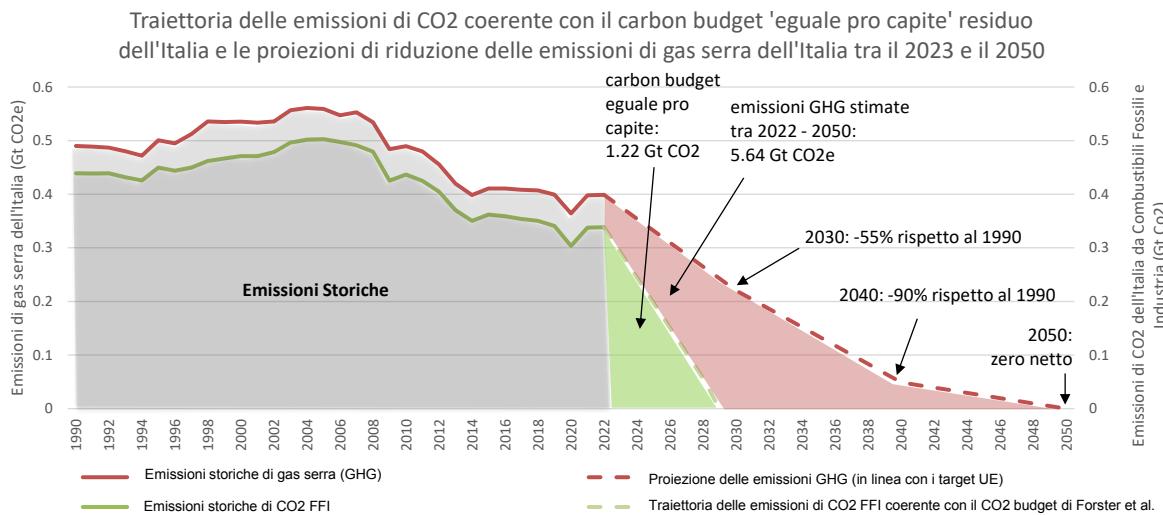
---

<sup>79</sup> COM(2024)63 final, avente ad oggetto “Un futuro sicuro. Il traguardo climatico europeo per il 2040 e il percorso verso la neutralità climatica entro il 2050 all'insegna di una società giusta, prospera e sostenibile”.

<sup>80</sup> La scelta di considerare il 2015 come momento a partire dal quale calcolare il carbon budget residuo non è casuale, ma si deve alla rilevanza che quell'anno assunse in materia climatica per la sottoscrizione dell'Accordo di Parigi; sul punto, si veda, *supra*, il primo paragrafo. Lo stesso Rapporto ESABCC del 2023, nel calcolare la quota-equa del bilancio di carbonio rimanente per l'UE, ha utilizzato il 2015 come annata di riferimento.

<sup>81</sup> Al paragrafo 6 del rapporto “Stime dei carbon budget inerenti alla quota equa dell'Italia” si rimarca che «solo l'approccio dell'*uguaglianza pro capite* [...] fornisce all'Italia un carbon budget residuo di 1,2 – 1,22 GT CO<sub>2</sub> dall'inizio del 2023».





Infatti, come si evince chiaramente dalla rappresentazione grafica riportata<sup>82</sup>, mentre la cd. *Legge europea sul clima* vincola gli Stati membri ad abbattere la produzione di gas a effetto serra del 55% (rispetto ai livelli del 1990) entro il 2030 e conseguire emissioni nette pari a zero intorno alla metà del secolo<sup>83</sup>, l’Italia – per restare nel perimetro del carbon budget quantificato dallo studio *de quo* senza disattendere, al contempo, gli obiettivi enucleati dall’Unione Europea – dovrebbe verosimilmente anticipare il raggiungimento dello zero netto al 2029<sup>84</sup>.

Eventuali rilasci aggiuntivi sul piano nazionale, concludono i climatologi, necessiterebbero di una compensazione attraverso le attività di rimozione forzata del carbonio dall’atmosfera (CDR), ovvero mediante la riduzione e l’assorbimento di emissioni da parte di Paesi terzi.

Alla luce delle considerazioni emerse dai *report* esaminati e delle decisioni *medio tempore* pronunciate in materia climatica, le parti soccombenti del giudizio di primo grado hanno notificato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, in data 24 settembre 2024, appello avverso la sentenza del Tribunale di Roma<sup>85</sup>. Senza addentrarsi nell’esposizione dei contenuti dell’atto, ci si limita a segnalare che, alle richieste già avanzate di fronte al Giudice di prime cure, i *claimers* hanno anteposto una domanda di accertamento della giurisdizione della Corte adita – se necessario, anche esperendo un previo rinvio pregiudiziale alla

<sup>82</sup> Il grafico è ripreso da p. 19 del rapporto.

<sup>83</sup> Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»).

<sup>84</sup> Al già richiamato paragrafo 6 del rapporto, infatti, si legge quanto segue: «Se l’Italia riducesse le sue emissioni del 55% entro il 2030 (rispetto ai livelli del 1990), in linea con l’obiettivo di riduzione delle emissioni dell’UE, è probabile che l’Italia superi considerevolmente il suo carbon budget residuo “eguale pro capite” anche entro il 2030. Per rimanere all’interno del suo budget [...] sulla base di una riduzione lineare, l’Italia dovrebbe raggiungere lo zero netto di emissioni di CO<sub>2</sub> da combustibili fossili e industriali nel 2029. Ciò richiederebbe una riduzione annuale delle emissioni equivalente al 13,9% delle emissioni del 2022 ogni anno fino allo zero netto. Dal 2030 in poi l’Italia dovrebbe avere emissioni nette di CO<sub>2</sub> pari a zero per rispettare il suo carbon budget».

<sup>85</sup> Per una lettura del contenuto integrale dell’atto di appello si veda “Giudizio Universale”: documenti del contentioso – Atto di citazione in appello, in [www.contenziосlomaticoitaliano.it](http://www.contenziосlomaticoitaliano.it), 24 settembre 2024. Una sintesi dell’atto può, inoltre, essere consultata su [www.asud.it](http://www.asud.it).



Corte di Cassazione – in riforma della sentenza impugnata, che si era arrestata, si rammenterà, ad una declaratoria di carena assoluta di giurisdizione.

L'unica speranza affinché i decisori politici nazionali prendano in seria considerazione l'emergenza climatica è che il procedimento in appello – del quale si è già svolta la prima udienza (non partecipata<sup>86</sup>) il 29 gennaio 2025 – si concluda con un provvedimento che tenga conto sì delle peculiarità della questione invocata, ma che al contempo si distanzi dalle fallacie argomentative in cui il Tribunale di Roma è irreprensibilmente inciampato<sup>87</sup>.

Tuttavia, nell'*età dell'ansia*, in cui la collettività prende coscienza della portata globale del mutamento climatico e della necessità di uno sforzo comune che prescinda dalla ricchezza o dalla posizione geografica dei singoli Paesi<sup>88</sup>, il rischio che va profilandosi all'orizzonte è quello di assistere a pronunce favorevoli per i ricorrenti (e, indirettamente, per il termometro terrestre) ma aride di effetti o comunque poco incisive sul fenomeno “meteorologico” complessivamente inteso.

Come è stato autorevolmente scritto, infatti, «[...] il ricorso alla *litigation strategy* in materia climatica, [...] se rappresenta uno strumento incentivante per gli Stati e per la stessa comunità internazionale, non può però costituire l'unico elemento per l'attuazione delle politiche ambientali e climatiche, sia per i suoi tempi relativamente lunghi che per la parzialità delle soluzioni che propone, applicabili ad un numero ristretto di casi»<sup>89</sup>.

*Rebus sic stantibus*, per quanto sia possibile ottenere rimedi giurisdizionali in astratto efficaci, quegli stessi provvedimenti risentirebbero di limiti congeniti e fisiologici ascrivibili alla ridotta effettività e alle modeste conseguenze realisticamente attendibili.

---

<sup>86</sup> *Ivi*.

<sup>87</sup> Pare interessante notare, tuttavia, come la Corte d'Appello di Roma, I sez. civ., investita del giudizio di secondo grado, abbia fissato – con un provvedimento alquanto austero e sbrigativo – l'udienza di rimessione della causa al 21 ottobre 2026, dimostrando così un certo cinismo verso l'urgenza della questione climatica.

<sup>88</sup> Così B. Pozzo, *La tutela dell'ambiente tra strumenti di diritto privato e strumenti di diritto pubblico: le grandi epiche del diritto dell'ambiente*, in G.A. BENACCHIO, M. GRAZIADEI (a cura di), *Il declino della distinzione tra diritto pubblico e diritto privato. Atti del IV Congresso nazionale SIRD – Trento, 24-26 settembre 2015*, Napoli, 2016, 291-333, ma in particolare 307-309 (la periodizzazione, tuttavia, è ripresa da G. GILMORE, *The Ages of American Law*, 1977). Nel saggio, l'A. riconosce che la cd. *età dell'ansia* si caratterizza per una triplice presa di coscienza: anzitutto, «[...] che i problemi ambientali non sono più cosa di cui si devono occupare solo i Paesi Occidentali, ma che con lo sviluppo industriale, soprattutto di Cina e India, il problema è di tutti e che è difficile imporre standard severi di qualità ambientale a Paesi che vedono nello sviluppo economico la chiave di accesso ad un benessere diffuso, che fino ad ora era stato precluso ai loro cittadini. Una seconda presa di coscienza è che i cambiamenti climatici sono un fenomeno globale nel vero senso della parola. Non si tratta più solamente di prendere in considerazione l'effetto potenzialmente *transboundary* dell'inquinamento ambientale, ma piuttosto di ammettere – con maggior ansia – che l'inquinamento provocato in Paesi lontani può produrre effetti deleteri per noi e per il nostro ambiente. Infine, una terza presa di coscienza concerne il rilievo che i cambiamenti climatici riguardano i Paesi ricchi così come i Paesi poveri e mettono a repentaglio la qualità della vita, per non dire la sopravvivenza stessa su questo pianeta, di tutti quanti». Il ragionamento è successivamente ripreso da L. SERAFINELLI, *Responsabilità extracontrattuale e cambiamento climatico*, cit., 8 ss.

<sup>89</sup> D. AMIRANTE, *L'ambiente nel 2024: la COP 29 di Baku e un anno vissuto fra grandi speranze e delusioni annunciate*, cit., VIII.



Per meglio chiarire questo passaggio è sufficiente rammentare ciò che, in letteratura giuridica, è stato argutamente definito il “paradosso delle sentenze vuote”<sup>90</sup>, ossia di quei verdetti che, pur essendo di indiscusso valore per l'accertamento di posizioni di responsabilità (anche statale), rischiano di avere sulla questione climatica – e nella maggior parte delle controversie *hanno* – lo stesso impatto «[...] di un moscerino che si infrange sul parabrezza di una vettura lanciata in corsa sull'Autostrada del Sole»<sup>91</sup>.

È il caso della sentenza della Corte Suprema olandese nella nota vicenda *Urgenda*, che nel dicembre 2019 aveva condannato le autorità statali a ridurre, entro la conclusione dell'anno successivo, le emissioni carboniche del 25% rispetto alle determinazioni registrate nel 1990.

Senonché, «l'adozione delle misure mitigative, su ingiunzione giudiziaria, [...] non ha dato nessun contributo diretto alla soluzione della questione climatica, perché l'Olanda, nel 2022, è stata responsabile dello 0,31% delle emissioni globali di gas serra nell'atmosfera»<sup>92</sup>.

Ma se è vero che le pronunce, valutate individualmente, non hanno un influsso decisivo sul contenimento della temperatura terrestre, nondimeno alle stesse sarebbe possibile riconoscere un effetto “palla di neve”, in funzione del quale una singola decisione a monte, per quanto connotata da limitata effettività sul fenomeno complessivamente inteso, produrrebbe a valle delle frizioni sui decisori politici, incalzati così a definire strategie globali di contrasto alla crisi climatica di origine antropogenica<sup>93</sup>.

## 5. Un monito finale

Se da un lato l'auspicio è che, nel prossimo avvenire, la Corte d'Appello – ovvero la Cassazione, qualora appositamente interpellata – riconosca anzitutto la giurisdizione del giudice ordinario, così da permettere la formazione di un precedente in grado di offrire all'ordinamento domestico un primo inquadramento pretorio in materia di cambiamento climatico<sup>94</sup>, dall'altro, e in via subordinata, l'accoglimento delle domande attoree, per quanto suscettibile di una limitata portata in termini di effettivo contenimento del riscaldamento terrestre, parrebbe nondimeno vantaggioso sotto plurimi profili.

<sup>90</sup> Cfr. A. PISANÒ, *L'impatto dei contenziosi sulla crisi climatica. Il paradosso delle sentenze vuote*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 1/2024, 114, secondo cui «il “paradosso delle sentenze vuote” [...] consisterebbe proprio in questo: la ratifica di un trattato in tema di diritti non avrebbe alcun effetto diretto (o potrebbe avere addirittura effetti negativi) in tema di diritti umani, definendo dunque quella che, da un punto di vista strettamente giuridico, appare una “promessa vuota”. Paradossalmente, però, la ratifica avrebbe comunque un effetto positivo indiretto, legittimando “politicamente” ragioni e argomenti a favore dei diritti utilizzati dagli attivisti per i diritti umani o dalla comunità internazionale, con effetti comunque migliorativi nel medio-lungo termine in tema di human rights practices». L'espressione *de qua*, evidenzia l'A., è stata tuttavia coniata da E.M. HAFNER-BURTON, K. TSUTSUI, *Human Rights in a Globalizing World: The Paradox of Empty Promises*, in *American Journal of Sociology*, 5/2005, 1373-1411.

<sup>91</sup> A. PISANÒ, *Ivi*, 111-112.

<sup>92</sup> Ut supra, 113. A ben vedere, la medesima problematica si è posta con riguardo alla sentenza *KlimaSeniorinnen*; v. G. GRASSO, A. STEVANATO, *Diritto di accesso al giudice, doveri di solidarietà climatica e principio di separazione dei poteri nella sentenza Verein Klimaseniorinnen Schweiz et autres c. Suisse*, in *Corti Supreme e Salute*, 2/2024, 571-589, segnatamente 589.

<sup>93</sup> *Ibidem*, 116.

<sup>94</sup> Un auspicio condiviso anche da L. PANZERI, *Sull'avvenuta costituzionalizzazione dell'ambiente: riflessioni interlocutorie a tre anni dalla Legge cost. n. 1 del 2022*, in corso di pubblicazione, secondo cui «resta [...] auspicabile un'evoluzione dell'atteggiamento dei giudici – costituzionale e non – nei confronti del novellato parametro costituzionale e che, già nel caso del giudizio d'appello promosso nei confronti del *non liquet* del Tribunale di Roma, si possa giungere ad un esito processuale diverso da quello definito dal giudice di prime cure».



Difatti, aldi là delle concrete ripercussioni sul fenomeno degenerativo in discorso, che sarebbero evidentemente circoscritte per le ragioni appena enucleate, una nutrita sequenza di decisioni favorevoli ai *claimers* potrebbe auspicabilmente indurre lo Stato italiano all’adozione di politiche ponderate e più accorte alle componenti ambientali e “metereologiche”.

Se si ammette, infatti, che il mero ricorso a provvedimenti giurisdizionali non può costituire l’unico rimedio al deterioramento delle condizioni atmosferiche, allora si deve ritenere che soluzioni alternative vadano ricercate non già – *rectius*, non solo – nel libero apprezzamento del giudice, ma – anche e soprattutto – nel discernimento del decisore pubblico, chiamato a trasporre sul piano normativo la sensibilità collettiva per il fenomeno in commento.

E riflettendo ancora sul principio di separazione dei poteri, è evidente che la salvaguardia del benessere comune – dalle conseguenze pregiudizievoli del cambiamento climatico, nel caso di specie – spetti, almeno in prima battuta, a legislatori ed esecutivi, quali depositari del consenso – diretto o indiretto, a seconda della forma di governo prescelta – della maggioranza popolare, anche perché, come è stato autorevolmente rilevato, «chi non ha il potere di proteggere qualcuno, non ha neanche il diritto di pretendere da lui l’obbedienza...»<sup>95</sup>.

Sicché, in tale prospettiva, l’intervento dell’apparato giurisdizionale avverso le azioni od omissioni statali, ancorché irrinunciabile sul piano riparativo, dovrebbe qualificarsi come ancillare e accessorio, subordinato cioè alla circostanza che le previsioni offerte dagli organi politici non siano rispondenti alle effettive esigenze di tutela dei singoli.

D’altro canto, tornando alla vertenza italiana, l’eventuale riconoscimento di un precipuo diritto al clima – del quale parti attrici invocano la tutela – inaugurerrebbe una nuova stagione di contenzioso strategico, certamente nei riguardi delle autorità pubbliche, ma anche verso i grandi complessi societari impegnati nella distribuzione di fonti di energia non rinnovabile (per lo più combustibili fossili), notevolmente dannose per il benessere del Pianeta e di chi lo abita<sup>96</sup>.

Occorre prendere coscienza che è in corso una partita pericolosa, in cui la posta in gioco è la sopravvivenza stessa della specie umana, e la perdurante inerzia degli Stati – ovvero l’occultamento dei rilevamenti scientifici (cd. *negazionismo climatico*<sup>97</sup>) – produrrebbe solo un’accelerazione verso il profondo ed ineluttabile baratro.

---

<sup>95</sup> C. SCHMITT, *Geschpräch über die Macht und den Zugang zum Machtaber*, 1954 (trad. it. *Dialogo sul potere*, Milano, 2012).

<sup>96</sup> Un timore, quello per le emissioni climalteranti, che lo stesso monarca inglese, Carlo III, non ha mancato di evocare nel suo ultimo viaggio in Italia e, in particolare, in occasione del discorso tenuto a Montecitorio a Camere congiunte: «Così come siamo uniti nella difesa dei nostri valori, lo siamo anche nella difesa del nostro pianeta. [...] Entrambi i nostri Paesi stanno già sperimentando gli effetti sempre più devastanti del cambiamento climatico». E continua: «L’ultima volta che parlai in questo edificio del Parlamento fu in occasione di una riunione speciale dedicata al cambiamento climatico [...]. Spero quindi mi perdonerete se dico che gli avvertimenti che lanciai allora sull’urgenza della sfida climatica si stanno tristemente realizzando. Tempeste estreme che un tempo si verificavano una sola volta per generazione sono ormai una realtà annuale. Innumerevoli specie vegetali e animali preziose rischiano l’estinzione nel corso della nostra vita. È in gioco moltissimo». Si veda, in proposito, *Il discorso integrale di re Carlo a Montecitorio*, in [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it), ult. agg. 10 aprile 2025.

<sup>97</sup> In proposito, la dottrina giuspubblicistica si è interrogata circa l’esistenza di un “diritto alla verità climatica”; vedasi M. CARDUCCI, *Il diritto alla verità climatica*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2/2023, 349-365.



Come ebbe a scrivere, con sguardo lungimirante, Massimo Severo Giannini, «[...] l'uomo, in ogni momento, crea, modifica distrugge il proprio ambiente, il proprio patrimonio culturale, il proprio patrimonio naturale: la sua opera è continua creazione così come è continua distruzione»<sup>98</sup>.

chiaro

---

<sup>98</sup> Così M.S. GIANNINI, *Difesa dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1971, 1122.

