



13 LUGLIO 2022

La causa «*Giudizio Universale*». Quattro
test costituzionali sui poteri del giudice
adito

di Ines Bruno

Dottoressa di ricerca in Diritto comparato e giurista d'impresa
USI Università della Svizzera italiana

La causa «*Giudizio Universale*». Quattro *test* costituzionali sui poteri del giudice adito*

di Ines Bruno

Dottoressa di ricerca in Diritto comparato e giurista d'impresa
USI Università della Svizzera italiana

Abstract [It]: Questo articolo analizza il caso “*Giudizio Universale*”, il primo contenzioso climatico italiano. Dopo aver considerato il contenuto delle richieste degli attori, l'analisi è condotta in una prospettiva di diritto costituzionale con riguardo all'emergenza climatica oggetto della decisione. In particolare, sono considerati quattro profili corrispondenti a quattro domande: esiste un dovere costituzionale di rimozione di una situazione di pericolo? Questo dovere può essere imposto dal giudice con una condanna? Sull'emergenza climatica esistono competenze esclusive non sindacabili dal giudice? Queste competenze sono funzionali alla tutela dei diritti fondamentali nel tempo? La risposta a queste domande consente di colmare una lacuna nella letteratura italiana in tema di contenziosi climatici nel quadro della Costituzione e della sua definizione dei poteri del giudice.

Title: The “*Giudizio Universale*” Case. Four constitutional tests on the powers of the court hearing the case

Abstract [En]: This article analyses the “*Giudizio Universale*” case, Italy's first climate litigation. After considering the content of the plaintiffs' claims, I conduct the analysis from a constitutional law perspective with regard to the climate emergency that is the subject of the decision. In particular, I consider four profiles corresponding to four questions: is there a constitutional duty to remove a dangerous situation? Can a court impose this duty through a judgment? Are there exclusive competences on climate that a judge cannot control? Do these competences serve the protection of fundamental rights over time? The answer to these questions fills a gap in the Italian literature on the subject of climate litigation within the framework of the Constitution and its definition of the judge's powers.

Parole chiave: contenzioso climatico italiano; emergenza climatica; poteri del giudice; condanna dello Stato; separazione dei poteri

Keywords: Italian climate litigation; climate emergency; powers of the judge; condemnation of the State; separation of powers

Sommario: 1. Premessa: una causa di responsabilità extracontrattuale e da contatto sociale qualificato. 2. Primo *test* costituzionale: rimuovere il pericolo è un dovere costituzionale di solidarietà. 3. Secondo *test* costituzionale: esistono dieci condizioni di legittimità della condanna giudiziale al *facere*. 4. Terzo *test* costituzionale: sull'emergenza climatica non esistono riserve esclusive di competenza che inibiscono il potere del giudice. 5. Quarto *test* costituzionale: il *neminem laedere* nel tempo richiede la stabilizzazione del sistema climatico e delle connessioni biosferiche. 6. Conclusione: la condanna all'*equity* climatica tra art. 23 Cost. e separazione dei poteri.

1. Premessa: una causa di responsabilità extracontrattuale e da contatto sociale qualificato

“*Giudizio Universale*” è la prima causa climatica italiana. È stata così denominata dagli ideatori e sostenitori dell'iniziativa¹.

Si tratta di un'azione civile, promossa con citazione dello Stato davanti al Tribunale di Roma, su mandato di circa duecento tra singole persone, associazioni e genitori di minori. Tra le associazioni figurano anche

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Tutte le informazioni sono reperibili dal sito della campagna www.giudiziouniversale.eu.

la Società Meteorologica Italiana (la maggiore associazione nazionale per lo studio e la divulgazione della meteorologia, climatologia e glaciologia) e ISDE Italia (la Sezione italiana della Società mondiale dei medici per l'ambiente).

L'atto di citazione² si conclude con un'articolata formulazione di richieste al giudice, suddivisibile in tre blocchi.

In primo luogo, e per conto di tutti gli attori, si chiede di accertare e dichiarare la responsabilità dello Stato italiano *ex art.* 2043 c.c. (o, in via subordinata, *ex art.* 2051 c.c.) per aver concorso a produrre e non rimuovere la situazione di pericolo rappresentata dall'emergenza climatica (denunciata dalla comunità e dalle istituzioni scientifiche internazionali³ e dichiarata altresì dall'Unione europea con Risoluzione del Parlamento europeo nel 2019⁴) e vederlo conseguentemente condannato, ai sensi dell'art. 2058, primo comma, c.c., all'abbattimento, entro il 2030, delle emissioni nazionali artificiali di CO₂-eq⁵ nella misura del 92% rispetto ai livelli del 1990 (percentuale documentata dagli attori con appositi *Report* scientifici⁶), ovvero in altra quantità in corso di causa accertanda da parte del giudice con eventuale CTU.

In secondo luogo, in via subordinata e in accoglimento della domanda solo di alcuni attori, tra cui ISDE, si chiede di accertare e dichiarare l'inadempimento, da parte sempre dello Stato italiano, dell'obbligazione di protezione rinveniente dall'instaurato contatto sociale qualificato in sede di osservazioni al P.N.I.E.C.⁷, con conseguente condanna, questa volta ai sensi dell'art. 1453 c.c., ad adeguare il suddetto P.N.I.E.C. all'abbattimento, entro il 2030, delle emissioni nazionali artificiali di CO₂-eq nella documentata misura del 92% rispetto ai livelli del 1990.

Infine, in via ancor più gradata ma sempre in accoglimento della domanda dei soli attori partecipanti al P.N.I.E.C., si chiede di accertare e dichiarare la responsabilità da contatto sociale qualificato dello Stato

² L'atto di citazione è scaricabile dal cit. sito della campagna.

³ Si v., per tutti, W.J. RIPPLE-C. WOLF-TH.M NEWSOME-J.W GREGG-T.M. LENTON-J. ROCKSTRÖM *et al.* (circa 18mila sottoscrittori), *World Scientists' Warning of a Climate Emergency 2021*, in 71 *BioScience*, n. 9, 2021, pp. 894–898; e UNEP, [Facts about the climate emergency](#).

⁴ Si tratta della Risoluzione del Parlamento europeo del 28 novembre 2019 sull'emergenza climatica e ambientale ([2019/2930\(RSP\)](#)).

⁵ CO₂-eq indica la misura dell'impatto di una certa quantità di gas serra sul riscaldamento globale, rispetto alla stessa quantità della sola anidride carbonica (CO₂). Quindi l'abbattimento richiesto riguarda tutti i gas serra antropogenici.

⁶ Gli attori hanno prodotto numerosissime evidenze scientifiche di diversa provenienza, corredate da appositi *Report* di istituzioni internazionali e nazionali e precisamente: tre *Report* del *network* scientifico internazionale *Climate Analytics* (*Climate Impacts in Italy; Gli obiettivi e le politiche climatiche dell'Italia in relazione all'Accordo di Parigi e alle considerazioni di equità globale*; un *Aggiornamento* di quest'ultimo); un *Report* della Onlus *A Sud* su *Atti di indirizzo del Parlamento italiano in materia di emergenza climatica*; 15 Schede su *Manifestazioni e impatti dell'emergenza climatica* (elaborate dal Centro di ricerca Cedeuam dell'Università del Salento); il *Report Scienza e realtà dell'emergenza alla luce del VI rapporto IPCC* (a cura del Prof. Francesco Gonella dell'Università "Ca' Foscari" di Venezia); decine di documenti di istituzioni come IPCC, UNEP, NASA, WHO, EEA, CMCC, SNPA, ISS, CNR ecc.

⁷ Il P.N.I.E.C. è il Piano Nazionale Integrato Energia e Clima, che ogni Stato membro della UE ha dovuto adottare in attuazione del reg. UE n. 2018/1989 e alla cui discussione alcuni attori della causa "*Giudizio Universale*" hanno partecipato in sede di valutazione ambientale strategica, in ordine proprio alla sua adeguatezza nell'emergenza climatica in atto.

italiano per condannarlo ai sensi dell'art. 2058, primo comma, c.c., ad adeguare il suddetto P.N.I.E.C. all'abbattimento, entro il 2030, delle emissioni nazionali artificiali di CO₂-eq sempre nella misura del 92% rispetto ai livelli del 1990.

Come si vede, l'azione chiama a responsabilità extracontrattuale lo Stato per via della situazione di pericolo dell'emergenza climatica, ad avviso degli attori prodotta anche dall'Italia (in termini di illecito concorsuale permanente) e dall'Italia comunque non rimossa per condotta negligente, ai sensi dell'art. 2043 c.c., e per insufficiente custodia del territorio produttiva di danni, ai sensi dell'art. 2051 c.c. (d'altra parte, che siano gli Stati a perpetuare l'emergenza climatica è documentato dai *Report* dell'IPCC⁸, ai quali gli stessi Stati aderiscono). Solo in via subordinata, l'azione di alcuni attori è mirata anche ad accertare l'inadempimento statale in sede di redazione del P.N.I.E.C. secondo i contenuti adeguati a far fronte alla suddetta emergenza climatica (contenuti suggeriti da quegli attori in occasione della valutazione strategica, ma dallo Stato in nulla presi in considerazione), nella prospettiva del contatto sociale qualificato e della condanna all'adempimento (art. 1453 c.c.) o al risarcimento in forma specifica (art. 2058, primo comma, c.c.).

Quindi, tutti i duecento attori:

- non contestano la mancata adozione di uno specifico atto formale, bensì l'esistenza di una negligente condotta materiale statale, tra l'altro dallo Stato stesso parzialmente riconosciuta⁹, in una situazione di pericolo anch'essa ufficialmente dichiarata, in diverse sedi, con il consenso dell'Italia¹⁰;
- allo Stato non imputano neppure il cattivo esercizio di un potere nell'adozione o meno di determinati atti autoritativi;
- né lo chiamano ad adempiere a una specifica obbligazione nei loro riguardi o chiedono al giudice di intervenire in sostituzione di uno specifico atto formale o in aggiunta di un determinato silenzio amministrativo o di un'inerzia legislativa;
- come neppure inducono il giudice a un intervento di accertamento e decisione su una specifica lacuna legislativa lesiva di diritti, come avvenne, per esempio, nel controverso "caso Englaro"¹¹ o di una lesione direttamente imputabile a un atto legislativo¹².

⁸ L'IPCC è il Panel intergovernativo sul cambiamento climatico che ha il compito di documentare periodicamente, con *Report* per conto o mandato degli Stati, le conoscenze scientifiche sull'intero sistema climatico e la sua stabilità planetaria, formulando, d'intesa con gli Stati, sintesi di azione politica per far fronte alle accertate condizioni di instabilità: cfr. il sito <https://www.ipcc.ch/>.

⁹ Per esempio, la necessità di rivedere il P.N.I.E.C. e le strategie di mitigazione si legge in un *Focus* della Camera dei Deputati del 16 dicembre 2021.

¹⁰ Si pensi all'adesione dell'Italia alla [Dec. 1/CP.21 2015](#) dell'UNFCCC e alla citata Dichiarazione di emergenza climatica del Parlamento europeo.

¹¹ Sul "caso Englaro", si v. documenti e rassegna di commenti in [Consulta OnLine](#).

¹² Come lamentato nei riguardi di leggi elettorali, su cui Cass. civ. sez. 1[^] n. 39534/2021: cfr. A.G. PIETROSANTI, *Verso una graduale "responsabilizzazione" dello Stato (legislatore)?*, in *Nuove Autonomie*, n. 3, 2021, pp. 905-920.

Quest'ultima constatazione diventa piuttosto importante nella lettura dell'intera vicenda. Gli attori di "Giudizio Universale" non si rivolgono al giudice per chiedere l'emanazione di un atto risolutivo di una questione di vita o di morte, lamentando la carenza di disciplina normativa su di essa. Per quanto l'emergenza climatica sia una questione ormai di vita o di morte¹³, non è l'assenza di decisione normativa su tale alternativa a determinare la domanda giudiziale. Essa consegue alla situazione di pericolo in sé. Detto in altro modo, il fatto lesivo non discende da un atto specifico o dalla sua specifica assenza (il che è lo stesso in termini di omissione incostituzionale, parziale o totale). La chiarificazione è ineludibile per non commettere due errori:

- assimilare la causa "Giudizio Universale" a una questione di responsabilità extracontrattuale del legislatore¹⁴;
- confondere omissione (come esito funzionale di un ufficio od organo) e negligenza (come attività materiale dell'insieme delle articolazioni organiche e funzionali di un titolare del potere-dovere di *neminem laedere*)¹⁵.

Solo in presenza di una omissione normativa direttamente produttiva di danni¹⁶, sarebbe configurabile il carattere effettivamente "creativo" dell'intervento del giudice comune, giacché il *facere* imposto non assumerebbe per contenuto quanto comunque previsto da una disposizione normativa in vigore, di qualsiasi natura essa sia¹⁷, bensì quanto inventato dal giudice come inedito dovere prima inesistente¹⁸.

Tra l'altro, la differenziazione tra atti-omissioni di uffici od organi di un ente e attività materiale doverosa dell'ente è ben presente in Costituzione, soprattutto negli artt. 28, 68, primo comma, e 113, secondo

¹³ Il dato è ormai inespugnabile, soprattutto dopo l'innovativo studio di R.D. BRESSLER, *The mortality cost of carbon*, in *Nature Commun.*, n. 12, 2021, pp. 1-12.

¹⁴ Sulla centralità della distinzione tra fatti lesivi da atti od omissioni e fatti lesivi da situazioni di pericolo, per la rivendicazione del *neminem laedere* verso il legislatore, soprattutto a seguito di declaratoria di incostituzionalità, si v. C. PANZERA, *La responsabilità del legislatore e la caduta dei miti*, in *Pol. Dir.*, n. 3, 2007, pp. 347-375, e M. MATTIONI, *Una sentenza d'altri tempi sulla responsabilità del legislatore per danni da legge incostituzionale*, in *Resp. Civ. e Previdenza*, n. 6, 2017, pp. 1910-1928, nonché adesso, a seguito della questione di legittimità costituzionale sollevata dal TAR Marche proprio sul tema, G. SERRA, *Cenni in tema di responsabilità del legislatore per adozione di legge incostituzionale. Note a margine dell'ordinanza T.A.R. per le Marche, n. 7/2022*, in *federalismi.it*, n. 12, 2022, pp. 273-286. Per i lavori monografici, si v.: R. BIFULCO, *La responsabilità dello Stato per atti legislativi*, Cedam, Padova, 1999; A. LAZARI, *Modelli e paradigmi della responsabilità dello Stato*, Giappichelli, Torino, 2005; C. BUONAURO, *Il risarcimento del danno da atto legislativo*, Giuffrè, Milano, 2001; C. BUONAURO, *Responsabilità da atto lecito dannoso*, Giuffrè, Milano, 2012; C. PASQUINELLI, *Le leggi dannose. Percorsi della responsabilità civile tra pubblico e privato*, Giappichelli, Torino, 2013; M. DI FRANCESCO TORREGROSSA, *La responsabilità dello Stato-Legislatore e l'attività amministrativa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019.

¹⁵ La distinzione è chiarissima nel diritto pubblico tedesco, con i due lessemi *Nichtausübung* (mancato esercizio di una funzione di un ufficio od organo) e *Fahrlässigkeit* (negligenza nelle attività di un soggetto giuridico o ente): cfr., in merito, M. CARDUCCI, *Doveri costituzionali «infedeli» per Nichtausübung. Spunti tedeschi per le tentazioni italiane*, in R. BALDUZZI-M. CAVINO-E. GROSSO-J. LÜTHER (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi, atti del Convegno del "Gruppo di Pisa", Acqui Terme-Alessandria, 9-10 giugno 2006*, Giappichelli, Torino, 2007, pp. 353-364.

¹⁶ Come potrebbe essere nel caso di una omissione assoluta o di una di declaratoria di incostituzionalità di una legge.

¹⁷ Cfr. L. NIVARRA, *Ragionevolezza e diritto privato*, in *Ars Interpretandi*, 2002 p. 375.

¹⁸ Cfr., in merito, M. NISTICÒ, *L'interpretazione giudiziale nella tensione tra i poteri dello Stato*, Giappichelli, Torino, 2015, pp. 71-86, il quale fa derivare questo confine dalla sent. della Corte costituzionale n. 138/2010.

comma, alla luce anche del diritto euro-unitario¹⁹. Le tre disposizioni, infatti, imprimono tre regole costituzionali non disapplicabili:

- la corrispondenza, in termini di solidarietà o sussidiarietà, tra ente (incluso lo Stato), organo e ufficio per la sola responsabilità civile, senza alcuna distinzione tra atti e attività e senza alcuna esclusione del *neminem laedere*²⁰;
- la centralità del compimento di atti «*in violazione dei diritti*» per l'insorgenza della responsabilità anche civile, senza alcuna limitazione nella qualificazione degli «*atti compiuti*» o della «*violazione dei diritti*»²¹;
- l'ammissibilità di immunità e insindacabilità dei comportamenti di titolari di uffici od organi dello Stato solo per previsione espressa²²;
- il divieto di esclusione della tutela giurisdizionale «*per determinate categorie di atti*»²³.

Nel perimetro della Costituzione, il *facere* della condanna chiesta da “*Giudizio Universale*” è e resta extracontrattuale sul fatto e non su un atto, tant'è che, con riguardo a un atto, il P.N.I.E.C., solo subordinatamente, e limitatamente ad alcuni attori, si rivendica un'altra pretesa, discendente dal contatto sociale qualificato dalla partecipazione alla sua redazione.

Se di omissione si volesse comunque parlare, lo si dovrebbe pur sempre in termini materiali e non formali, ovvero, come si puntualizza nel linguaggio proprio delle scienze climatiche, come *gaps*²⁴.

Questo spiega perché al giudice si proponga di effettuare non sindacati formali di validità, quanto accertamenti fattuali sulla produzione del pericolo, la sua persistenza nella negligenza (i *gap*²⁵) del suo

¹⁹ Cfr. A. DI MARCO, *La responsabilità extracontrattuale dello Stato per violazioni del diritto dell'UE*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017.

²⁰ Cfr., di recente, L. PRINCIPATO, *L'art. 28 Cost. e la responsabilità civile dell'amministrazione sanitaria dell'emergenza-urgenza*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2016, pp. 1-26.

²¹ Cfr. C. PANZERA, *La responsabilità*, cit., pp. 350-352 e *ivi* note.

²² Ancora C. PANZERA, *ibid.*

²³ Il divieto di esclusione di atti non è smentito neppure da quella giurisprudenza, come, per es., Cass. civ. sez. 3[^] ord. n. 23730/2016, che declina l'intervento giudiziale in funzione dello scopo perseguito dal potere sottoposto a sindacato: se privo o meno di fini predeterminati, in modo espresso o desumibile dal sistema normativo, includendovi sempre e comunque il *neminem laedere*.

²⁴ Cfr., per esempio, UN, [Emissions gap not closing nearly fast enough](#), march 2022. La distinzione tra omissione normativa, cui segue la creazione di un dovere prima inesistente, e *gap*, come valutazione tecnica di una scelta rispetto ai suoi effetti, è nota sia alla dottrina (cfr. L. CASSETTI, A.S. BRUNO (a cura di), *I giudici costituzionali e le omissioni del legislatore*, Giappichelli, Torino, 2019, nonché C. IRTI, *A Short Introduction to 'The Problem of Legal Gaps'*, in *Tulane Eur. & Civil L. Forum*, n. 29, 2014, pp. 157-179) che alla giurisprudenza (cfr., per es., Cons. Stato, sez. 5[^] n. 7951/2021, con riguardo all'ammissibilità del sindacato giudiziale di «*coerenza e attendibilità*» delle scelte pubbliche rispetto alle alternative prospettate dalle parti con le loro allegazioni appunto sui *gap* verificabili).

²⁵ I *gap* sono di diverso contenuto (da quelli di mitigazione a quelli di adattamento a quelli di metodo) e sono stati definiti dalla dottrina in modi diversi (per es. «*as a situation in which the policy adopted by decision-makers provides net utility which is smaller than the one that would have been obtained had a different policy been enacted*», in M. MAOR-J. TOSUN-A. JORDAN, *Proportionate and disproportionate policy responses to climate change: core concepts and empirical applications*, in *J. Environmental Policy & Planning*, n. 6, 2017, pp. 599-611). In generale, cfr. M. ROELFSEMA-H.L. VAN SOEST-M. HARMSSEN *et al.*, *Taking stock of national climate policies to evaluate implementation of the Paris Agreement*, in *Nature Commun.*, n. 11, 2020, p. 2096.

autore e le condizioni di rimozione a tutela dei beni vitali degli attori, nel quadro degli oneri e delle facoltà di cui all'art. 2697 c.c. e agli artt. 115 e 116 c.p.c.²⁶.

Solo così esaustivamente delineata, la causa “*Giudizio Universale*” spinge a interrogarsi se le decisioni che effettivamente il giudice è sollecitato ad adottare rientrano o meno nelle funzioni costituzionali dell'autorità giurisdizionale civile.

Ad oggi, questo tipo di analisi è rimasta in ombra nella poca dottrina che si è occupata del caso²⁷. Eppure, proprio la demarcazione tra fatto lesivo da atto e fatto lesivo da situazione di pericolo, nei *gap* dell'attività statale, è chiaramente tracciata nella citazione degli attori, favorendo l'indagine giuridica sull'effettivo impatto della causa nel sistema ordinamentale italiano.

In questa sede, se ne propone una ricognizione, sotto forma di quattro *test* costituzionali in tema di poteri del giudice e doveri di *facere* dello Stato in presenza della situazione di emergenza; *test* di diritto positivo, come tali vincolanti il giudice in forza dell'art. 101, secondo comma, Cost.

²⁶ Tra l'altro, l'udienza istruttoria sul fatto emergenziale, i *gap* statali e le conseguenze dannose ha avuto luogo il 21 giugno 2022, con la presenza degli Avvocati delle parti e la discussione delle evidenze scientifiche allegate ai fini dell'eventuale nomina del CTU (cfr. ISDE, [Giudizio Universale: la nuova udienza contro lo Stato Italiano per inazione climatica, giugno 2022](#)).

²⁷ Il dibattito dottrinale italiano sulla causa “*Giudizio Universale*” può essere, ad oggi, classificato in tre assi di contributi. Nel primo asse si collocano i lavori di mero richiamo alla vicenda: cfr. S. BALDIN, *Towards the judicial recognition of the right to live in a stable climate system in the European legal space? Preliminary remarks*, in *DPCE online*, n. 2, 2020, pp. 1419-1446; S. BALDIN-P. VIOLA, *L'obbligazione climatica nelle aule giudiziarie. Teorie ed elementi determinanti di giustizia climatica*, in *DPCE*, n. 3, 2021, pp. 597-630; G. GHINELLI, *Le condizioni dell'azione nel contenzioso climatico: c'è un giudice per il clima?*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, n. 4, 2021, pp. 1273-1297; A. GIORDANO, *Climate Change e strumenti di tutela: verso la public interest litigation?*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 6, 2020, pp. 763-793; R. LOUVIN, *Spazi e opportunità per la giustizia climatica in Italia*, in *DPCE*, n. 4, 2021, pp. 935-954; A. PISANÒ, *Il diritto al clima. Una prima concettualizzazione*, ne *L'Innocervo*, n. 2, 2021, pp. 261-283; S. PITTO, *Public interest litigation e contenzioso strategico nell'ordinamento italiano. Profili critici e spunti dal diritto comparato*, in *DPCE online*, numero speciale, 2021, pp. 1061-1098; P. PUSTORINO, *Cambiamento climatico e diritti umani. Sviluppi nella giurisprudenza nazionale*, in *Ordine int. e dir. Um.*, 2021, pp. 596-605; ; G. VIVOLI, *L'insostenibile leggerezza degli obiettivi climatici: come gli impegni assunti dagli Stati vengono presi sul serio dai giudici*, in *AmbienteDiritto*, n. 1, 2022, pp. 1-38.

Nel secondo asse si riscontrano i lavori di approfondimento di alcuni suoi profili originali: cfr. S. BAGNI, *La costruzione di un nuovo “eco-sistema giuridico” attraverso i formanti giudiziale e forense*, in *DPCE online*, numero speciale, 2021, pp. 1027-1059; L. BUTTI, *Il contenzioso sul cambiamento climatico in Italia*, in *RGA online*, n. 22, 2021, pp. 1-7; R. LUPORINI-M. FERMEGLIA-M.A. TIGRE, *New Italian Constitutional Reform: What it means for environmental protection, future generations & climate litigation*, in *Climate Law Blog*, April, 8th 2022.

Infine, nell'ultimo asse, si annoverano lavori di commento della vicenda: cfr. R. LUPORINI, *The ‘Last Judgment’: Early reflections on upcoming climate litigation in Italy*, in *QIL, Zoom-in*, n. 77, 2021, pp. 27-49; G. PULEIO, *Rimedi civilistici e cambiamento climatico antropogenico*, in *Persona e Mercato*, n. 3, 2021, pp. 469-494.

Richiami all'atto di citazione si leggono anche in F.J. ZAMORA CABOT-L. SALES PALLARÉS-M.C. MARULLO (a cura di), *La lucha en clave judicial frente al cambio climático*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2021 (in particolare, l'art. di L. SALTALAMACCHIA-M. SOSA NAVARRO, *ivi*, pp. 327-348).

Un'analisi più estesa dei suoi contenuti è ora offerta dalle due monografie di A. PISANÒ, *Il diritto al clima. Il ruolo dei diritti nei contenziosi climatici europei*, ESI, Napoli, 2022, pp. 273-283, e di L. BUTTI-S. NESPOR, *Diritto del clima*, Mimesis, Milano-Udine, 2022, pp. 251-261.

Da segnalare, infine, le posizioni, autodichiaratesi minoritarie come dottrina, di M. MAGRI, *Il 2021 è stato l'anno della “giustizia climatica”?*, in *AmbienteDiritto*, n. 4, 2021, pp. 1-19, e M. MELI, *Piove. Governo ladro! Cambiamenti climatici e nuove istanze di tutela*, in *TCRS*, 2020, pp. 87-108.

2. Primo test costituzionale: rimuovere il pericolo è un dovere costituzionale di solidarietà

Esso trova espressione nella sent. n. 58/2018 della Corte costituzionale sul caso *ex Ilva* di Taranto: «rimuovere prontamente i fattori di pericolo», in nome della vita, «costituisce condizione minima e indispensabile» affinché qualsiasi attività «si svolga in armonia con i principi costituzionali, sempre attenti anzitutto alle esigenze basilari della persona»²⁸.

Che l'emergenza climatica sia un “fattore di pericolo” coincide ormai con un fatto notorio. Tuttavia, quella climatica è un'emergenza inedita nell'esperienza giuridica²⁹. In primo luogo, essa è non solo immanente e persistente, ma degenerativa nei suoi effetti distruttivi sulla vita (si pensi ai c.d. *Tipping Point* e al crollo ecologico della biosfera³⁰). Per tale motivo, il richiamo all'art. 2043 c.c. è stato effettuato dagli attori secondo la lettura “preventiva” legittimata dalla Corte costituzionale con la sent. n. 641/1987, costantemente avallata dalla giurisprudenza civile di merito e di legittimità anche verso le pubbliche autorità. Come se non bastasse, poi, l'emergenza climatica è pure ubiqua, non semplicemente planetaria. Il riferimento all'art. 2051 c.c., in termini di inadeguata custodia del territorio nazionale biofisicamente produttivo di danni presenti e futuri, serve a evidenziare questa ulteriore peculiarità.

Pertanto, il nesso costituzionale tra emergenza climatica e dignità della persona umana passa dalla dimensione biofisica della vita. Esso è stato esplicitamente evidenziato anche dalla Corte di cassazione, con l'ord. n. 5022/2021, dove si legge che il «nucleo ineliminabile costitutivo della dignità personale» deve essere garantito dallo Stato nei casi di grave rischio derivante dal cambiamento climatico, giacché «tutti gli Stati sono vincolati ad assicurare agli individui condizioni di vita che rendano possibile la piena esplicazione del diritto alla vita, nella sua più ampia declinazione, anche a prescindere dall'esistenza di un pericolo attuale per la sopravvivenza».

Di conseguenza, dal primo test costituzionale deriva che “Giudizio Universale” si atteggia a una normale causa civile di responsabilità extracontrattuale, ora ai sensi dell'art. 2043 c.c., applicabile anche in via

²⁸ Questo richiamo costituzionale alla vicenda *ex Ilva* come situazione di pericolo sfugge a L. BUTTI-S. NESPOR, *Diritto del clima*, cit., p. 259, i quali invocano un'altra sent. della Corte costituzionale sulla condizione tarantina, la n. 85/2013, per sostenere che «nessun diritto costituzionale (nemmeno quello alla salute o alla salubrità ambientale) può essere ‘tiranno’ rispetto ad altri diritti costituzionali, essendo invece sempre necessario un bilanciamento». Invero, quella decisione, a leggerla tutta, non giunge alla conclusione che le viene messa in bocca dai due Autori. Se così fosse, essa, di fatto, risulterebbe antiscientifica per contrarietà a elementari principi della termodinamica. La sent. n. 85/2013 testualmente propugna il bilanciamento come valutazione esclusivamente «rispondente alla realtà normativa» (punto 10 *in diritto*), rispetto a un «tempo definito» sulla situazione di pericolo (punto 10.4 *in diritto*) che la renda «ragionevole». Ne deriva che, appunto in una situazione di pericolo (e la Corte non lo nega per l'*ex Ilva*), il bilanciamento dei diritti non è affatto libero, bensì condizionato e limitato dal “tempo definito” dalla “realtà normativa”. Se la “realtà normativa” ignora o prescinde da quel “tempo definito”, il dovere di «rimuovere prontamente i fattori di pericolo» prevale (come chiarito dalla sent. n. 58/2018, non a caso adottata proprio alla luce dei principi della decisione del 2013: cfr. spec. punto 3.2 *in diritto* sulla necessità di definire limiti temporali effettivi sulla persistenza del pericolo).

²⁹ M. CARDUCCI, *Lo “status climaticus”: un'esperienza inedita per il diritto*, in *Geologia dell'ambiente*, n. 2, 2020, pp. 74-78.

³⁰ Cfr., per tutti, T.M. LENTON-J. ROCKSTRÖM-O. GAFFNEY-S. RAHMSTORF-K. RICHARDSON-W. STEFFEN.H.J. SCHELLNHUBER, *Climate tipping points - too risky to bet against*, in *Nature*, n. 575, 2019, pp. 592-595; e R. SOLÉ-S. LEVIN, *Ecological complexity and the biosphere: the next 30 years*, in *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, n. 377, 2022, 20210376.

“preventiva”, ora ai sensi dell’art. 2051 c.c., nella cornice dei principi costituzionali da salvaguardare nell’immanenza dell’emergenza climatica (tutela della dignità della persona umana, inviolabilità dei diritti, rimozione degli ostacoli di fatto a diritti e libertà, *neminem laedere*).

Adesso, dopo la riforma costituzionale dell’art. 9, tra i principi da salvaguardare nell’emergenza coerentemente con il dovere inderogabile di solidarietà, si riscontra anche il perseguimento dell’interesse delle generazioni future³¹.

L’architettura costituzionale di questo potere-dovere è sostanzialmente conforme all’obbligazione climatica, definita dalla Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico del 1992 (UNFCCC), resa esecutiva in Italia con l. n. 65/1994.

Come si legge nel *Preambolo*, con essa gli Stati hanno deciso di «*proteggere il sistema climatico per le generazioni presenti e future*». È un impegno a salvare la vita presente e futura, perché il sistema climatico, con i suoi metabolismi biofisici, è vita.

Argomentare il contrario, barricandosi in finzioni giuridiche come quelle degli interessi o del diritto adespota, sarebbe antiscientifico.

Vita e sistema climatico identificano la stessa realtà biofisica, per cui il potere-dovere degli Stati di contrastare e rimuovere la situazione di pericolo del cambiamento climatico antropogenico altro non è che il potere-dovere di salvare vite³². Si tratta, dunque, di una fattispecie giuridica non riducibile a una determinata categoria civilistica di diritto statale³³ né alle sole obbligazioni internazionali di protezione dei diritti umani³⁴.

³¹ Sulla portata della riforma dell’art. 9 Cost. nell’integrazione dei contenuti dei doveri di *facere*, si v. l’autorevole ricostruzione di A. RUGGERI, *I principi fondamentali dell’ordinamento costituzionale tra interpretazioni storicamente orientate e revisioni a finalità espansiva dei principi fondamentali*, in *Consulta OnLine*, n. 2, 2022, pp. 484-485. Per una sintesi, cfr., volendo, anche I. BRUNO, *Il dovere ambientale “di fare” dopo la riforma costituzionale*, ne [LaCostituzione.info](https://www.federalismi.it), 12 giugno 2022.

³² Sulla genesi normativa dell’obbligazione climatica, si v. A. PISANÒ, *Il diritto al clima*, cit., p. 105 ss. Per il suo inquadramento nella dinamica delle fonti degli Stati nella loro declinazione *pro vita*, cfr. i due lavori di M. CARDUCCI, *Cambiamento climatico (diritto costituzionale)*, in *Dig. disc. pubbl. VIII Aggiornamento*, Utet, Torino, 2021, pp. 51-75, e *Se il riscaldamento globale entra nei tribunali*, in *Micromega. Almanacco della Scienza*, n. 6, 2021, pp. 42-56.

³³ È noto, tra l’altro, che quello delle obbligazioni segna il campo privilegiato del ricorso alla *sinceddoche* (cfr. P.G. MONATERI, *La sinceddoche. Formule e regole nel diritto delle obbligazioni e dei contratti*, Giuffrè, Milano, 1984), sicché risulterebbe velleitario ricercare corrispondenze letterali e concettuali tra lessemi del diritto internazionale e lessemi giuridici di ogni singolo Stato, per di più nelle differenze intercorrenti tra *Common Law* e *Civil Law* di cui il diritto internazionale deve tener conto (si pensi alla semantica inglese di *Obligation*, su cui F. DE FRANCHIS, *Dizionario giuridico. 1. Inglese-Italiano*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 1068). Del resto, l’operazione ermeneutica richiesta dalla Convenzione di Vienna sull’interpretazione dei trattati è quella della buona fede, in un approccio funzionale di effetto utile tra istituti giuridici di diritto interno e disposizioni normative del diritto internazionale, indipendentemente dal tenore letterale delle parole (cfr. E. BJORGE, *Public Law Sources and Analogies of International Law*, in *VUW Law Rev.*, n. 49, 2018, pp. 533-560). In merito, cfr. nuovamente M. CARDUCCI, *Cambiamento climatico*, cit., pp. 58-59. Sulla inutilità di tracciare “confini veri” tra tipi di obbligazioni in un contesto pluri-ordinamentale e pluri-contenutistico, come quello contemporaneo, cfr. V. CALDERAI, *L’eclissi in una luce diversa. Note sullo statuto epistemologico dei concetti giuridici nell’epoca del diritto post-nazionale*, in *Riv. Dir. Civ.*, n. 6, 2016, pp. 1622-1643.

³⁴ Con le quali obbligazioni, quella climatica ovviamente interagisce e si interfaccia all’interno dei singoli ordinamenti statali, soprattutto a seguito delle previsioni dell’Accordo di Parigi sul clima del 2015 (il cui *Preambolo* dispone che gli

Detto altrimenti, l'obbligazione climatica non scandisce uno specifico adempimento dello Stato verso i cittadini. Definisce piuttosto il metodo di condotta materiale del suddetto potere-dovere di rimozione del pericolo, così integrando, in termini appunto materiali, i contenuti del *neminem laedere* nel contesto specifico della lotta al cambiamento climatico, come del resto ammesso, per l'ordinamento italiano, dall'art. 1173 c.c.³⁵.

Questo metodo si innesta nella situazione normativa di ciascun singolo ordinamento giuridico che lotta contro il cambiamento climatico³⁶. Per gli Stati membri della UE, poi, la situazione normativa risulta inevitabilmente multilivello³⁷, data l'adesione della UE alle fonti internazionali del diritto climatico, per cui la qualificazione dell'obbligazione climatica, conformemente anche con l'art. 4 n. 18 dell'Accordo di Parigi, si deve necessariamente coniugare con le acquisizioni giurisprudenziali sui vincoli derivanti dagli artt. 4 n. 2 *lett. e*, 191 n. 4, e 216 n. 2 TFUE³⁸.

L'esito pratico, che ne discende, investe la giustiziabilità del *facere* dell'obbligazione climatica, sia all'interno delle giurisdizioni statali, in quanto appunto diritto europeo dotato di *primauté*, sia verso la stessa UE, anche nella modalità della procedura di infrazione *ex art. 258 TFUE* nel riparto di competenze dell'art. 191 TFUE³⁹.

3. Secondo *test* costituzionale: esistono dieci condizioni di legittimità della condanna giudiziale al *facere*

Esso inerisce alla questione se il giudice civile detenga il potere di condannare lo Stato alla rimozione del pericolo dell'emergenza climatica, attraverso il *facere* dell'abbattimento delle emissioni climalteranti.

Stati, al momento di intraprendere azioni volte a contrastare il cambiamento climatico, «rispettino, promuovano e tengano conto dei loro obblighi rispettivi nei confronti dei diritti umani, del diritto alla salute, dei diritti delle popolazioni indigene, delle comunità locali, dei migranti, dei minori, delle persone con disabilità e dei popoli in situazioni di vulnerabilità, nonché del diritto allo sviluppo, all'egualianza di genere, all'emancipazione delle donne e all'equità intergenerazionale») e dei 17 SDGs di Agenda 2030, il cui n. 13, in tema appunto di lotta al cambiamento climatico, rinvia al diritto internazionale a tutela dei diritti umani.

³⁵ Tra l'altro, è appena il caso di constatare che questo ordito di “conservazione” del *neminem laedere* risulta un elemento determinante proprio dell'ordinamento costituzionale italiano al cospetto delle situazioni di emergenza, come più volte evidenziato dalla dottrina ben prima dell'istruttiva esperienza dell'emergenza COVID: cfr. i lavori monografici di A. CARDONE, *La 'normalizzazione' dell'emergenza*, Giuffrè, Milano, 2011; G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale. Definizioni e modelli*, Giuffrè, Milano, 2003; P. PINNA, *L'emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano*, Giuffrè, Milano, 1988; V. ANGIOLINI, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1986.

³⁶ Per il concetto di “situazione normativa”, si fa riferimento all'insegnamento magistrale di A. Ruggeri (per tutti, cfr. A. RUGGERI-A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 105 ss.).

³⁷ Sul vincolo dei giudici a interpretare fatti e disposizioni in coerenza con gli obblighi derivanti da tutte le fonti, ormai plurime, dell'ordinamento, si v. A. CARIOLA, *L'ordinamento italiano e il diritto internazionale: concezioni moniste e dualiste e l'integrazione tra ordinamenti*, in *Scritti on. Lorenza Carlassare*, vol. I, ESI, Napoli, 2009, p. 93.

³⁸ Cfr., per tutte, Corte giust. Grande sez., causa C-366/10, in particolare ai punti 10, 24, 73, 101-109, 129, con riguardo alla collocazione dell'UNFCCC nelle fonti del diritto euro-unitario, direttamente applicabili e vincolanti all'interno degli Stati secondo la dinamica della *primauté*.

³⁹ Cfr. Corte giust. causa C-66/18, in cui si ribadisce che la partecipazione della UE a un sistema internazionale convenzionale (quale è l'UNFCCC) comporta l'inclusione dei suoi accordi nell'ordinamento euro-unitario, in termini di vero e proprio diritto dell'Unione, come tale invocabile anche in un ricorso per infrazione.

Su questo fronte, le puntualizzazioni ineludibili sono otto.

Infatti, stando sempre alla giurisprudenza della Corte costituzionale, elaborata in sede di qualificazione del *neminem laedere* (cfr. sent. nn. 641/1987 e 16/1992) e soprattutto di conflitto di attribuzione per atto giurisdizionale (cfr., per esempio, le decisioni nn. 285/1990, 359/1999, 2/2007, 290/2007, 334/2008), il *facere* giudiziale emerge costituzionalmente legittimo se:

1. la decisione o statuizione che lo contiene sia fisiologicamente riconducibile alla funzione giurisdizionale, imponendo *facere* comunque coperti dall'art. 23 Cost.;
2. consegua comunque da un'attività interpretativa, eventualmente contestabile solo in termini di errore *in iudicando*;
3. si mantenga nelle prescrizioni della legge e della Costituzione, in particolare degli articoli costituzionali 23, 24, 101, primo comma, e 113, secondo comma;
4. non abbia ad oggetto atti esplicitamente sottratti al sindacato giurisdizionale per esplicita previsione costituzionale o legislativa;
5. non riguardi materie espressamente riservate alla competenza esclusiva del Parlamento;
6. non conduca alla disapplicazione della Costituzione o delle leggi;
7. non conduca al sacrificio irrazionale e illogico della dignità della persona umana e dei suoi diritti fondamentali assoluti (come la vita e la salute);
8. non miri «a omologare fatti conseguiti alla violazione del *neminem laedere*», così ponendosi «fuori del quadro dei valori su cui è costruito lo Stato di diritto» (Corte cost. n. 16/1992, punto 3 *in diritto*)⁴⁰.

Ignorare queste otto puntualizzazioni condurrebbe all'eccesso di potere nella considerazione del difetto di giurisdizione; eccesso consumato sotto forma o di c.d. “invasione- sconfinamento”, lì dove si dovesse affermare la giurisdizione sul *facere* in una sfera riservata al legislatore, oppure di c.d. “arretramento”, assumendo erroneamente che il *facere* richiesto non possa costituire oggetto, in via assoluta, di cognizione e decisione giurisdizionale⁴¹.

Ovviamente la considerazione delle otto puntualizzazioni passa dalla lettura dell'azione davanti al giudice e della *causa petendi* che la sorregge. E questo è inevitabile per altre due ragioni:

9. al fine di tener conto della storica sent. della Corte costituzionale n. 204/2004, la quale ha altresì statuito, in tema di riparto tra giurisdizione civile e amministrativa, come l'essenza di quest'ultima non

⁴⁰ Tra l'altro, l'assunto della Corte è coerente col fatto che, in un sistema normativo a Costituzione rigida fondata sul primato dei diritti sui poteri, qualsiasi illecito si traduce in “illecito costituzionale”: in tal senso, cfr. M. CARDUCCI, *Illecito*, in *Enc. Bioetica e Sc. Giuridica*, vol. VII, ESI, Napoli, 2014, pp. 104-122.

⁴¹ Sulla biforcazione dell'eccesso di potere giurisdizionale come “sconfinamento” o “arretramento”, cfr. Cass. civ. SS.UU. sent. n. 22784/2012; Cass. civ. SS.UU. ord. n. 5636/2022; nonché sent. Corte cost. n. 6/2018, in cui si escludono tipologie intermedie di vizi decisorii, come le c.d. “sentenze abnormi”. Tuttavia, M. NISTICÒ, *L'interpretazione giudiziale*, cit., p. 219 e nota 7, ricorda come sia proprio la Corte di cassazione a sostenere che l'eccesso di potere giurisdizionale per invasione della sfera di attribuzioni riservate al legislatore non sarebbe altro che una «figura di rilievo meramente teorico».

investa né l'aspetto soggettivo, ovvero la circostanza che la parte in causa sia una persona giuridica pubblica, né l'aspetto teleologico della sua azione, ossia il fatto di essere preordinata al soddisfacimento di un interesse pubblico, bensì esclusivamente l'esistenza di una richiesta di valutazione della legittimità di uno specifico atto, espressione di poteri pubblici;

10. al fine di accertare quali siano i diritti fondamentali destinatari del *facere* giudiziale e se su di essi esista una posizione di preminenza della funzione del potere pubblico rispetto al *neminem laedere* quale limite esterno alla discrezionalità (cfr., tra le tante, Cass. civ. SS.UU. nn. 2092/1992, 6218/2006, 23735/2006, 8092/2020) ed elemento costitutivo dello Stato di diritto (cit. Corte cost. n. 16/1992).

L'architettura descritta consente di scandagliare l'intero ordito argomentativo, di spiccato taglio costituzionale, dell'atto di "*Giudizio Universale*".

Con esso, gli attori non chiedono nulla di sovversivo al giudice civile. Che questi possa condannare a un *facere* enti o autorità pubbliche è oltremodo pacifico (cfr., tra le innumerevoli, Cass. civ. SS.UU, n. 2052/2016 e sez. 6^a n. 25843/2021); altrettanto che lo possa fare nel suo libero convincimento interpretativo dei fatti e delle norme, censurabile solo come errore *in iudicando*.

Com'è noto, il giudice soggiace al divieto di *non liquet*. Non può rifiutare di rispondere alla domanda dell'attore per (presunta) assenza di una chiara norma di legge o sul proprio potere. In tal senso depone l'art. 12 delle c.d. *preleggi* al Codice civile: «*Se una controversia non può essere decisa con una precisa disposizione, si ha riguardo alle disposizioni che regolano casi simili o materie analoghe; se il caso rimane ancora dubbio, si decide secondo i principi generali dell'ordinamento giuridico*»; e quell'art. 12, è stato opportunamente osservato citando un grande Giurista⁴², fonda anche il divieto di denegata giustizia, dato che esso «*non svolge il ruolo di disciplinare l'interpretazione dei testi normativi, ma quello di regolare i reciproci rapporti tra il potere legislativo e il potere giudiziario*»⁴³.

Nella causa "*Giudizio Universale*", la "materia" dedotta in giudizio è "analoga" a quella delle cause civili di responsabilità extracontrattuale per rimozione del pericolo, perpetuato in negligenza o inadeguata custodia da parte di un potere pubblico, nella violazione del "principio generale" del *neminem laedere* dalla stessa Corte costituzionale dichiarato consustanziale allo Stato di diritto (cit. sent. n. 16/1992).

Le norme di legge, in pratica, ci sono tutte e si leggono nel Codice civile senza violare la Costituzione.

Certo, disposizioni di esplicita deroga, di rango costituzionale o legislativo, potrebbero pur sempre sussistere, come avviene con il già cit. art. 68, primo comma, Cost, oppure con l'art. 28 della l. n. 87/1953 o l'art. 7, primo comma, del Codice del processo amministrativo. Di fronte al *neminem laedere*, però, queste disposizioni non esistono né in Italia né negli altri Stati della UE. Al contrario, come già richiamato, l'art.

⁴² G. GORLA, *I precedenti storici dell'art. 12 Disposizioni preliminari del Codice civile del 1942 (un problema di diritto costituzionale?)*, in *Foro it.*, 1969, V, cc. 112-132.

⁴³ R. BIN, *Se non sale in cielo, non sarà forse un raggio d'asino?*, in *forumcostituzionale.it*, 7 ottobre 2008, e, ora anche M. NISTICÒ, *L'interpretazione giudiziale*, cit., p. 86 ss., e A. COSTANZO, *Metodologia dei metodi e metodologia dei risultati. Per una riforma dell'art. 12 delle preleggi al Codice civile*, in *Giustizia insieme*, 1 settembre 2021.

28 Cost.⁴⁴ e l'art. 113, secondo comma, Cost.⁴⁵ chiudono il cerchio a favore sempre del divieto di *non liquet*.

Ci si dovrebbe, allora, domandare come potrebbe mai il giudice negare risposta alle domande degli attori di “*Giudizio Universale*”, affermando l'esistenza (*rectius*, “creando”) un principio inespresso di deroga all'espresso principio del *neminem laedere*⁴⁶. Per convincersi di una simile eventualità, ci si dovrebbe avventurare nella incostituzionalità più inverosimile: dalla disapplicazione dell'art. 28 Cost., ovviamente impensabile⁴⁷, all'immunità giurisdizionale dello Stato italiano, tesi che si porrebbe appunto in «*violazione del neminem laedere*» e dunque «*fuori del quadro dei valori su cui è costruito lo Stato di diritto*» (cit. sent. Corte cost. n. 16/1992) oltre che in contraddizione con la giurisprudenza che ammette la responsabilità civile dello Stato estero *iure privatorum* e persino *iure imperii* (si v. Cass. civ. ord. n. 25045/2021 e SS.UU. n. 12442/2022, nonché le note azioni giudiziarie civili avviate dai familiari delle vittime di deportazione nei confronti della Germania, sfociate in Corte costituzionale n. 238/2014).

4. Terzo test costituzionale: sull'emergenza climatica non esistono riserve esclusive di competenza che inibiscono il potere del giudice

Residua l'ipotesi che l'emergenza climatica, prima ancora che una situazione di pericolo, delimiti una materia espressamente riservata alla competenza esclusiva del Parlamento, come tale non giustiziabile per via ordinaria.

Invero, che nelle questioni ambientali ed ecosistemiche sia possibile tracciare confini concreti tra “materia” e “situazioni” è escluso ancora una volta dalla Corte costituzionale⁴⁸.

Inoltre, non si deve dimenticare che il criterio della esclusività delle competenze è bandito dal diritto europeo proprio sul fronte della tutela ambientale, a favore invece del principio di integrazione scandito dall'art. 11 TFUE («*Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile*»).

⁴⁴ Dalla Corte costituzionale mai restrittivamente interpretato: cfr. la giurisprudenza deducibile dal sito della Consulta, [sub art. 28 Cost.](#)

⁴⁵ Anch'esso utilizzato come parametro non restrittivo di accesso al giudice: cfr. la giurisprudenza deducibile dal sito della Consulta, [sub art. 113 secondo comma Cost.](#)

⁴⁶ Sull'art. 12 delle *preleggi* come presidio contro la creazione giudiziale di regole o principi inespressi in deroga a regole o principi espressi, si v. ora Cass. civ. SS.UU. n. 38596/2021.

⁴⁷ Sugli errori giudiziari di fatto e di diritto in tema di emergenze planetarie arbitrariamente interpretate dai giudici prescindendo dagli accertamenti scientifici e disapplicando fonti, si v. R. BIN, *Un giudice può disapplicare le leggi che gli sembrano incostituzionali?*, ne [LaCostituzione.info](#), 3 giugno 2022.

⁴⁸ Cfr. R. NEVOLA (a cura di), *La tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale (2002-2015)*, Corte costituzionale Servizio Studi, Roma, 2015, spec. pp. 9-31, e soprattutto R. BIN, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione e interpretazione del giudice costituzionale*, ne *Le Regioni*, 2013, pp. 509-528.

Tuttavia, anche ad accettare che una simile chirurgia costituzionale sia praticabile, permane inconfutabile che l'emergenza climatica non disegna affatto una "materia" esclusivamente riservata al Parlamento.

È noto, e l'atto di citazione di "Giudizio Universale" lo rappresenta nei dettagli, che l'emergenza climatica rientra nella materia concorrente dell'art. 191 TFUE. Più precisamente, essa si colloca nella situazione normativa multilivello determinata non solo dall'adesione di UE e Italia agli accordi internazionali sulla lotta al cambiamento climatico, ma anche dai Regolamenti europei conseguenti alla citata Dichiarazione di emergenza del 2019 (elencati dagli attori e confermati dal reg. UE n. 2021/1119, nel frattempo entrato in vigore e applicabile al caso pendente per *primauté* ed effetto utile).

Questo comporta sette conseguenze:

1. che quella discussa in "Giudizio Universale" non è materia di diritto esclusivamente interno, in forza degli artt. 4 n. 2, *lett. e*, e 191 n. 4 TFUE;
2. che è inammissibile che norme di diritto interno, quand'anche di rango costituzionale, pregiudichino l'unità e l'efficacia del diritto dell'Unione (da ultimo Corte giust. causa C-439/19), pur in presenza di favorevole giurisprudenza domestica da cui è comunque obbligatorio discostarsi (Corte giust. causa C-689/13, punto 38 e giurisprudenza *ivi* citata);
3. che il giudice civile della causa "Giudizio Universale" opera come giudice europeo, soggiacente ai due doveri sanciti dal TUE nell'art. 4 n. 3, terzo comma (dovere di astensione «*da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione*»), e nell'art. 19 n. 1, secondo comma (dovere di «*assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione*»), da adempiere nella considerazione dei tre principi dell'autonomia procedurale dei singoli Stati, dell'effettività e dell'equivalenza⁴⁹ (Corte giust. causa C-949/19, punto 43 e giurisprudenza *ivi* citata, cause C-558/18 e C-563/18, punto 32 e giurisprudenza *ivi* citata, nonché cause C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19, C-397/19 e C-161/15);
4. che il principio di tutela giurisdizionale effettiva dei diritti nelle materie disciplinate dalla UE costituisce un principio generale dell'Unione derivante dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, sancito non solo dagli artt. 6 e 13 della CEDU ma attualmente affermato all'art. 47 della Carta di Nizza, nel quadro dell'art. 6 TUE (Corte di giust. causa C-791/19, punto 52 e giurisprudenza *ivi* citata);

⁴⁹ Il principio di autonomia procedurale non significa che gli Stati membri possono sovraneamente decidere di attivare proprie immunità giurisdizionali. Riconosce semplicemente l'autonoma regolamentazione statale delle forme processuali di tutela, incluse quelle di sindacato giudiziale preventivo, a parità di condizioni con le situazioni normative di esclusivo diritto interno e garantendo l'effettività dell'accesso al giudice nel rispetto dei principi europei, comprendenti anche il *neminem laedere*. In forza di tale intreccio, l'accesso al giudice per un illecito extracontrattuale statale su materie di competenza anche europea è stato definito come garanzia verso un «*illecito interfacciale*» (cfr. C. PANZERA, *La responsabilità*, cit., p. 357).

5. che il giudice interno non può rivendicare l'autonomia processuale a discapito della parità di trattamento dei cittadini europei di fronte a una materia concorrente della UE⁵⁰;

6. che tali inquadramenti non possono essere rimessi in discussione alla luce dell'art. 4, n. 3, secondo comma, TUE, che obbliga gli Stati membri ad adottare ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione (Corte giust. causa C-497/20, punto 66);

7. che la responsabilità dello Stato per la situazione di pericolo dell'emergenza climatica e la sua rimozione deve essere inquadrata nella considerazione degli artt. 4 n. 2, *lett. e*, 191 n. 4, 216 n. 2 TFUE e della conseguente dinamica tra competenze unionali e statali (Corte giust. causa C-66/18).

In definitiva, nelle materie di competenza concorrente con la UE, non è possibile rivendicare assenza assoluta di giurisdizione, perché una simile scelta, anche se presidiata da eventuali fonti normative interne, contrasterebbe con il diritto unionale (Corte di giust. causa C-497/20).

A questo punto, gli elementi da appurare nel caso “*Giudizio Universale*” diventano due: se i poteri del giudice civile italiano, per la tutela giudiziale effettiva dei diritti in situazioni di pericolo e a garanzia del *neminem laedere*, ostino alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione nella lotta contro l'emergenza climatica (cfr. Corte giust. cause C-924/19 e C-925/19, punto 143 e giurisprudenza *ivi* citata); quale siano le competenze statali di rimozione dell'emergenza climatica rispetto alla disciplina europea.

Al primo passaggio si risponde con il secondo *test* costituzionale. I rimedi italiani di tutela giudiziale contro le situazioni di pericolo, inclusa la tutela “preventiva” in base all'art. 2043 c.c. come riletto dalla cit. sent. della Corte costituzionale n. 641/1987, non ostano alla tutela effettiva nei riguardi del diritto europeo e della sua applicazione.

Per il secondo passaggio, si deve tener conto, grazie soprattutto alle chiarificazioni emerse con il cit. reg. UE n. 2021/1119⁵¹, che gli Stati membri si sono vincolati ad abbattere le emissioni nazionali nel rispetto

⁵⁰ Il che significa pure che il giudice italiano non può ignorare la giurisprudenza di altri Stati membri in tema di tutela dei diritti nel cambiamento climatico; e questo non per vincolo di precedente, bensì proprio per scongiurare la disparità di trattamento nella tutela giudiziale effettiva al cospetto della stessa situazione di fatto che investe l'intero ordinamento integrato euro-unitario, coerentemente, tra l'altro, con il *Preambolo* e gli artt. 51-54 della Carta di Nizza-Strasburgo. Per un inquadramento generale, cfr. B. NASCIMBENE, *Carta dei diritti fondamentali, applicabilità e rapporti tra giudici. La necessità di una tutela integrata*, in *European Papers*, n. 1, 2021, pp. 81-99.

⁵¹ Il reg. UE n. 1119 identifica inediti obblighi per gli Stati membri, in attuazione della Dichiarazione europea dell'emergenza climatica del 2019 (non a caso, richiamata dall'atto). Questi vincoli non solo cristallizzano alcuni contenuti dell'Accordo di Parigi, rendendolo inequivocabilmente vincolante come diritto europeo dotato di *primauté*, ma soprattutto normativizzano la soglia del pericolo, dalla stessa UE qualificata come insuperabile per porre fine all'emergenza dichiarata. Questa soglia consiste di quattro elementi: il contenimento dell'aumento delle temperature medie globali entro +1,5°C; la tutela della permanenza temporale del contenuto dei diritti fondamentali di fronte alla «*minaccia esistenziale*» dell'emergenza; l'abbattimento delle emissioni entro il 2030; la quantificazione di tale abbattimento ad «*almeno il 55 %*», rispetto ai livelli del 1990, «*a livello dell'Unione*». Le formule «*almeno*» e «*a livello dell'Unione*», in ordine all'abbattimento delle emissioni al 2030, abilitano la competenza concorrente degli Stati a fare di più ai sensi degli artt. 191 e ss. TFUE, lasciando a ciascuno di essi la responsabilità del potere-dovere di rimozione della situazione di pericolo al loro interno, con l'unica condizione, derivante dall'art. 4 n. 3, terzo comma, TUE, di astenersi da «*qualsiasi misura che*

dei metodi indicati dalle fonti del diritto internazionale (a partire dal metodo dell'*equity* e della precauzione climatica, di cui agli artt. 2 e 3 dell'UNFCCC e 2 n. 2 dell'Accordo di Parigi, non sostituiti dal diritto UE⁵²), finalizzati a non superare la temperatura media globale di +1.5°C, dal diritto UE assunta a soglia di pericolo insuperabile per il conseguimento dell'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050⁵³.

Questo vincolo di risultato sugli obiettivi di rimozione dell'emergenza climatica non si traduce in un'attribuzione di competenza esclusiva a uno specifico organo interno dello Stato membro: esso coinvolge, com'è noto, tutte le articolazioni organiche e funzionali degli Stati (cfr. Corte giust. causa C-262/85).

Ecco allora che ben può spettare al giudice civile rispondere alla domanda degli attori sulla rimozione statale dell'emergenza climatica, nel dovere non solo di evitare «*qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione*», in forza dell'art. 4 n. 3, terzo comma, TUE, ma anche di non disapplicare gli artt. 2 e 3 dell'UNFCCC e 2 n. 2 dell'Accordo di Parigi, fonti "europeizzate" non modificate dal diritto UE⁵⁴.

Da questo angolo di visuale, sottrarsi all'esercizio di questo dovere, in nome di principi inespressi di insindacabilità dello Stato su competenze concorrenti con la UE, equivarrebbe a un illecito comunitario, nel senso che, stando alle precisazioni della Corte di cassazione italiana (Cass civ. sez. 6^a sent. n. 27690/2018), la violazione verrebbe consumata dal giudice nazionale mediante l'attribuzione, con intenzionalità o comunque inescusabilità eventualmente testimoniata dall'inosservanza dell'obbligo del rinvio pregiudiziale o dalla manifesta ignoranza della giurisprudenza eurocomunitaria, di interpretazioni palesemente ostative all'effetto utile europeo.

5. Quarto *test* costituzionale: il *neminem laedere* nel tempo richiede la stabilizzazione del sistema climatico e delle connessioni biosferiche

Così operando, il giudice garantisce sì la tutela giudiziale effettiva nell'emergenza climatica disciplinata dal diritto UE, ma nella verifica concreta della prioritaria tutela dei diritti fondamentali degli attori, "controlimite" allo stesso diritto UE ed elemento determinante del *neminem laedere*⁵⁵.

rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione»; obiettivi che consistono nel conseguimento definitivo della neutralità climatica europea entro e non oltre il 2050.

⁵² Su cui, v. *infra*, par. 6.

⁵³ Cfr. M. CUNHA VERCIANO, *L'emergenza climatica tra giudice e vincoli normativi: sulla soglia accettabile del pericolo*, ne LaCostituzione.info, 13 giugno 2022.

⁵⁴ Di conseguenza, allo Stato membro – e ai suoi giudici – non spetta di "optare" sovranamente per una delle quattro soglie di sicurezza richiamate dal reg. UE n. 1119, bensì di perseguirle nel modo più efficace possibile all'interno del proprio territorio, per non ostacolare la neutralità climatica dello spazio giuridico europeo e realizzare altresì obiettivi e metodi degli artt. 2 e 3 dell'UNFCCC e 2 n. 2 dell'Accordo di Parigi "europeizzati".

⁵⁵ Sui "controlimiti" con funzione non solo "negativa", di ostacolo all'applicazione del diritto europeo in nome della tutela dei diritti e principi costituzionali, ma anche "positiva", di promozione di quei diritti e principi attraverso proprio

In quest'ottica, si spiega l'invocazione al diritto umano al clima, contenuto nell'atto di "Giudizio Universale". Si tratta di una situazione soggettiva comprensibile attraverso la conoscenza della biofisica ma, in estrema sintesi, consistente nella pretesa della non regressione nel tempo delle condizioni appunto di *neminem laedere* nei fatti e atti dello Stato: non regressione formalmente richiesta, nel campo ambientale, anche dagli artt. 11, 114 n. 3, 191 n. 1 TFUE (come costante «miglioramento della qualità» dell'ambiente) e dagli artt. 4 n. 3, 7 e 10 n.1 dell'Accordo di Parigi (come progressione costante nelle ambizioni climatiche degli Stati e miglioramento costante della resilienza socio-economica negli Stati)⁵⁶, nonché, in quello della tutela nel tempo dei diritti, dagli artt. 53 e 54 della Carta di Nizza-Strasburgo.

Non si tratta, di riflesso, di garantire *hic et nunc* il solo diritto alla vita degli attori come individui⁵⁷. Anche l'adattamento al cambiamento climatico consentirebbe la sopravvivenza istantanea del diritto alla vita degli individui. Il problema è la portata significativa o meno dell'adattamento della vita individuale alle inedite condizioni climatiche che si stanno manifestando e compromettono la specie⁵⁸.

Come evidenziato dalla scienza, la stabilità del sistema climatico è ormai il determinante fondamentale della salute nella prospettiva *One Health*, ossia per tutte le forme di vita e le loro connessioni biosferiche che includono anche l'essere umano come flusso di materia ed energia⁵⁹.

Pertanto, garantire la stabilità e sicurezza del sistema climatico non significa semplicemente tutelare la vita umana. Significa stabilizzare i flussi di materia ed energia che presidiano le connessioni biosferiche della vita umana. Questo può far credere che si sia in presenza di una situazione adespota, come tale riconducibile solo a un interesse meritevole di tutela, e non invece a un diritto soggettivo vero e proprio. Ma si tratterebbe di una finzione giuridica, per di più antiscientifica e contro natura, perché la connessione biosferica è e resta sempre individuale e interagisce con tutte le sfere del sistema climatico⁶⁰.

Del resto, l'insorgenza del diritto umano al clima stabile e sicuro, quale situazione non adespota, pertanto riconducibile allo schema c.d. "hohfeldiano" dei diritti soggettivi⁶¹, sembra ormai confermata da tre novità

la più efficace applicazione del diritto europeo, cfr. E. CASTORINA, *Diritto costituzionale comune e diritto costituzionale europeo*, in ID. (a cura di), *Profili attuali e prospettive di diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 23 e, più ampiamente, D. MESSINEO, *La garanzia del "contenuto essenziale" dei diritti fondamentali*, Giappichelli, Torino, 2012, pp. 107-126.

⁵⁶ La prospettiva della non regressione ambientale sembra affiorare anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, stando almeno alla recente sent. n. 144/2022, come criterio di definizione delle competenze concorrenti.

⁵⁷ Sul diritto alla vita come pretesa istantanea di tutela individuale di autodeterminazione, indifferente al tempo e soprattutto alla specie, cfr. M. CARDUCCI, *Vita (diritto alla): parte giuridica*, in *Enc. Bioetica e Sc. Giuridica*, vol. XII, ESI, Napoli, 2017, pp. 828-853.

⁵⁸ Sulla disfunzionalità tra individuo e specie nell'essere umano, cfr. D.S. WILSON, O.E. WILSON, *Evolgere per il bene del gruppo*, trad. it. ne *Le Scienze*, 1 giugno 2009.

⁵⁹ Cfr. E. MIBACH-J. MILLER-F. AMSTRONG-O. EL OMRANI *et al.*, *Health professionals, the Paris Agreement, and the fierce urgency of now*, in *J. of. Climate Change and Health*, n. 1, 2021, n. 100002.

⁶⁰ Cfr., per es., J.C.A. PISTEVOS-P. CALOSI-S. WIDDICOMBE- J.D.D. BISHOP, *Will Variation among Genetic Individuals Influence Species Responses to Global Climate Change?*, in *Oikos*, 5, 2011, pp. 675-689.

⁶¹ Su cui, cfr. G. PINO, *Diritti soggettivi. Lineamenti di un'analisi teorica*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 2, 2009, pp. 487-508.

dell'ultimo anno: la Risoluzione dell'UNHRC dell'ottobre 2021, votata anche dall'Italia⁶², con cui si ammette la necessità che i diritti umani fruiscono di un ambiente non più semplicemente “salubre”, ma soprattutto “privo di rischi” («safe»; «sin riesgo»), dove l'assenza di rischio presuppone, per inconfutabile evidenza biofisica, la stabilizzazione del sistema climatico in coerenza con l'obiettivo della eliminazione di «ogni pericolosa interferenza umana» su di esso (art. 2 UNFCCC); la qualificazione della salute non solo come *One Health*, ma anche come *Planetary Health*, a seguito della formazione c.d. “Tripartite+”, con l'ingresso dell'UNEP nella strategia di un «approccio integrato e unificante che punta a bilanciare e ottimizzare, in modo sostenibile, la salute delle persone, degli animali e degli ecosistemi» (ovvero non più esclusivamente gli interessi umani), in coerenza sempre con l'UNFCCC⁶³; l'istituzione di un Relatore speciale ONU per lo specifico tema delle conseguenze dannose della destabilizzazione climatica per l'effettività della sopravvivenza delle forme di vita sul pianeta⁶⁴.

Pure il panorama comparato dei formanti giuridici presenta fattori di ammissione, attraverso il riconoscimento dei diritti della natura, non come “soggetto” bensì come “entità”⁶⁵, o l'introduzione di nuove categorie giuridiche come il “non recare danno significativo” ad obiettivi ambientali di stabilità temporale (c.d. *DNSH*), dalla UE disciplinato con i reg. UE nn. 2020/852 e 2021/241 e non a caso finalizzato a garantire nel tempo l'effettività del *neminem laedere*.

Il problema dell'effettività del *neminem laedere* nel tempo, rispetto a un sistema climatico proiettato su inediti ribaltamenti delle proprie connessioni biosferiche, è anch'esso un'esperienza giuridica inedita. In termini scientifici, segna il risvolto della c.d. «*Maladaptation*» ossia della condizione regressiva della biosfera e dell'essere umano che ne è parte⁶⁶.

Se è vero, come insegna la Corte costituzionale, che è doveroso non omologare fatti conseguenti al *neminem laedere* (cit. sent n. 16/1992), l'esercizio concreto di questo dovere, nell'era dell'emergenza climatica, apre una sfida senza precedenti sul contenuto delle sfere soggettive di tutela⁶⁷.

⁶² Documento [A/HRC/48/L.23/REV.1](#).

⁶³ Cfr. WHO, [Tripartite and UNEP support OHHLEP's definition of “One Health”](#), dicembre 2021.

⁶⁴ OHCHR, [Special Rapporteur on climate change](#).

⁶⁵ Cfr., in merito, M. CARDUCCI, *Natura (diritti della)*, in *Dig. disc. pubbl., VII Aggiornamento*, Utet, Torino, 2017, pp. 486-521.

⁶⁶ E. LISA-F. SCHIPPER, *Maladaptation: When Adaptation to Climate Change Goes Very Wrong*, in 3 *One Health*, n. 4, 2020, pp. 409-414. Come evidenziato dall'ultimo Rapporto di valutazione (AR6) dell'IPCC, precisamente il secondo volume dedicato a *Impact, Adaptation and Vulnerability* (Wg II 2022 spec. p. 28 ss. del *Summary for Policymakers*), lo scenario di *Maladaptation* delinea la peggiore condizione umana del prossimo futuro, in caso di fallimento nella stabilizzazione del sistema climatico tra 2030 (come termine ultimo di abbattimento risolutivo delle emissioni antropogeniche) e 2050 (come termine ultimo della loro definitiva neutralizzazione).

⁶⁷ Sul diritto umano al clima stabile e sicuro, nella dottrina italiana, si v. S. BAGNI, *La costruzione di un nuovo “ecosistema”*, cit.; S. BALDIN, *Towards the judicial recognition*, cit.; M. CARDUCCI, *Cambiamento climatico*, cit.; A. PISANÒ, *Il diritto al clima. Una prima concettualizzazione*, cit.

6. Conclusione: la condanna all'*equity* climatica tra art. 23 Cost. e separazione dei poteri

L'ultimo profilo che rimane da verificare, nell'analisi dei poteri giudiziari in "*Giudizio Universale*", investe il soddisfacimento della garanzia dell'art. 23 Cost. è innegabile, infatti, che il *facere* della condanna, ove emessa, si tradurrà in prestazioni comunque personali e patrimoniali consequenziali alla sua esecuzione⁶⁸. È vero pure, però, che la copertura legale di queste prestazioni è già offerta dal Codice civile e dalle fonti UE, a seguito tanto della "europeizzazione" del diritto climatico internazionale quanto dei diversi atti normativi in vigore nella competenza concorrente, da ultimo con il reg. n. 2021/1119⁶⁹.

Pertanto, supporre che il *facere* richiesto dagli attori sia estraneo al diritto positivo corrisponde a una fallacia argomentativa. Il punto problematico da scandagliare, invece, è un altro e investe la quantificazione dell'abbattimento delle emissioni.

Il *quantum* richiesto, e documentato, dagli attori ha fondamento legale?

La domanda è semplice solo in apparenza, giacché discutere di "fondamento legale" di un *quantum* non significa pretendere da una specifica disposizione legale il conteggio numerico o la formula matematica per effettuarlo; significa rintracciare un metodo normativizzato di ricostruzione di quel *quantum*; metodo inevitabilmente connesso alla cognizione dei fatti produttivi del pericolo climatico e quindi alle conoscenze scientifiche sugli stessi.

In definitiva, il "fondamento legale" del *quantum* è normativo e scientifico al tempo stesso.

Il contenuto normativo è offerto dalla c.d. *equity* climatica.

Si tratta di una clausola generale⁷⁰ che definisce gli elementi della proporzionalità della responsabilità dei singoli Stati nella produzione e persistenza dell'emergenza climatica.

Nella dottrina internazionalistica, essa è stata interpretata in termini tanto morali, come sinonimo solo di responsabilità storica⁷¹, quanto giuridici, come qualificazione della ingiustizia del danno presente e futuro

⁶⁸ Per l'esecuzione della condanna giudiziale al *facere* si prospettano cinque scenari, problematici ma non impossibili, in questa sede semplicemente accennati: il primo riguarderebbe il giudizio di ottemperanza, attraverso cui richiedere l'adempimento della statuizione del giudice a tutela degli attori; il secondo investirebbe la c.d. coercizione indiretta, di cui all'art. 614-*bis* c.p.c.; il terzo potrebbe consistere nel far valere, da parte degli attori, l'illegittimità consequenziale di qualsiasi atto dello Stato difforme da quanto stabilito dal giudice; il quarto potrebbe consistere nel ricorso alla Corte europea dei diritti umani, nelle forme e modalità desumibili dall'esito dei precedenti scenari; l'ultimo farebbe riferimento ai rimedi attivabili davanti alla Corte di giustizia della UE nei confronti dell'Italia nella sua veste di soggetto titolare della competenza concorrente nella lotta all'emergenza climatica.

⁶⁹ Valga, per tutti, il richiamo al vincolo del contenimento dell'aumento della temperatura media a non più di 1,5°C. Ma limiti alle prestazioni personali e patrimoniali derivano anche dai reg. UE nn. 2020/852 e 2021/241, anch'essi finalizzati a contrastare l'emergenza climatica dichiarata.

⁷⁰ Il termine "clausola generale" è qui utilizzato nella declinazione, orientata a Costituzione, ora ricostruita da F. PEDRINI, *Le "clausole generali". Profili teorici e aspetti costituzionali*, BUP, Bologna, 2014 (ossia come formule utili a promuovere i principi costituzionali).

⁷¹ Sulle cui declinazioni, cfr., in sintesi, M. CARDUCCI, *Giustizia climatica*, in *Enc. Bioetica e Sc. Giuridica, Aggiornamento*, ESI, Napoli, 2022, pp. 1-11.

(o danno *contra jus* nel quadro di altre norme giuridiche⁷²) dagli Stati arrecato nel corso del tempo, in una proiezione di fatto simile alle due differenti letture che si forniscono del principio del *neminem laedere* tra *Civil Law* e *Common Law*⁷³ e dello stesso art. 2043 c.c.⁷⁴. Proprio questo parallelismo con il *neminem laedere* ne evidenzia la rilevanza come metodo a supporto della rimozione del pericolo. Senza *equity* climatica, l'ingiustizia dei danni passati, presenti e futuri non verrebbe scongiurata e la condotta statale permanerebbe anti-giuridica, perché consapevolmente non proporzionata alla responsabilità storica.

La conclusione riscontrata conferma sempre nel diritto positivo.

La *ratio* dell'*equity* climatica è stata codificata dal Principio 7 della Dichiarazione di Rio de Janeiro del 1992, secondo cui «*in considerazione del differente contributo al degrado ambientale globale, gli Stati hanno responsabilità comuni ma differenziate*» e i «*paesi sviluppati riconoscono la responsabilità che incombe loro nel perseguimento internazionale dello sviluppo sostenibile date le pressioni che le loro società esercitano sull'ambiente globale e le tecnologie e risorse finanziarie di cui dispongono*». In questi enunciati, si riconosce che il *neminem laedere* è stato differenziatamente infranto dagli Stati e che sussiste un potere-dovere di rimediare sulla base del differente concorso alla produzione del pericolo. L'*equity* climatica, di conseguenza, non corrisponde a un mero riconoscimento di responsabilità solidale. Nel parallelismo con istituti di diritto interno, essa appare più simile alla previsione dell'art. 41, secondo comma, c.p. («*Le cause sopravvenute escludono il rapporto di causalità quando sono state da sole sufficienti a determinare l'evento*»), dato che qualsiasi sopravvenienza, anche da fatto illecito altrui, non varrebbe comunque a estinguere il risalente contributo storico di ciascuno Stato, riconosciuto *ex lege*⁷⁵.

All'*equity* climatica, in definitiva, non si può derogare.

Si spiegano, allora, le ulteriori previsioni dell'UNFCCC (con il *Preambolo* e gli artt. 2 e 3) e dell'Accordo di Parigi (con il *Preambolo* e gli artt. 2 n. 3 e 4 nn. 3 e 19). Qui la clausola è dettagliata nelle voci da cui attingere per le quantificazioni: «*condizioni economiche e sociali*», «*rispettive capacità*», «*diverse circostanze nazionali*». Si tratta certamente di concetti indeterminati. Su di essi, però, Stati e istituzioni nazionali e internazionali

⁷² Cfr. M.P. VANDENBERGH-B.A. ACKERLY, *Climate Change. The Equity Problem*, in *Virginia Environmental L.J.*, n. 1, 2008, pp. 55-76, e ora L. RAJAMANI-L. JEFFERY-N. HÖHNE-F. HANS-A. GLASS-G. GANTI-A. GEIGES, *National 'fair shares' in reducing greenhouse gas emissions within the principled framework of international environmental law*, in *Climate Policy*, n. 8, 2021, pp. 983-1004.

⁷³ Cfr. N. RIZZO, *Giudizi di valore e «giudizio di ingiustizia»*, in *Eur. & Dir. Priv.*, n. 2, 2015, pp. 295-354.

⁷⁴ Stando, almeno, alla sent. della Corte costituzionale n. 156/1999, secondo cui è «*da rammentare che l'art. 2043 cod. civ. contiene una clausola generale. Il legislatore, infatti, ha utilizzato una formula aperta, che consente al giudice l'adattamento di tale norma alle circostanze del caso attraverso la valutazione dei limiti di meritevolezza degli interessi pretesamente lesi, anche in relazione ad altri interessi antagonisti, secondo l'evolversi della coscienza sociale e del sistema giuridico generale nonché degli strumenti normalmente a disposizione dei soggetti titolari di tali interessi*».

⁷⁵ Tra l'altro, un «*bias*» ricorrente nella discussione sulla responsabilità climatica dei singoli Stati è quello di ritenere improbabile, se non addirittura impossibile, identificare il loro contributo individuale nel tempo e nello spazio. Sul superamento di questo (presunto) ostacolo, si v. di recente L. BEUSCH-A. NAUELS-L. GUDMUNDSSON *et al.*, *Responsibility of major emitters for country-level warming and extreme hot years*, in *Commun. Earth Environ.*, n. 3, 2022, 1-7.

forniscono misurazioni quantitative e qualitative⁷⁶. Questa evidenza, con l'introduzione dell'Agenda ONU 2030 per il conseguimento dei 17 SDGs al 2030, è divenuta di comune consenso⁷⁷.

Nessuno Stato potrebbe rinnegarla, se non chiamandosi fuori dall'impegno assunto proprio sui 17 SDGs (che includono, come noto, anche la lotta al cambiamento climatico e al degrado ambientale).

In conclusione, l'*equity* climatica risulta un parametro normativo inderogabile e contenutisticamente definibile. Non a caso, la letteratura scientifica, periodicamente monitorata dall'IPCC, ne discute e fornisce costanti aggiornamenti⁷⁸.

Costituisce allora un vincolo per il giudice?

Evidentemente il giudice non può ignorare tutto questo, se non contravvenendo all'interpretazione in buona fede delle fonti internazionali che contengono le clausole e formule riportate. La conclusione è rafforzata, adesso, dal cit. reg. UE n. 2021/1119, dove l'*equity* climatica si arricchisce anche dell'attributo della solidarietà «*tra gli Stati membri e al loro interno*», categoria di matrice costituzionale che integra, anch'essa, il principio del *neminem laedere*. In pratica, nel momento in cui si deve decidere sulla rimozione del pericolo in ossequio al *neminem laedere*, l'accertamento dell'*equity* climatica diventerà il perno di verifica della proporzionalità delle soluzioni proposte, proprio in quell'ottica di sindacato del potere-dovere sui fatti produttivi di danni, che la giurisprudenza italiana riconosce e il diritto positivo non impedisce ma, al contrario, promuove, in presenza di fonti del diritto internazionale, per incentivare l'obiettivo della «*massima espansione delle garanzie*» attraverso «*lo sviluppo delle potenzialità insite nelle norme costituzionali*» (sent. Corte cost. n. 317/2009, punto 7 *in diritto*).

Del resto, l'*equity* climatica, in virtù della “europeizzazione” dei trattati che la contemplano, veste pur sempre gli abiti del diritto UE che responsabilizza Stato e giudici dentro la linea tracciata dalla dottrina giurisprudenziale *Francovich* (Corte giust. causa C-6-9/90), *Brasserie du pêcheur-Factortame* (Corte giust. cause C-46-48/93), *Dillenkofer* (Corte giust. cause C-178-179-188-189-190/9), *Traghetti del Mediterraneo* (Corte giust. causa C-173/03) e *FLAMM-Fedon* (Corte giust. cause C-120-121/06). Quella dottrina stabilisce che lo Stato membro, nelle materie di diritto europeo anche concorrenti, disciplinate in termini di obblighi di condotta e risultato, non dispone di potere discrezionale insindacabile, neppure a livello legislativo (sicché nessuna legge ne può imporre la considerazione), in quanto tali obblighi fungono da parametro della sua condotta materiale attiva od omissiva nel procurare danni lesivi di diritti fondamentali, tenendo conto del

⁷⁶ Cfr., per tutti: UNFCCC, [Common Metrics](#); OECD, [The Annual Climate Action Monitor](#); UNEP, [Emission Gap Report](#).

⁷⁷ Cfr., per esempio, I. RÀFOLS, [Consensus and dissensus in 'mappings' of science for Sustainable Development Goals \(SDGs\)](#), 2020.

⁷⁸ Interessante, per esempio, la recente proposta di J. HICKEL, [Quantifying national responsibility for climate breakdown: an equality-based attribution approach for carbon dioxide emissions in excess of the planetary boundary](#), in *The Lancet Planetary Health*, n. 9, 2020, pp. 399-404, di quantificare la responsabilità nazionale alle emissioni cumulative di gas serra superiori al limite planetario di 350ppm di concentrazione atmosferica di CO₂ (limite per lungo tempo preservato, prima dell'accelerazione delle emissioni antropogeniche del XX secolo), nell'assunzione dell'atmosfera come bene comune compromesso dalla negligenza dei singoli Stati.

carattere intenzionale o meno della trasgressione commessa sulle fonti europee e della scusabilità o meno dell'eventuale errore di diritto.

L'*equity* climatica, come obbligo di condotta, è abbastanza chiara. Apparirebbe, di riflesso, difficilmente "scusabile" l'errore di non prenderla in considerazione nella valutazione delle condotte materiali dello Stato.

Insomma, con il ricorso ad essa, non si assiste ad alcuna "sostituzione" del giudice al potere politico⁷⁹ né alla conseguente violazione del "principio" della separazione dei poteri.

Anche quest'ultimo nesso è stato del tutto trascurato dalla dottrina italiana. Di rispetto della separazione dei poteri nel contenzioso climatico si parla molto⁸⁰, ma spesso genericamente, sottovalutando non solo che il tema, congiuntamente con quello del c.d. "atto politico", conosce declinazioni estremamente diversificate nel diritto comparato e nella stessa teoria del diritto⁸¹, ma soprattutto che il "principio" sotteso, non esplicitamente contemplato dalla Costituzione italiana, è stato qualificato dalla Corte costituzionale in modo ben preciso con la sent. n. 283/1986 (adottata – il caso vuole – proprio con riguardo a una situazione di pericolo su cui è intervenuta l'autorità giudiziaria). In tale pronuncia, si prende atto (al punto 4 *in diritto*) della «*innegabile realtà*» che gli «*ordinamenti degli Stati democratici contemporanei ... non hanno mai attuato in modo letterale e meccanico il principio illuministico della divisione dei poteri*», deducendo come «*ciascuno dei poteri non esercita in modo esclusivo e rigoroso l'attività da cui prende il nome, ma partecipa – in via eccezionale – a qualche manifestazione delle funzioni degli altri: il che, del resto, corrisponde anche a quel principio di equilibrio e di reciproco controllo fra i poteri che contraddistingue la nostra Costituzione*»⁸².

Questo importante arresto giurisprudenziale trova ora sponda nella recente ord. della Corte di cassazione SS.UU. n. 36373/2021⁸³. In essa, a fronte di un'azione promossa *ex art.* 2043 c.c. nella rivendicazione di

⁷⁹ Anzi, ricorrendo alle classificazioni proposte da M. NISTICÒ, *L'interpretazione giudiziale*, cit., p. 203 ss., ci troveremo di fronte a un *facere* giudiziale "in senso debole", perché derivante comunque da una cornice normativa (trattati "europeizzati" e fonti UE, nell'applicazione del Codice civile) che definisce metodi e contenuti di qualificazione della condotta materiale censurata.

⁸⁰ I riferimenti sono i seguenti, nessuno dei quali parte dalla giurisprudenza costituzionale italiana in tema di separazione dei poteri: 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 *La Rivista "Gruppo di Pisa"*, n. 1, 2021, pp. 327-335; F. FONTANAROSA, *Climate change damages: un'analisi comparativa del diritto al clima tra ipotesi di responsabilità e fattispecie risarcitorie*, in *Cardozo Electronic L. Bull.*, n. 26, 2020, pp. 1-70; G. GHINELLI, *Le condizioni dell'azione*, cit.; 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*, n. 17, 2021, pp. 66-93; L. MAGI, *Giustizia climatica e teoria dell'atto politico: tanto rumore per nulla*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2021, pp. 1029-1049; M. MORVILLO, *Climate change litigation e separazione dei poteri: riflessioni a partire dal caso Urgenda*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 28 maggio 2019, pp. 1-12; G. VIVOLI, *L'insostenibile leggerezza degli obiettivi climatici*, cit.; F. VONA, *Contenzioso climatico e diritti umani. Origini, norme e prassi del 'Rights Turn'*, Tesi di dottorato, Roma "La Sapienza", 2019-2020.

⁸¹ Così, opportunamente, il *Working paper* di G. GRECO, [Contenzioso climatico verso lo Stato nell'emergenza climatica e separazione dei poteri](#), 2021.

⁸² Sottolinea la fondamentale importanza di questa sentenza per discutere correttamente di divisione dei poteri in Italia come «*separazione non specializzata*», sempre M. NISTICÒ, *L'interpretazione giudiziale*, cit., p. 80.

⁸³ Su cui A.G. PIETROSANTI, *Verso una graduale "responsabilizzazione" dello Stato (legislatore)?*, cit., pp. 908-910.

obblighi non esclusivamente di diritto interno, perché derivanti anche dalla fonti UE e del diritto internazionale, il giudice di legittimità prende atto che, riguardo all'eccezione di difetto assoluto di giurisdizione sollevata dall'Avvocatura dello Stato, «*la lite per definizione sovviene alla materia dei diritti soggettivi e, a fronte di affermati diritti fondamentali costituzionalmente protetti, non può escludersi il diritto di azione, anche se la lesione sia paventata come dipendente dall'esercizio asseritamente illegittimo di una potestà pubblica o dalla predisposizione, presentazione o mancata modifica di un atto legislativo*», sicché compito costituzionale del giudice ordinario, «*quale giudice naturale dei diritti fondamentali*» che non interferisce «*con potestà altrimenti riservate*», è quello di stabilire «*se la evocata fattispecie integri o meno l'illecito civile denunziato*»

L'emergenza climatica, in quanto situazione di pericolo sui diritti, da rimuovere attraverso l'*equity* climatica “europeizzata”, abilita il giudice ordinario, nella sua qualità di “*giudice naturale dei diritti fondamentali*” che non interferisce “*con potestà altrimenti riservate*”, a intervenire – anche “*in via eccezionale*” ma in ossequio al *neminem laedere* e al diritto UE – controllando “la proporzionalità” delle scelte pubbliche?

La ricerca della risposta a quest'ultima domanda ci riporta ai quattro *test* costituzionali presentati, confermandone i risultati.

L'*equity* climatica scongiura l'arbitrarietà insindacabile del potere-dovere di garantire il *neminem laedere* nel tempo, imponendo quantificazioni di abbattimento delle emissioni, verificabili e attendibili nei risultati attesi, esattamente come il principio di precauzione, non a caso ad essa coniugato dall'UNFCCC con l'art. 3 e anch'esso qualificato come antidoto all'arbitrio⁸⁴.

In conclusione, l'*equity* climatica identifica il “rimedio” per rimuovere efficacemente il pericolo e garantire nel tempo i diritti minacciati dall'emergenza climatica⁸⁵.

⁸⁴ Si ricordi, in proposito, il parere del Consiglio di Stato, nell'Adunanza della Commissione speciale del 20 settembre 2017 (affare n. 01614/2017), in cui si legge che la precauzione non offre una regola «*per decidere*» bensì «*per procedere*», al pari proprio dell'*equity* climatica, imponendo un bilanciamento tra minimizzazione dei rischi e massimizzazione dei vantaggi, da compiersi «*unicamente sulla base di una conoscenza completa e, soprattutto, accreditata dalla migliore scienza disponibile*», allo scopo dichiarato di «*escludere il sospetto di arbitrarietà*» della scelta pubblica, soprattutto allorquando essa «*si manifesta sotto forma di biopotere*».

⁸⁵ Si virgoletta la parola “rimedio”, per la consapevolezza della complessità del significato che il termine assume quando relazionato ai diritti, dentro la tradizione giuridica occidentale di *Civil e Common Law*: cfr. per tutti P. SIRENA-Y. ADAR, *La prospettiva dei rimedi nel diritto privato europeo*, in *Riv. Dir. Civ.*, n. 3, 2012, pp. 359-387, nonché il classico R. DAVID, *A Law of Remedies and a Law of Rights*, in ID., *English Law and French Law: A Comparison in Substance*, Eastern Law House Ltd & Stevens & Sons Ltd, Calcutta- London, 1980, p. 1 ss.