

La decisione CEDU “*Duarte Agostinho e altri*” produce ricadute sugli artt. 28 Cost. e 2740 Cod. civ., ignorati in Italia insieme al riformato art. 9 Cost.

di Fabrizio Motta

1. Nel caso “*Duarte Agostinho e altri c. Portogallo e altri 32 Stati*” ([39371/20](#)), l’Italia è stata parte convenuta.

Come si ricava dai documenti prodotti sul sito della rete di avvocati, promotori del ricorso (il *Global Legal Action Network*, di cui si v. [qui](#)), la difesa italiana, al pari di quella degli altri Stati convenuti, si è incentra su due argomenti (cfr. §§ 72 ss. della sentenza):

- l’esclusione della responsabilità statale extraterritoriale nelle questioni climatiche;
- la possibilità di accesso al giudice nazionale, secondo gli ordinari mezzi interni di tutela dei diritti.

Su quest’ultimo profilo, invero, l’atteggiamento difensivo dell’Italia, per il tramite della sua Avvocatura, è stato quanto meno ambiguo, dato che la difesa erariale ha predicato, a Strasburgo, l’esistenza della giurisdizione italiana per la tutela dei diritti nella lotta al cambiamento climatico, negandola invece a Roma, nello specifico contenzioso climatico noto come “*Giudizio Universale*”¹.

In ogni caso, la Corte europea ha dichiarato il ricorso inammissibile, sulla base di due distinti argomenti.

Per quanto riguarda tutti gli Stati convenuti tranne il Portogallo, la Corte ha escluso la giurisdizione, ai sensi dell’articolo 1 CEDU, in quanto ha negato che la lotta al cambiamento climatico identifichi una delle “circostanze eccezionali” e “caratteristiche speciali”, che, in altri contenziosi convenzionali, hanno consentito di affermare la giurisdizione extraterritoriale degli altri Stati e la loro conseguente responsabilità sui diritti umani violati.

¹ Su questa ambiguità, si v. I. Bruno, *Contenziosi climatici e la doppia verità dell’Avvocatura dello Stato*, in *www.LaCostituzione.info*, 1° marzo 2023.

Rispetto, poi, al ricorso presentato contro il Portogallo, unico Stato dotato di giurisdizione, la Corte ha dichiarato comunque l'inammissibilità per mancato esaurimento delle vie di ricorso interne, vie confermate dalle fonti costituzionali e legislative che ne consentono l'esperimento.

2. Quest'ultimo passaggio è particolarmente ricco di implicazioni. La Corte, infatti, ricorda che l'obbligo di esaurire i ricorsi interni richiede sempre due condizioni di prova e accertamento (cfr. § 71):

- che il ricorrente possa fare «un uso normale dei ricorsi che sono disponibili e sufficienti rispetto ai suoi reclami ai sensi della Convenzione»;
- - che l'esistenza dei ricorsi in questione risulti «essere sufficientemente certa non solo in teoria ma anche in pratica».

I metodi, per verificare l' "uso normale" e la "certezza" dei rimedi interni, sono successivamente elencati dal giudice di Strasburgo, attraverso la lettura dei formanti dell'ordinamento di uno Stato membro, in una triplice prospettiva con riguardo a:

- la previsione o meno, a livello costituzionale e/o legislativo, di situazioni giuridiche soggettive tutelate (diritto alla vita, all'ambiente, alla salute ecc...);
- i rimedi "normalmente" esperibili per il risarcimento del danno, per equivalente o in forma specifica, in caso di lesione di quelle situazioni;
- la non esclusione della responsabilità extracontrattuale dello Stato.

In pratica, all'esclusione, in ragione dell'art. 1 CEDU, di una responsabilità statale extraterritoriale dello Stato sulle questioni climatiche, deve corrispondere la non esclusione della responsabilità extracontrattuale statale di diritto interno a fronte di diritti fondamentali tutelati. Di conseguenza, solo nel caso in cui la responsabilità extracontrattuale statale venga espressamente esclusa dai formanti dell'ordinamento nazionale, allora è ammissibile l'accesso diretto alla Corte di Strasburgo in materia climatica.

3. Come si vede, la conclusione europea convenzionale sembra far tesoro delle osservazioni dei convenuti e, di conseguenza, della stessa Avvocatura erariale italiana, visto che tutte le difese statali sono risultate fermamente concordi nel negare la responsabilità extraterritoriale (cfr. §§ 77 ss.) per ammettere, invece, l'accesso ai rimedi interni, fatte salve esplicite esclusioni sulla responsabilità

extracontrattuale statale, nell'accettazione della tutela dei diritti umani anche CEDU (cfr. §§ 84 ss.).

Nel caso specifico dell'Italia, poi, nessuna esplicita esclusione di responsabilità extracontrattuale statale è stata prodotta in giudizio a Strasburgo.

È un dettaglio non da poco: lo Stato italiano non rinnega la tutela dei diritti umani CEDU ma non offre prove per dimostrare che, su quei diritti, difetti, in Italia, la responsabilità extracontrattuale statale.

Del resto, una simile prova normativa sarebbe stata impossibile, considerati sia l'art. 28 Cost., simile all'art. 22 della Cost. portoghese, sia l'art. 2740 Cod. civ., nella parte in cui, al secondo comma, si puntualizza che «le limitazioni della responsabilità non sono ammesse se non nei casi stabiliti dalla legge». In effetti, nessuna legge, in Italia, né ancor meno la Costituzione, stabilisce limiti alla responsabilità extracontrattuale dello Stato².

Con riguardo all'art. 28 Cost. valga quanto segue:

- a. Nella dottrina italiana, si è sottolineato da tempo come il tenore letterale dell'art. 28 Cost. non consenta deroghe – che solo costituzionali potrebbero essere – alla responsabilità diretta e impersonale dello Stato, in ragione anche degli artt. 103 e 113 Cost.³;
- b. Sul punto, è costante pure la giurisprudenza costituzionale⁴.
- c. Inoltre, la stessa impossibilità della deroga è reputata di fondamento costituzionale, dato che, di fronte alla «lesione di beni della vita protetti», il danno ingiusto «non consente diversità di trattamento della condotta dell'amministrazione rispetto a quella del privato» (Corte cost. sent. n. 64/1992), in virtù degli artt. 3 e 54 c.2 Cost., mentre il «principio di

² L'art. 2074 Cod. civ. funge da “garanzia generica” del danneggiato, indipendentemente dall'identità giuridica del danneggiante, salvo, appunto, norme legislative speciali di eccezione o deroga, tra l'altro giustificabili solo in nome della salvaguardia di altri diritti fondamentali, rispetto a quelli del danneggiato. Il riferimento alla “patrimonialità” è servito storicamente a formalizzare, anche nell'ordinamento italiano, la c.d. “spersonalizzazione” del debito, scandita dalla formula tedesca della distinzione tra *Schuld* e *Haftung*, ovvero la distinzione tra la persona, titolare dell'obbligazione, e i beni e le funzioni, su cui intervenire per riparare il danno: cfr. G. Sicchiero, *La responsabilità patrimoniale, Trattato di diritto civile (diretto da R. Sacco)*, Torino, 2011.

³ Cfr. M.C. Cavallaro, *Immedesimazione organica e criteri di imputazione della responsabilità*, in *Persona e Amministrazione*, 1, 2019, 39 ss. Ma risalentemente, si v. N. Assini, *Responsabilità di diritto pubblico e principi costituzionali*, Milano, 1970, 6 ss., e C. Esposito, *La responsabilità dei funzionari e dei pubblici dipendenti secondo la Costituzione*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, I, 1951, 344 ss.

⁴ Ci v. le decisioni nn. 307/1990, 132/1992, 258/1994, 118/1996, 27/1998, 118/2000, 226/2000, 443/2000, 342/2006, 107/2012, 268/2017, 205/2022, 35/2023 e 129/2023.

assolutezza, inviolabilità e universalità della tutela giurisdizionale dei diritti», uno «tra i grandi principi di civiltà giuridica in ogni sistema democratico del nostro tempo» (Corte cost. sent. n. 238/2014), esclude «che possano esservi posizioni giuridiche di diritto sostanziale senza che vi sia una giurisdizione innanzi alla quale esse possano esser fatte valere» (Corte cost. sent. n. 26/1999).

Dunque, dall'art. 28 Cost. non si può sfuggire.

Ma altrettanto si deve concludere con riguardo all'art. 2740 Cod. civ. Infatti, tale disposizione, pacificamente applicabile alle pubbliche amministrazioni⁵, in quanto “universale”⁶, deve essere letta all'interno dell'ordinamento dell'Unione europea, con riferimento a due specifiche fonti:

- l'art. 222 TFUE, in tema di calamità naturali o provocate dall'uomo (quali evidentemente sono quelle conseguenti ai cambiamenti climatici antropogenici), che impone persino obblighi di solidarietà tra gli Stati membri⁷;
- l'art. 47 § 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in quanto disposizione a effetto diretto⁸ (insieme all'art. 19 n.1 TFUE), non comprimibile da prassi nazionali (non contemplando rinvii ad esse⁹) e dalla Corte di giustizia UE dichiarata «sufficiente di per sé» a garantire l'accesso al giudice¹⁰ perché non bisognosa di previsioni esplicite di diritto interno agli Stati membri, al fine di essere applicata¹¹.

Il quadro UE rafforza ulteriormente anche l'art. 28 Cost.¹².

⁵ Cfr. la giurisprudenza amministrativa, per es. in Cons. Stato, sentenza n.7428/2021.

⁶ Sulla “universalità” delle formule dell'art. 2740 Cod. civ., in ragione del loro rilievo costituzionale di tutela effettiva dei diritti fondamentali, si v. S. Troiano, *Commento art. 2740 c.c.*, in G. Cian, A. Trabucchi (dir.), *Commentario breve al Codice civile*, Padova, 2018, 3596-3598.

⁷ Cfr. M. Gatti, *L'obbligo di proteggere le persone dalle calamità nell'Unione europea*, in A. Spagnolo, S. Saluzzo (a cura di), *La responsabilità degli Stati e delle organizzazioni internazionali*, Milano, 2017, 127 ss.

⁸ Cfr. P. Piva, *Il principio di effettività della tutela giurisprudenziale del diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2012.

⁹ Cfr. *Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali dei diritti fondamentali (2007/C 303/02)*, cit., sub art. 47.

¹⁰ Corte di giustizia Cause: C-64/16, C-414/16, C-585/18, C-618/19, C-624/18 e C-625/18, C-924/19 PPU e C-925/19 PPU.

¹¹ Corte di giustizia, Cause C-414/16 e C-556/17.

¹² Cfr. M. Carducci, *Stato di diritto, art. 28 Cost. e precedenti di contenzioso climatico nello spazio della UE*, in *www.diritticomparati.it*, 28 marzo 2023.

4. In conclusione, nell'ordinamento italiano e ai fini della responsabilità extracontrattuale dello Stato, non esistono eccezioni né all'art. 28 Cost. né all'art. 2740 Cod. civ.

Si potrebbe addirittura aggiungere che, proprio sul fronte delle questioni climatiche – per loro natura proiettate sugli interessi delle generazioni future – eventuali eccezioni, ermeneuticamente ricavabili dall'ordinamento pur in assenza di deroghe esplicite, sarebbero in ogni caso incostituzionali, per contrasto con l'art. 9 Cost., fondativo di un “dovere di protezione” intertemporale e intergenerazionale, ben chiarito, nella sua inderogabilità, dalla sentenza costituzionale n. 105/2024.

Insomma, dopo la decisione CEDU “*Duarte Agostinho e altri*” non c'è più alibi per eludere, senza prova di esplicite deroghe, le fonti italiane di responsabilità extracontrattuale dello Stato sulle questioni climatiche.

Com'è risaputo, tale responsabilità extracontrattuale statale è stata negata dalla sentenza di primo grado del caso “*Giudizio Universale*”. In essa, però, non è fornita alcuna prova della fonte di deroga: il che, ora, rende contraria alla CEDU una simile omissione argomentativa e la sentenza stessa.