

NOTE E DOTTRINA

« GIUDIZIO UNIVERSALE »: LA PRIMA CAUSA ITALIANA IN MATERIA DI CAMBIAMENTO CLIMATICO TRA PRINCIPIO DI SEPARAZIONE DEI POTERI E DI EFFETTIVITÀ DELLA TUTELA (*)

Fonte: *Responsabilita' Civile e Previdenza*, fasc.4, 2024, pag. 1276

Nota a: Tribunale Roma, 06 marzo 2024, n.3552, sez. II

Autori: Luca La Verde

Sommario 1. Inquadramento preliminare della decisione nel contesto europeo. — 2. Difetto assoluto di giurisdizione: principio di separazione dei poteri e principio di effettività della tutela. — 3. La questione del riparto di giurisdizione tra giudice civile e giudice amministrativo. — 4. Riserva di scienza e principio di precauzione in materia climatica. — 5. Alcune considerazioni conclusive: il caso Giudizio Universale come « starting point » della giustizia climatica italiana.

1. INQUADRAMENTO PRELIMINARE DELLA DECISIONE NEL CONTESTO EUROPEO

Con sentenza n. 3552/2024 del 26 febbraio 2024 del Tribunale di Roma è stata definita la prima causa italiana sul cambiamento climatico, conclusasi con una dichiarazione di inammissibilità delle domande proposte dagli attori per difetto assoluto di giurisdizione e per essere la questione (con espresso richiamo ai termini di cui alla parte motiva) devoluta al giudice amministrativo.

Ebbene, la sentenza annotata appare significativa, rappresentando l'esito del primo caso italiano di contenzioso sul cambiamento climatico. Ed invero, come evidenziato dallo stesso giudicante, la causa oggetto della presente disamina si inserisce nell'ambito di una serie di controversie azionate in diversi Paesi europei — ed extra-europei — che hanno come comune denominatore la tematica del cambiamento climatico antropogenico, ma che si ispirano a modelli di azione differenti in ragione della diversità degli ordinamenti giuridici nazionali nell'ambito dei quali sono state svolte. In premessa, pertanto, un confronto con gli altri precedenti europei, lungi dal rappresentare uno sterile esercizio comparativistico, appare fondamentale per cogliere, con la lente del civilista moderno, le principali questioni giuridiche che emergono dalla lettura della sentenza oggetto di approfondimento.

Non a caso, lo stesso giudicante sente l'esigenza di citare sin dai primi capoversi della parte motiva i tre fondamentali precedenti europei in tema di contenzioso climatico, i quali, si anticipa, diversamente dal caso in parola, hanno condotto ad una sentenza di accoglimento delle pretese attoree, vuoi per le peculiarità degli ordinamenti giuridici nei quali i provvedimenti sono stati emessi, vuoi per la diversa formulazione giuridica delle domande promosse.

Ebbene, i tre precedenti giudiziari citati sono rispettivamente il noto caso *Urgenda*(1), dove lo Stato olandese è stato condannato definitivamente dalla Corte Suprema nel dicembre 2019 a ridurre del 25% le emissioni di CO2 nell'atmosfera entro la fine del 2020 e del 40% entro il 2030; il caso denominato *Affaire du siècle*(2), in occasione del quale il Tribunale amministrativo parigino nel 2021 ha riconosciuto la responsabilità omissiva del Governo francese in relazione agli obiettivi e agli impegni comunitari e nazionali in materia climatica; il caso *Neubauer*(3), ove la Corte costituzionale tedesca nel 2021 si è pronunciata sulla parziale incostituzionalità della legge federale sui cambiamenti climatici (*Bundes-Klimaschutzgesetz*) — adottata nel 2019 per soddisfare i requisiti dell'accordo di Parigi —, con riconoscimento in capo allo Stato del dovere di protezione della vita e della salute dei cittadini, anche con riferimento alle future generazioni. Ebbene, ciò posto, si fornirà adesso una breve disamina dei tre precedenti citati, fondamentale per meglio cogliere i passaggi cruciali della sentenza annotata.

Con riferimento al caso *Urgenda*, che rappresenta certamente uno dei *leading case* dei contenziosi climatici intentati nei confronti delle Autorità statali nazionali, le obbligazioni dello Stato olandese sono state rinvenute all'esito di una analisi congiunta di una pluralità di norme costituzionali e sovranazionali, considerate le modalità con cui la Costituzione olandese tende a risolvere i conflitti tra fonti esterne e interne. Ed invero gli artt. 93 e 94 della Costituzione olandese impongono allo Stato di osservare ogni disposizione sovranazionale, di diritto primario o secondario, purché vincolante, prevedendo altresì che, in caso di conflitto con una norma interna, siano proprio le disposizioni sovranazionali a prevalere. Vengono così in gioco le disposizioni della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ed in particolare, gli artt. 2 e 8, i quali tutelano rispettivamente il diritto alla vita di ogni individuo e il diritto al rispetto della vita privata e familiare, applicabili anche con riferimento alla problematica globale del cambiamento climatico. Da tali disposizioni deriverebbe, secondo la Corte, una vera e propria obbligazione in capo allo Stato olandese di adottare tutte le misure volte a impedire una lesione di tali beni giuridici, che le evidenze scientifiche mostrano derivare dall'inquinamento atmosferico e dal surriscaldamento globale. Dalla vincolatività delle norme sovranazionali e dalla necessità delle misure volte a contrastare il cambiamento climatico deriverebbe dunque la possibilità per l'apparato giudiziario di condannare lo Stato alla loro adozione, pena la violazione del fondamentale diritto di difesa di ogni individuo e

dell'effettività della tutela giurisdizionale (sancita dall'art. 13 CEDU).

Con riferimento poi al caso noto come *Affaire du siècle*, il Tribunale francese, riconosciuta la sussistenza di un « *préjudice écologique* » derivante dal riscaldamento globale ed accertato il dovere giuridico in capo allo Stato francese alla luce del quadro normativo nazionale ed extra-nazionale vigente in materia climatica, ha ritenuto sussistente la responsabilità dello Stato in ordine al danno ecologico causato dal mancato raggiungimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra: ciò è stato possibile, come ha notato la dottrina (4), in quanto nell'ordinamento francese la *Charte de l'environnement*, norma avente rango costituzionale, contempla espressamente un dovere generalizzato di tutela dell'ambiente. Nella ricostruzione del fondamento normativo del dovere statale di contrastare il cambiamento climatico il Tribunale francese ha potuto, quindi, agevolmente affermare la sussistenza di un dovere costituzionalmente rilevante di tutela dell'ambiente facendo semplicemente riferimento agli artt. 3 e 4 (5) della *Charte*, senza dover ricorrere all'argomento della strumentalità della tutela dell'ambiente alla tutela di diritti umani costituzionalmente protetti, come avvenuto invece nel caso *Urgenda*.

Quanto infine al caso *Neubauer*, la Corte costituzionale tedesca ha accertato che la legge federale adottata in Germania sul cambiamento climatico ha creato rischi sproporzionati in ordine alla libertà degli individui, la quale sarebbe risultata compromessa nel futuro: più nel dettaglio, la legge federale tedesca sulla protezione del clima, impiegando porzioni significative del *budget* rimanente per la CO₂, avrebbe avuto un « un effetto di interferenza anticipata » (*eingriffsähnliche Vorwirkung*) sulla libertà degli attori e delle future generazioni; con la citata pronuncia la Corte avrebbe dunque creato una figura — che possiamo definire inedita — di responsabilità intergenerazionale (6).

Così sinteticamente delineato nei termini sopra indicati il quadro generale dei principali casi europei di contenzioso climatico, utile a fornire fondamentali coordinate, si passerà adesso nel prosieguo ad analizzare la decisione relativa al caso italiano definito, come visto, *Giudizio Universale*.

2. DIFETTO ASSOLUTO DI GIURISDIZIONE: PRINCIPIO DI SEPARAZIONE DEI POTERI E PRINCIPIO DI EFFETTIVITÀ DELLA TUTELA

Ebbene, con riferimento alla decisione annotata, al di là delle questioni giuridiche di natura squisitamente civilistica che il caso avrebbe potuto offrire in ragione delle peculiarità intrinseche del contenzioso climatico — che costituiscono un prezioso e costruttivo banco di prova per i tradizionali principi formati in materia di diritto civile, diritto processuale civile, diritto amministrativo, diritto europeo e diritto internazionale, così come, più in generale, della tradizionale impostazione processualcivistica, tanto da aver suscitato nella dottrina italiana (7) un particolare interesse sin dall'inizio della vicenda giudiziaria in

oggetto —, tuttavia non affrontate pienamente dal giudicante che ha dichiarato in via preliminare ed assorbente l'inammissibilità della domanda, gli argomenti che appaiono centrali dalla disamina della sentenza annotata, e che verranno analizzati nel prosieguo, sono quelli relativi al bilanciamento tra principio di separazione dei poteri e di effettività della tutela, al riparto di competenza tra giudice ordinario e giudice amministrativo ed al principio di riserva di scienza e di precauzione.

Ed invero, con riferimento alla prima questione, attinente al bilanciamento tra principio di separazione dei poteri e di effettività della tutela — già oggetto di discussione in dottrina (8) — essa trova qui nuovo vigore in ragione dell'accertata inammissibilità della domanda per difetto assoluto di giurisdizione nei termini individuati dal giudice. Questi infatti, dopo aver ricostruito l'articolato quadro normativo in materia climatica, ha evidenziato tuttavia come gli attori, « *lamentando la lesione di una situazione giuridica soggettiva qualificata e differenziata da quella della collettività generale* » — ovvero di un diritto al clima, come peraltro recentemente riconosciuto dalla Corte EDU in una importante pronuncia (9), e di un diritto a conservare le condizioni di vivibilità per le generazioni future, che trova fondamento, secondo gli attori, oltre che nella Costituzione, anche nell'art. 6TFUE, nell'art. 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e negli artt. 2, 8 e 14 CEDU — non abbiano tuttavia « *attivato i rimedi pure previsti dall'ordinamento europeo per contestare la legittimità degli atti della UE* » sopra illustrati, exartt. 263 ss. TFUE, non intendendo « *censurare gli atti emanati dalle istituzioni europee* » né esperire « *l'azione risarcitoria ex art. 340 TFUE* ».

Sempre secondo il giudice, la pretesa risarcitoria attorea neppure appare collegata alla violazione, da parte dello Stato, degli obblighi assunti nell'ordinamento eurounitario, avendo gli attori espressamente azionato un rimedio civilistico previsto dall'ordinamento italiano. In particolare, gli attori non chiedono una condanna al risarcimento del danno provocato da specifici provvedimenti normativi illeciti che avrebbero comportato la lesione dei diritti umani fondamentali, quanto piuttosto una pronuncia di condanna dello Stato ad adottare qualsivoglia provvedimento necessario e idoneo a provocare l'abbattimento delle emissioni nazionali, al fine di prevenire la lesione futura dei diritti umani. Si legge nella motivazione che la pretesa azionata ex art. 2058 c.c. richiederebbe al giudice « *di imporre allo Stato la realizzazione di un preciso risultato, peraltro più ambizioso di quello previsto a livello eurounitario, ovvero di ridurre entro il 2030 le emissioni di gas a effetto serra del 92% rispetto all'anno 1990* ».

La domanda risarcitoria ricollegata alla titolarità di un diritto soggettivo, per come formulata, sarebbe quindi diretta in concreto « *a chiedere al giudice un sindacato sulle modalità di esercizio delle potestà statali previste dalla Costituzione* » risultando la pretesa risarcitoria soltanto una conseguenza eventuale dell'accertamento sull'esercizio di potestà pubbliche e non potendosi ritenere sussistente « *in capo allo Stato una obbligazione di natura civile* ».

coercibile da parte del singolo di ridurre le emissioni nel senso voluto dagli attori ». Ed infatti, secondo il giudicante, l'interesse di cui si invoca la tutela risarcitoria ex artt. 2043 e 2051 c.c. non rientrerebbe nel « *novero degli interessi soggettivi giuridicamente tutelati, essendo le decisioni relative alle modalità ed ai tempi di gestione del fenomeno del cambiamento climatico — che comportano invero valutazioni discrezionali di ordine socio-economico e in termini di costi-benefici nei più vari settori della vita della collettività umana — rientranti nella sfera di attribuzione degli organi politici e non sanzionabili nell'odierno giudizio ».* In definitiva, con l'azione civile proposta gli attori avrebbero chiesto nella sostanza al Tribunale di « *annullare provvedimenti anche normativi di carattere primario e secondario che costituiscono attuazione delle scelte politiche del legislatore e del governo per il raggiungimento degli obiettivi assunti, in violazione del principio cardine per l'ordinamento rappresentato dal principio di separazione dei poteri »* essendo le condotte omissive, commissive e provvedimentali posti in essere dal Governo e dal Parlamento « *atti, provvedimenti e comportamenti manifestamente espressivi della funzione di indirizzo politico, consistente nella determinazione delle linee fondamentali di sviluppo dell'ordinamento e della politica dello Stato nella delicata e complessa questione, indubbiamente emergenziale, del cambiamento climatico antropogenico ».*

In estrema sintesi, dunque, il giudice ha ritenuto che l'accoglimento delle pretese attoree avrebbe comportato la violazione del principio cardine per l'ordinamento rappresentato dal principio della separazione dei poteri. Quanto al difetto assoluto di giurisdizione, il giudicante, richiamando un orientamento della giurisprudenza di legittimità, ha evidenziato infatti come « *il difetto assoluto di giurisdizione è configurabile quando manca nell'ordinamento una norma di diritto astrattamente idonea a tutelare l'interesse dedotto in giudizio e se la domanda non risulta conoscibile, né in astratto, né in concreto, da alcun giudice »* (10), non discutendosi quindi in ordine alla delibazione di una posizione di diritto soggettivo o di interesse legittimo, quanto un sindacato sulla sfera riservata dalla Costituzione allo Stato-Legislatore. Non soltanto, il giudice ha evidenziato altresì come anche in ordine alle conseguenze dell'inadempimento dello Stato agli obblighi derivanti dal diritto eurounitario, l'orientamento della giurisprudenza di legittimità ha ritenuto che debba escludersi qualsiasi diritto soggettivo dei cittadini al corretto esercizio del potere legislativo in ragione dell'insindacabilità dell'attività esplicativa di funzioni legislative (richiamando Cass. civ. n. 9147/2009 e Cass. civ. n. 23730/2016).

Così ricostruito il ragionamento giuridico seguito dal Tribunale, appare opportuno sul punto evidenziare come storicamente anche nella tradizione statunitense, dove il contenzioso sul cambiamento climatico ha mosso i suoi primi passi già da circa un ventennio, il primo e principale ostacolo incontrato dagli attori è stato proprio quella della c.d. *political question doctrine*(11), che è stata definita dalla dottrina come la versione degli ordinamenti di *common law* del principio della separazione dei poteri e che ha condotto la maggior parte delle Corti d'oltreoceano a dichiarare l'inammissibilità delle domande promosse in

occasione dei primi casi di contenzioso sul cambiamento climatico (12) perché inerenti a questioni ritenute esorbitanti rispetto al potere di « *judicial review* » in quanto « *political* », ovvero, secondo la classificazione tradizionale statunitense, « *questioni politiche nella loro natura, ossia quelle che sono, ai sensi della Costituzione e delle leggi, sottoposte al potere governativo, e che non possono mai essere giudicate in questa Corte* » (13), teoria questa poi evolutasi e andatasi invero ad affievolire (14).

Sul versante europeo, la questione relativa ai profili di violazione del principio di separazione dei poteri è stata affrontata — e superata — anche in occasione del citato caso *Urgenda*. Sul punto, i giudici olandesi hanno risolto la questione ritenendo non sussistente alcuna violazione del principio della separazione dei poteri, non avendo l'Autorità giudiziaria ordinato alcuna specifica misura da adottare quanto piuttosto essendosi limitata a fissare un obiettivo, demandando allo Stato la massima discrezionalità circa l'individuazione dei mezzi più idonei per raggiungerlo, posto peraltro che si tratta di un obiettivo largamente condiviso dallo Stato medesimo che ad esso si è vincolato (15). Più specificamente, la Corte Suprema olandese ha affermato che anche il Governo, al pari di ogni altro soggetto di diritto, può essere obbligato dalle Corti a dare, fare o non fare qualcosa su richiesta della parte avente diritto (secondo quanto disposto dall'art. 3:296 del codice civile olandese). Tale ricostruzione appare coerente con il diritto a un ricorso effettivo, principio sancito all'art. 13 CEDU. Al fine di fornire una tutela effettiva agli attori è apparso dunque evidente alla Corte olandese la necessità di un intervento legislativo che dettasse termini e condizioni valevoli per tutti i soggetti dell'ordinamento. Ne deriva dunque la possibilità per il giudice di ordinare al potere esecutivo di emanare una legge, non tanto come ordine concreto ma come « ordine generale » di prendere misure che, nel rispetto della libertà del legislatore medesimo, possono prevedere il più svariato contenuto; ciò che invece risulta inammissibile è l'imposizione di un determinato contenuto vincolante (16).

Sul punto si evidenzia come il ragionamento giuridico seguito dai giudici olandesi risulti essere in linea con un certo orientamento della dottrina che tenta di fornire una concezione nuova del principio di separazione dei poteri. Se è vero che il principio in parola, come pacifico in dottrina (17), è certamente essenziale per la tenuta dello Stato democratico e di diritto, il quale è retto da istituzioni specificamente determinate, cui sono assegnati specifici compiti per lo sviluppo della comunità, è altrettanto vero che, come è stato notato, « *il principio è stato elaborato dal costituzionalismo liberale con l'obiettivo di limitare il potere politico per tutelare la libertà degli individui*(18), [...] e occorre rendersi conto che il sostrato fattuale sul quale tale principio è stato elaborato non esiste più, soprattutto là dove a venire in gioco non è più tanto il diritto di libertà dell'individuo (la libertà di(19)) ma il suo prius logico: la sua stessa sopravvivenza » (20). Tanto più se si considera che con riferimento alla tradizionale concezione della separazione dei poteri dello Stato come teorizzato da Montesquieu, il quale esprime una visione strettamente « negativa » del principio in parola, ritenendo che un potere debba porsi come limite, in modo tale che ciascuno di esso possa

frenare, qualora necessario, l'altro, la vicenda relativa al contenzioso climatico, è stato evidenziato, svela invero una concezione « positiva » del suddetto principio, tale per cui ogni potere dello Stato non solo controbilancia e limita l'altro, ma può stimolarlo a prendere iniziative necessarie per il raggiungimento di un obiettivo costituzionalmente tutelato, quale il diritto alla vita, alla salute ed alla salubrità dell'ambiente. Se, come evidenzia parte della dottrina, il compito del giudice è quello di risolvere conflitti di interesse, certamente applicando la legge, non si ravvedono ragioni per cui oggi ad esso debba essere preclusa la facoltà di provvedere in tal senso quando parte del processo sia il Governo dello Stato, soprattutto nelle ipotesi in cui il giudicante si limiti ad una condanna generica, e non specifica, circa le misure concrete da adottare in relazione al fenomeno della lotta al cambiamento climatico. Non solo, come è stato evidenziato (21), il principio in parola, non esplicitamente contemplato nel testo costituzionale, è stato qualificato dalla Corte costituzionale in modo ben dettagliato con la sentenza n. 283/1986 che, si è sostenuto, ha dato atto 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* » (22).

Tale ricostruzione trova conforto in una più recente ordinanza delle Sezioni Unite civili n. 26273/2021 in occasione della quale, con riferimento ad un'azione promossa ex art. 2043 c.c. in ordine alla rivendicazione di obblighi non esclusivamente di diritto interno, quanto all'eccezione di difetto assoluto di giurisdizione sollevata dall'Avvocatura dello Stato, la Corte ha ribadito che « *la lite per definizione sovviene alla materia dei diritti soggettivi e, a fronte di affermati diritti 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 denunciato* ».

Ma non soltanto. Le considerazioni sin qui svolte in ordine alla pronuncia di difetto assoluto di giurisdizione andrebbero altresì lette alla luce del bilanciamento tra il principio della separazione dei poteri, dalle sfumature più tenui secondo i termini sopra esposti, ed il principio di effettività della tutela, che appare anch'esso centrale con riferimento alla decisione oggetto di analisi (23). Tale principio, che invero rinviene espressa copertura costituzionale agli artt. 24 e 113 Cost., appare oggi rinvigorito ai sensi della normativa CEDU, che considera l'accesso alla giustizia un diritto fondamentale, secondo quanto

stabilito dall'art. 13, oltre che dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea(24), dovendosi considerare sul punto che, attesa l'efficacia diretta delle norme eurounitarie negli ordinamenti nazionali, questo si pone come principio direttamente efficace per tutti i giudici nazionali, che sono tenuti ad assicurare tutela effettiva ai diritti attribuiti a livello comunitario, vieppiù in ragione della specifica normativa europea in materia climatica, e delle peculiari disposizioni in quella ambientale, che, sebbene distinta (25), risulta essere strettamente correlata a quella climatica. Tanto che si è evidenziato come al giudice civile italiano — che opera come giudice europeo nelle materie di competenza concorrente con la UE quale quella ambientale-climatica, secondo il riparto di competenze di cui all'art. 191 TFUE(26), soggiacendo pertanto ai doveri sanciti dagli artt. 4 n. 3 (relativo al dovere di astensione « *da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione* ») e 19 n. 1 TUE (relativo al dovere di « *assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione* », quale quello ambientale-climatico) — non sarebbe consentito rivendicare l'assenza assoluta di giurisdizione in quanto ciò contrasterebbe con il diritto unionale, anche con riferimento al principio di effettività della tutela secondo la concezione europea (27).

Tutte le considerazioni fin qui svolte appaiono infine quasi anacronistiche se si considera la recente riforma costituzionale del 2022 (28) — intervenuta, quindi, in corso di giudizio —, che ha modificato gli artt. 9 e 41 Cost., fornendo un'espressa tutela costituzionale a « *l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni* », e di cui non si rinviene traccia nel ragionamento giuridico seguito dal giudicante posto che, se da un lato è certamente corretto affermare, come visto, che il fenomeno del cambiamento climatico assume un'accezione totalmente indipendente e individuale rispetto alla tradizionale tematica ambientale, altrettanto vero è che lo stesso appare strettamente correlato a quest'ultima, come anche alla biodiversità ed agli ecosistemi, tutte tutelate a livello costituzionale.

In conclusione il Tribunale, nell'aver dichiarato il difetto assoluto di giurisdizione non sembrerebbe aver effettuato — o comunque non ne è stato dato atto nella parte motiva — un contro-bilanciamento dei diritti in gioco, avendo ritenuto in buona sostanza preminente il principio della separazione dei poteri — che non trova peraltro espressa tutela costituzionale — rispetto a tutta quella serie di principi e diritti sopra menzionati quale il principio di effettività della tutela, della preservazione dell'ambiente anche nell'interesse delle future generazioni, e di tutti quei diritti correlati all'emergenza climatica come quello alla vita, alla salute, ad un ambiente salubre e alla proprietà, minacciati dal fenomeno del cambiamento climatico.

3. LA QUESTIONE DEL RIPARTO DI GIURISDIZIONE TRA GIUDICE CIVILE E GIUDICE AMMINISTRATIVO

Ebbene, il secondo profilo giuridico rilevante che emerge dalla lettura della sentenza annotata afferisce alla ripartizione di competenza tra giudice ordinario e giudice amministrativo. Ed infatti il giudicante — ribadendo l'orientamento della giurisprudenza di legittimità secondo cui « *la giurisdizione si determina in base alla domanda e, ai fini del riparto tra giudice ordinario e giudice amministrativo, rileva non già la prospettazione delle parti, bensì il “petitum” sostanziale, il quale va identificato non solo e non tanto in funzione della concreta pronuncia che si chiede al giudice, ma anche e soprattutto in funzione della “causa petendi”, ossia della intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio ed individuata dal giudice con riguardo ai fatti allegati ed al rapporto giuridico del quale detti fatti costituiscono manifestazione* » (29), con riguardo alla domanda proposta dagli attori in via subordinata, volta ad ottenere una modifica del Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC), che « *si tratta di un atto di pianificazione generale predisposto dai Ministeri delle Infrastrutture e dei Trasporti, dello Sviluppo Economico, dell'Ambiente e della tutela del Territorio e del Mare, previo esperimento della procedura di consultazione pubblica* », disciplinato dal Regolamento UE 2018/1999 che lascia agli Stati discrezionalità nell'individuazione delle misure più idonee al raggiungimento degli obiettivi definiti a livello europeo — ha ritenuto che « *le asserite carenze del piano sotto il profilo della adeguatezza, coerenza e ragionevolezza rispetto a tali obiettivi nel nostro ordinamento sono censurabili dinanzi al giudice amministrativo. La questione attiene alla legittimità dell'atto amministrativo e, comunque, a comportamenti e omissioni riconducibili all'esercizio di poteri pubblici in materia di contrasto al cambiamento climatico antropogenico e quindi è afferente alla giurisdizione amministrativa generale di legittimità. In questo senso la giurisprudenza della Corte di cassazione ha infatti statuito che rientrano nella giurisdizione amministrativa le controversie, anche di natura risarcitoria, relative a comportamenti materiali riconducibili — ancorché solo mediamente — al concreto esercizio di un potere autoritativo (cfr. Cass. Sez. Un., n. 5513/2021; Cass. Sez. Un., n. 19667/2020), mentre sono devolute alla giurisdizione ordinaria quelle in cui il comportamento materiale della Pubblica Amministrazione è del tutto avulso dall'esercizio di quel potere (cfr. tra tante Cass. Sez. Un., n. 21769/2021; Cass. Sez. Un., n. 32364/2018) ».*

Il giudicante ha quindi concluso dichiarando la domanda, anche sotto tale profilo, inammissibile.

Appare opportuno osservare sin da subito come il giudice abbia opportunamente ricostruito la questione relativa al riparto di giurisdizione alla luce delle pronunce più rilevanti sul punto. Ed invero, sebbene nel nostro ordinamento non esista un'univoca normativa relativa alla definizione esaustiva delle regole di tutela giurisdizionale, la stessa giurisprudenza ha nel tempo previsto principi utili ad ordinare la materia, registrandosi un'evoluzione sul tema (30) tale per cui il criterio che continua a riscuotere maggior seguito, recepito dalla unanime dottrina, è quello relativo alla c.d. *causa petendi* ovvero al *petitum* sostanziale,

secondo cui, in generale, la lesione del diritto soggettivo deve essere fatta valere in sede di giurisdizione ordinaria mentre quella dell'interesse legittimo in sede amministrativa. A tale regola fanno, però, eccezione le « particolari materie » nelle quali la Pubblica Amministrazione agisce nell'esercizio del suo potere ed in cui il legislatore prevede una giurisdizione esclusiva, a fronte delle quali il giudice amministrativo è competente a conoscere tanto in tema di diritti soggettivi quanto in tema di interessi legittimi (31). Tale criterio appare oggi integrato da ulteriori regole applicative, tra cui, da ultimo, quella attualmente prevalentemente impiegata, fondata sul binomio cattivo uso-carezza di potere, secondo cui si discuterebbe di interessi legittimi ogni qualvolta la Pubblica Amministrazione abbia esercitato non correttamente un potere che le era comunque stato attribuito dalla legge e, al contrario, di diritti soggettivi nelle ipotesi di carezza di potere, rinvenibili ogniqualvolta la P.A. abbia agito senza una norma che legittimasse il suo operato (32).

Orbene, con riferimento al contenzioso sul cambiamento climatico riacquista tuttavia forza una questione già discussa in dottrina relativa al riparto di giurisdizione in materia di diritti fondamentali, i quali vengono in rilievo avuto riguardo alle tradizionali richieste attoree in tale tipologia di contenzioso. Sul punto, sebbene l'orientamento tradizionale, che oggi appare minoritario in dottrina ed in giurisprudenza, considera ancora i diritti fondamentali come inaffievolibili, con competenza, pertanto, del giudice ordinario, si registra sul punto un orientamento più recente, e maggioritario, che, valorizzando i progressi raggiunti in tema di tutele esperibili dinanzi al giudice amministrativo, radica, distinguendo tra interesse legittimo pretensivo ovvero oppositivo, la relativa giurisdizione in capo a quest'ultimo (33). Sul tema è opportuno evidenziare infine come un terzo orientamento elaborato dalla giurisprudenza più recente (34), per così dire intermedio, ritenga come, fermo restando l'inaffievolibilità nelle ipotesi di interesse legittimo oppositivo, il sorgere di un interesse legittimo pretensivo non comporterebbe l'automatica riconduzione alla giurisdizione amministrativa.

Da ultimo appare opportuno evidenziare come anche la giurisprudenza costituzionale abbia avuto modo di affrontare la questione del riparto di giurisdizione in materia di diritti fondamentali. Il riferimento principale appare essere la nota sentenza n. 140 del 27 aprile 2007, con la quale la Corte ha escluso la sussistenza di una riserva di giurisdizione in capo al giudice ordinario in tema di diritti fondamentali, assicurando che nelle materie di giurisdizione esclusiva la tutela apprestata dal giudice amministrativo fosse altrettanto piena e incondizionata. Ed invero, secondo la Corte, nelle materie di giurisdizione esclusiva il giudice amministrativo assicura la tutela di ogni diritto « *non soltanto per effetto dell'esigenza, coerente con i principi costituzionali di cui agli artt. 24 e 111 Cost., di concentrare davanti ad un unico giudice l'intera protezione del cittadino avverso le modalità di esercizio della funzione pubblica, ma anche perché quel giudice è idoneo ad offrire piena tutela ai diritti soggettivi, anche costituzionalmente garantiti, coinvolti nell'esercizio della funzione amministrativa. Né osta, alla validità costituzionale del "sistema" in esame la*

natura “fondamentale” dei diritti soggettivi coinvolti nelle controversie, non essendovi alcun principio o norma nel nostro ordinamento che riservi esclusivamente al giudice ordinario, escludendone il giudice amministrativo, la tutela dei diritti costituzionalmente protetti ».

In tal modo viene confermato il principio tradizionale, oggi recepito dal Codice del processo amministrativo, per cui viene considerato elemento fondamentale per la sussistenza della giurisdizione amministrativa l'esercizio da parte della Pubblica Amministrazione di un potere pubblico autoritativo. A ciò si aggiunga, da ultimo, che sempre la Corte costituzionale, con riferimento ad una nota pronuncia in materia di tutela della salute e dell'ambiente, ha riconosciuto come tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione vengano a trovarsi in rapporto di integrazione reciproca, non essendo possibile individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri (c.d. diritto « tiranno »), con ciò garantendo la possibilità di effettuare un bilanciamento dei diritti fondamentali con gli altri diritti riconosciuti dall'ordinamento (35).

4. RISERVA DI SCIENZA E PRINCIPIO DI PRECAUZIONE IN MATERIA CLIMATICA

L'ultima questione che appare centrale è quella relativa al principio di riserva di scienza. Ed invero, sebbene nella parte motiva della sentenza annotata sia stato fatto solo un accenno al principio in parola, occorre evidenziare come questo risulti essere un principio fondamentale con riferimento al contenzioso climatico, di talché appare opportuno soffermarsi sull'argomento. Tale principio, inteso come limite alla discrezionalità politica dello Stato che nel legiferare sarebbe tenuto ad osservare le conoscenze e le informazioni scientifiche acquisite dalle istituzioni e dagli organismi a ciò deputati, ha trovato terreno particolarmente fertile con riferimento al contenzioso medico (36), nel quale un certo orientamento ritiene che la scienza operi perfino quale parametro interposto di costituzionalità (37), nonché a quello ambientale, trovando tuttavia nuova espansione con riferimento al contenzioso climatico, tanto da aver giocato un ruolo fondamentale in tutte e tre i precedenti giudiziari europei già richiamati (38). Ciò è dovuto, da un lato, alla particolare complessità e vastità della materia (39), e, dall'altro, ai promettenti progressi in campo scientifico sul tema che hanno stimolato nell'opinione pubblica una fiducia sempre più incondizionata nella scienza.

Come è noto, il cambiamento climatico antropogenico è strettamente correlato alle emissioni di gas effetto serra: emissioni queste che possono essere rilevate esclusivamente mediante strumenti scientifici (40). Non solo, si consideri che anche con riferimento all'accordo di Parigi sul clima, la scienza assume un ruolo fondamentale, prevedendosi espressamente che la verifica periodica sull'attuazione del predetto accordo venga effettuata secondo le « *migliori conoscenze scientifiche a disposizione* » (41); così anche con riferimento all'UNFCCC, il quale conferisce alla scienza un ruolo fondamentale, come emerge nei primi tre articoli, i quali appaiono tracciare l'eziologia tra azioni umane,

cambiamento e alterazione, su un doppio livello: *in primis*, come causalità giuridicamente presunta in modo assoluto, osservandosi infatti come il Preambolo UNFCCC presupponga *de iure*, normativizzando taluni elementi della dinamica dei cambiamenti climatici antropogenici, la produzione di effetti negativi da parte del cambiamento climatico, sui quali l'azione umana ha notevolmente inciso aumentando la concentrazione dei gas serra, intensificando effetti naturali e provocando ulteriore riscaldamento terrestre con possibili influenze negative su ambiente e genere umano; in secondo luogo, come causalità materiale, affidata alle evidenze scientifiche, in quanto l'art. 3 assegna, invero, alla scienza il compito di identificare i « rischi di danni gravi o irreversibili » da scongiurare e di analizzare i costi e i « vantaggi mondiali » più efficaci (42).

Svolta tale premessa, appare opportuno evidenziare che, come rilevato dal Tribunale capitolino, la dimensione emergenziale del fenomeno del cambiamento climatico — così come anche la sua natura antropogenica — è risultata incontestata tra le parti, con adesione pertanto alle evidenze scientifiche sul tema (43), come riportate dai numerosi report dell'IPCC (44).

Ciò posto, il giudice, sebbene da un lato abbia dimostrato una particolare sensibilità al tema, riconoscendo il ruolo da protagonista ricoperto dalla scienza in materia di contenzioso sul cambiamento climatico, tanto da riportarsi ai dati forniti dell'ISPRA, puntualizzando al contempo l'impossibilità di verificarli in sede giudiziaria, « *non disponendo questo giudice delle informazioni necessarie per l'accertamento della correttezza delle complesse decisioni prese dal Parlamento e dal Governo* » in materia, dall'altro lato, non ha tuttavia accolto l'istanza di nomina di un consulente tecnico avanzata dagli attori, e ciò, ragionevolmente, nell'ottica della pronuncia di difetto assoluto di giurisdizione che ne sarebbe seguita. Ed invero, il principio di riserva di scienza, ha — in diversa misura — costituito un elemento comune dei contenziosi in materia di « giustizia climatica »; questo perché il processo decisionale compiuto dal giudice coinvolge necessariamente, per le ragioni sopra esposte, i dati tecnico-scientifici, ed in particolare, come visto, i risultati diffusi dal già citato IPCC, i quali rappresentano il presupposto scientifico del sistema normativo sul clima delineato dalle Nazioni Unite. Si fa qui riferimento alla c.d. *attribution science*, ossia quella branca della scienza che mette in relazione cambiamenti climatici ed eventi meteorologici estremi (45). Ora, la rilevanza e la legittimità dei dati scientifici diffusi dall'IPCC attraverso i suoi *report*, deriva dall'autorità riconosciutagli dagli Stati che hanno ratificato gli Accordi delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico e, in particolare, l'Accordo di Parigi, i cui negoziati si sono mossi proprio nel quadro di tali evidenze scientifiche. Tale legittimità è stata riconosciuta anche dall'Unione Europea che ha rinvenuto nell'IPCC l'organismo scientifico ufficiale in materia di dati sui cambiamenti climatici, incorporando il contenuto dei suoi *report* nella definizione delle sue politiche.

Ciononostante, come è stato rilevato, occorre prestare attenzione a che la certezza scientifica, così come la sua incertezza, non si sostituisca completamente alla decisione politica, dovendosi invece soppesare e bilanciare diversi interessi e valori costituzionalmente rilevanti (46). Ed è stato proprio questa la cautela adottata dal giudice nella sentenza in esame, secondo cui *« quelli posti in essere dal Governo e dal Parlamento, e qui oggetto di censura, sono tuttavia atti, provvedimenti e comportamenti manifestamente espressivi della funzione di indirizzo politico, consistente nella determinazione delle linee fondamentali di sviluppo dell'ordinamento e della politica dello Stato nella delicata e complessa questione, indubbiamente emergenziale, del cambiamento climatico antropogenico. Le censure mosse si appuntano sull'azione di indirizzo politico posta in essere dai titolari della sovranità statale in ordine alle concrete modalità con cui stanno contrastando il cambiamento climatico per il raggiungimento degli obiettivi individuati nell'ambito dell'ordinamento eurounitario e internazionale »*.

Anche con riferimento al principio di precauzione, a cui viene fatto esplicito riferimento nella sentenza annotata, sia consentita un'ultima breve specificazione. Come opportunamente evidenziato infatti (47), in materia di clima l'UNFCCC ha introdotto un autonomo principio di precauzione climatica, ben diverso dal generale principio di precauzione ambientale cui fa riferimento il giudice nella sentenza annotata. Si legge infatti nell'art. 3 n. 3 UNFCCC: *« le Parti devono adottare misure precauzionali per rilevare in anticipo, prevenire o ridurre al minimo le cause dei cambiamenti climatici e per mitigarne gli effetti negativi. Qualora esistano rischi di danni gravi o irreversibili, la mancanza di un'assoluta certezza scientifica non deve essere addotta come pretesto per rinviare l'adozione di tali misure, tenendo presente che le politiche e i provvedimenti necessari per far fronte ai cambiamenti climatici devono essere il più possibile efficaci in rapporto ai costi, in modo da garantire vantaggi mondiali al più basso costo possibile »*.

5. ALCUNE CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE: IL CASO GIUDIZIO UNIVERSALE COME « STARTING POINT » DELLA GIUSTIZIA CLIMATICA ITALIANA

Esaurite le osservazioni sopra articolate, sia consentita un'ultima riflessione, rivolta al futuro. Ed invero, se da un lato, come visto, il primo caso italiano sul contenzioso climatico si è concluso con la dichiarazione di inammissibilità per difetto assoluto di giurisdizione — pronuncia questa che è risultata del tutto assorbente in ordine a molteplici spunti civilistici offerti dal contenzioso in oggetto e già sotto la lente della dottrina, quali, passandoli in rapida rassegna, la natura della responsabilità civile per inazione climatica statale, i profili critici circa l'accertamento del nesso causale stante il problema dell'extraterritorialità delle emissioni (secondo il principio, già scandagliato, del *pollution knows no borders*) e del profilo temporale in ragione della lenta produzione di effetti dannosi significativamente percepibili e verificabili, la legittimazione attiva e passiva, ed i profili problematici in ordine all'esecuzione di una sentenza di condanna nei confronti dello Stato a ridurre le emissioni

— sarebbe superficiale non considerare che il caso in esame appartiene al filone dei contenziosi macro-sistemici c.d. strumentali (48), ovvero strategici, i quali hanno principalmente l'obiettivo di sottoporre all'opinione pubblica la questione climatica al fine di stimolare un contestuale intervento del legislatore (49), fungendo da sprone, pungolo e catalizzatore (50) per cambiamenti sul piano culturale, sociale e dell'azione legislativa ed amministrativa, al fine di pervenire alla c.d. *climate justice*(51).

Obiettivo questo che appare invero essere stato ampiamente raggiunto. Basti, sul punto, considerare la cassa di risonanza mediatica che il tema climatico ha avuto proprio nel periodo coincidente con lo svolgimento del presente processo; ragionare che la stessa Presidenza del Consiglio, nel costituirsi in giudizio, non ha contestato la natura emergenziale della crisi climatica in atto e la sua origine antropica, con ciò esponendosi sul punto; evidenziare la cospicua dottrina che ha seguito il giudizio sin dalla sua introduzione; constatare da ultimo che la causa *Giudizio Universale* è solo uno dei primi casi giuridici in materia climatica, tanto che appare aver ispirato un'iniziativa giudiziaria recentemente promossa dinanzi al Tribunale ordinario civile di Roma, appartenete alla seconda tipologia di contenzioso sul cambiamento climatico — micro-sistemico, definito di *routine*, ovvero *corporate duties to the public*(52) — e denominata dagli stessi attori « *la giusta causa* » (53).

Ciò posto appare ragionevole ritenere che il caso *Giudizio Universale* non rappresenti quindi un punto di arresto della giustizia climatica in Italia, quanto piuttosto un importante « *starting point* », le cui reali implicazioni giuridiche — e non — saranno riscontrabili solo nei prossimi anni.

Note:

(1) Contributo approvato dai Referee.

(2) Olanda c. Urgenda Foundation, 20 dicembre 2019, De Staat Der Nederlanden v. Stichting Urgenda. Per approfondimenti si v. 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; Jacometti, La sentenza Urgenda del 2018: prospettive di sviluppo del contenzioso climatico, in *Riv. giur. amb.*, 2019, 121; Morvillo, Climate Change Litigation e separazione dei poteri: riflessioni a partire dal caso Urgenda, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 28 maggio 2019, 1-12; Giordano, L'emergenza e le emergenze secondo un recente climate case, in *Giustizia Insieme*; nonché Id., Climate Change e strumenti di tutela. Verso la Public Interest Litigation, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2020, 763 ss.; Contaldi, aspetti problematici della giustizia climatica, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2023, 567-578; Vivoli, I vincoli dello Stato nell'adozione delle politiche di riduzione delle emissioni inquinanti nella prospettiva della violazione dei diritti umani: brevi considerazioni sulla sentenza di appello del caso "Urgenda", in *AmbienteDiritto.it. Riv. Giur. Telematica*, 31 dicembre 2018; Vanetti-Ugolinill

“Climate change” arriva in tribunale: quadro giuridico e possibili scenari giudiziari, in *Amb. svil.*, 10/2019; Nollkaemper-Burgers, *A New Classic in Climate Change Litigation: The Dutch Supreme Court Decision in the Urgenda Case*, in *EJIL: Talk!*, 2020; Burgers-Staal, *Climate Action as Positive Human Rights Obligation: The Appeals Judgment in Urgenda v the Netherlands*, in *Netherlands Yearbook of Int'l L.*, 49, 2018, 223-244; Cfr. Cavalcanti-Terstegge, *The Urgenda Case: The Dutch Path towards a new Climate Constitutionalism*, in *DPCE online*, 2/2020.

(3) Tribunal Administratif de Paris, 14 ottobre 2021, Association Oxfam France, Association Notre Affaire à Tous, Fondation pour la Nature et l'Homme, Association Greenpeace France, app. No. 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1. Per approfondimenti si v. Del Corona, *Brevi considerazioni in tema di contenzioso climatico alla luce della recente sentenza del Tribunal administratif de Paris sull'affaire du siècle*, in *Riv. Gruppo di Pisa*, n. 1/2021; Galantucci, *Lotta al cambiamento climatico e obblighi dello Stato. Considerazioni sulle possibili ricadute in termini di obblighi di protezione internazionale dei movimenti transnazionali di giustizia ambientale*, in *Osservatorio sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana*, Roma, novembre 2021; Maschietto, *Le associazioni ambientaliste vincono in Francia sul cambiamento climatico riconosciuto il danno morale ma non il “préjudice écologique”*, in *Riv. giur. amb. online*, febbraio 2021; Fornasari, *Comandare allo Stato di agire: climate change e responsabilità civile del potere pubblico*, in *Pers. mercato*, 2022; Hellner-Epstein, *Allocation of Institutional Responsibility for Climate Change Mitigation: Judicial Application of Constitutional Environmental Provisions in the European Climate Cases Arctic Oil, Neubauer, and l’Affaire du siècle*, in *Journal of Environmental Law*, 2023, 35, 207-227, 14 gennaio 2023; Poto, *Salvare la nostra casa comune è l’Affaire du siècle*, in questa *Rivista*, 2021, 1047.

(4) BVerfG Beschluss des Ersten Senats vom, 24 marzo 2021 - 1 BvR 2656/18, consultabile in lingua inglese in https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2021/03/rs20210324_1bvr265618en.html; e in questa *Rivista*, 2021, 1782 (s.m., testo in www.iusexplorer.it/riviste/home), con nota di Poto-Porrone, *The steady ascent of environmental and climate justice: Constituent elements and future scenarios*. Per approfondimenti si v. Hellner-Epstein, *Allocation of Institutional Responsibility for Climate Change Mitigation: Judicial Application of Constitutional Environmental Provisions in the European Climate Cases Arctic Oil, Neubauer, and l’Affaire du siècle*, in *Journal of Environmental Law*, 2023, 35, 207-227, 14 gennaio 2023; Delli Santi, *Leggi sul clima: il diritto delle future generazioni*, in *Altalex*, 16 maggio 2021; Di Martino, *Intertemporalità dei diritti e dintorni: le scelte argomentative del Bundesverfassungsgericht nella sentenza sul clima e le interazioni con i processi democratici*, in *Riv. diritti comp.*, n. 2/2023; Carducci, *Libertà “climaticamente” condizionate e governo del tempo nella sentenza del BVerfG del 24 marzo 2021*, in iacostituzione.info, 3 maggio 2021, 1 ss.; Pignataro, *Il giudice costituzionale tedesco parla al futuro. La protezione del clima e la sua dimensione*

internazionale come limite alla discrezionalità legislativa, in *Quad. cost.*, 2021, 694 ss.; più ampiamente Bifulco, *Cambiamento climatico, generazioni future (e sovranità) in una storica sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco*, in *astrid online* 12/2021, 1 ss.; De Petris, *Protezione del clima e dimensione intertemporale dei diritti fondamentali: Karlsruhe for Future?*, in *CERIDAP*, 4/2021, 127 ss.; Pisanò, *Il diritto al clima. Il ruolo dei diritti nei contenziosi climatici europei*, Napoli, 2022, 261 ss.

(5) Cfr. Del Corona, *Brevi considerazioni in tema di contenzioso climatico alla luce della recente sentenza del Tribunal administratif de Paris sull'Affaire du siècle*, cit.

(6) Gli artt. 3 e 4 stabiliscono che il legislatore debba definire le misure concrete da adottare per promuovere i diritti e i doveri sanciti dalla Carta, i quali si applicano a tutte le Autorità pubbliche nei rispettivi ambiti di competenza; cfr. *Conseil d'État*, 3 October 2008, *Cne d'Annecy*.

(7) Così Pozzo nel suo intervento in occasione del convegno svoltosi presso la facoltà di Giurisprudenza di Tor Vergata di Roma, *Profili privatistici della riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, del 17 novembre 2022.

(8) Cfr. Vincre-Henke, *Il contenzioso "climatico": problemi e prospettive*, in *BioLaw Journal - Riv. di BioDiritto*, n. 2/2023; Baldin-Viola, *L'obbligazione climatica nelle aule giudiziarie. Teorie ed elementi determinanti di giustizia climatica*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2021, 597-630; Vitale, *Il caso "giudizio universale"*, di fronte al Tribunale di Roma. Una breve riflessione sulle fonti, in *Oss. fonti*, 1/2022; Bruno, *La causa "Giudizio Universale". Quattro test costituzionali sui poteri del giudice adito*, in *Federalismi.it*, n. 18/2022, 13 luglio 2022; 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*, 2020, 1419-1446; Palombino, *Il "Giudizio universale" è inammissibile: quali prospettive per la giustizia climatica in Italia?*, in *Iacostituzione.info*, 25 marzo 2024; Pisanò, *Il diritto al clima. Una prima concettualizzazione*, in *Ircocervo*, 2021, 261-283; Cardelli, *La sentenza "Giudizio Universale": una decisione reativa*, in *Iacostituzione.info*, 11 marzo 2024; Puleio, *Rimedi civilistici e cambiamento climatico antropogenico*, in *Pers. mercato*, 2021, 469-494; Ghinelli, *Le condizioni dell'azione nel contenzioso climatico: c'è un giudice per il clima?*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2021, 1273-1297; Giordano, *Climate Change e strumenti di tutela: verso la public interest litigation?*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2020, 763-793; Pitto, *Public interest litigation e contenzioso strategico nell'ordinamento italiano. Profili critici e spunti dal diritto comparato*, in *DPCE online*, 2021, 1061-1098; Pustorino, *Cambiamento climatico e diritti umani. Sviluppi nella giurisprudenza nazionale*, in *Ordine int. e dir. um.*, 2021, 596-605; Louvin, *Spazi e opportunità per la giustizia climatica in Italia*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2021, 935-954; Vivoli, *L'insostenibile leggerezza degli obiettivi climatici: come gli impegni assunti dagli Stati vengono presi sul serio dai giudici*, in *AmbienteDiritto*, 2022, 1-38; Viviani, *Climate change litigation: quale responsabilità per l'omissione di misure idonee a contrastare i cambiamenti climatici?*, in *Amb. svil.*, 7/2020; Butti, *Il contenzioso sul cambiamento climatico in Italia*, in *Riv. giur. amb. online*, 2021, f. 22, 1-7; Luporini, *The 'Last Judgment': Early reflections on upcoming climate litigation in Italy*, in *QIL*, Zoom-in,

2021, f. 77, 27-49; Luporini-Fermeglia-Tigre, New Italian Constitutional Reform: What it means for environmental protection, future generations & climate litigation, in Climate Law Blog, 8 aprile 2022; Bagni, La costruzione di un nuovo “eco-sistema giuridico” attraverso i formanti giudiziale e forense, in DPCE online, 2021, 1027-1059; Tropea, Il cigno verde e la separazione dei poteri (nota a sentenza Tribunale civile di Roma, causa n. 39415 del 2021), in Giustizia insieme, 18 aprile 2024; Magi, Giustizia climatica e teoria dell'atto politico: tanto rumore per nulla, in www.osservatoriosullefonti.it, 2021, 1030 ss.

(9) Cfr. Tallaro-Nasini, Il principio di effettività delle tutele giurisdizionali: azioni, rimedi e tecniche di tutela nel processo civile e in quello amministrativo, in Consiglio di Stato, Ufficio Studi e formazione della Giustizia Amministrativa; Zingales, Tutela giurisdizionale ordinaria, principio di separazione dei poteri e modelli di esecuzione delle sentenze civili di condanna nei confronti della Pubblica Amministrazione: aspetti problematici, in *Judicium*; Bellavista, Il principio della separazione dei poteri nella continuità fra procedimento e processo, in *P.A. Pers. amm.*, 2018, I, Sez. Monografia; Pagano, Gli atti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico nella più recente giurisprudenza tra separazione dei poteri e bilanciamenti costituzionali, in iris.it.luiss, 2014; Parisio, poteri sostitutivi del giudice amministrativo nei confronti della pubblica amministrazione, separazione dei poteri ed effettività della tutela: cenni all'ordinamento italiano, *ivi*, 2022; Parisi, Il difficile punto di equilibrio tra l'effettività della tutela giurisdizionale e l'inesauribilità del potere amministrativo (nota a T.A.R. Abruzzo - Pescara, 1 marzo 2023 n. 107), in *Giustiziainsieme*, 17 maggio 2023; non solo, per approfondire altri esempi di bilanciamento del principio di effettività si v. C. Scognamiglio, Principio di effettività, tutela civile dei diritti e danni punitivi, in questa Rivista, 2016, 1120.

(10) Cfr. Corte EDU, Grande Camera, 9 aprile 2024, ric. 53600/20, *Affaire Verein Klimaseniorinnen Schweiz et autres c. Suisse*, in [https://hudoc.echr.coe.int/66%22%5d%7D#{%22itemid%22:\[%22001-233258%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/66%22%5d%7D#{%22itemid%22:[%22001-233258%22]}), in ISPI 90, con nota Latino, Clima, una sentenza storica; quanto alla sua rilevanza mediatica, sul caso, cfr., inoltre La sentenza della CEDU sul Clima contro la Svizzera: un caso pionieristico, in *Zanichelli online*, 7 maggio 2024; La Cedu condanna per la prima volta uno stato, la Svizzera, per inazione climatica, in *internazionale online*, 9 aprile 2024; Storica sentenza CEDU, Svizzera condannata: non ha fatto abbastanza contro il cambiamento del clima, in *Rainews.it*, 9 aprile 2024.

(11) Sez. Un. civ., 1° giugno 2023, n. 15601 (ord.); conforme Sez. Un. civ., 29 maggio 20223, n. 15058 (ord.).

(12) Cfr. sull'argomento Pappone, La doctrine delle political questions nell'esperienza statunitense, in *Consulta online*, f. 1, estratto, 2016; Iglesias Márquez, La litigación climática en contra de los carbon majors en los estados de origen: apuntes desde la perspectiva de empresas y derechos humanos, in www.rei.org, 2019; Smith, In re Hooker: A political question doctrine game change, in *32 Miss. C. L. Rev.*, 2013-2014, 531; Drigo, Giustizia costituzionale e political question doctrine, Bologna, Libreria Bonomo, 2012, 109;

Barkow, More Supreme Than Court? The fall of the political question doctrine and the rise of judicial supremacy, in 102 Colum. L. Rev., 237, (2002), 249.

(13) Il principio in parola risulta essere la questione principale anche con riferimento ad uno dei casi più celebri statunitensi in tema di contenzioso sul cambiamento climatico, ossia *Juliana v. United States*, che può essere approfondito in <https://climatecasechart.com/case/juliana-v-united-states/>.

(14) Cfr. *Marbury v. Madison*, 5 U.S. 137 (1803).

(15) Cfr. Pappone, La doctrine delle political questions nell'esperienza statunitense, cit. Cfr. anche Scharpf, *Judicial review and the political question: A functional analysis*, in 75 Yale L.J., 517, 1966, 517 ss.; Tribe, *American constitutional law*, v. I (Foundation 3d), ed. 2000, 96; Wechsler, *Principles, Politics and Fundamental Law*, Harvard University Press, 1961, 11-14; Weston, *Political Questions*, in 38 Harvard Law Review, 296, 1925; Henkin, *Is there a "Political Question" doctrine?*, in 85 Yale L. J., 597, 1976, 2.

(16) V. § 68 della sentenza della Corte d'Appello (ECLI:NL:GHDHA:2018:2016).

(17) Così Guarna Assanti, *Il ruolo innovativo del contenzioso climatico tra legittimazione ad agire e separazione dei poteri dello Stato*, cit.

(18) Tra cui Silvestri, voce *Poteri dello Stato (divisione dei)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1985.

(19) Bin-Pitruzzella, *Diritto costituzionale*, Torino, 2016, 76; e Martines, *Diritto costituzionale*, Milano, 2017, 173.

(20) Sui concetti di libertà negativa e di libertà positiva, Sen, *La libertà individuale come impegno sociale*, Roma-Bari, 2007.

(21) Così Guarna Assanti, *Il ruolo innovativo del contenzioso climatico tra legittimazione ad agire e separazione dei poteri dello Stato*, cit.

(22) Bruno, *La causa "Giudizio Universale"*, cit.

(23) Cfr. Nisticò, *L'interpretazione giudiziale nella tensione tra i poteri dello Stato. Contributo al dibattito sui confini della giurisdizione*, in *Collana del dipartimento di giurisprudenza dell'Università di Pisa*, Torino, 2015, 80.

(24) Cfr. Patrito, *Cambiamento climatico e responsabilità dei pubblici poteri: aspetti (più o meno) problematici di un recente fenomeno*, in *questa Rivista*, 2023, 1934 ss.

(25) Cfr. art. 47 della Carta di Nizza.

(26) Cfr. Carducci, *La ricerca dei caratteri differenziali della "giustizia climatica"*, in *DPCE online*, 2020, 1357 ss.; tanto che non vi è coincidenza tra la nozione di « contenzioso climatico » e « contenzioso ambientale »; v. anche Porena, *Giustizia climatica e responsabilità intergenerazionale*, in *Riv. AIC*, n. 3/2023, 31 luglio 2023; Setzer-Bangalore, *Regulating Climate Change in the Courts*, in *Averchenkova-Fankhauser-Nachmany (eds), Trends in Climate Change Legislation*, Cheltenham, 2017, 177 ss.; Burger-Gundlach, *The Status of Climate Change Litigation: A Global Review*, Nairobi, 2017; Baldin, *Towards the Judicial Recognition of the Right to Live in a Stable Climate System in the European Legal Space?*, cit., 1424.

(27) Cfr. Corte giust. Ue, 6 ottobre 2020, causa C-66/18, Commissione c. Ungheria (*Enseignement supérieur*), 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 eurounitario, in termini di vero e proprio diritto dell'Unione, come tale invocabile anche in un ricorso per infrazione.

(28) Così Bruno, La causa "Giudizio Universale", cit. Cfr. Corte giust. Ue, Grande Sez., 21 dicembre 2021, causa C-497/20, Randstad Italia.

(29) Legge cost., 11 febbraio 2022, n. 1; cfr. sull'argomento Poto, La tutela costituzionale dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni, in questa Rivista, 2022, 1057.

(30) Cfr. tra tante Sez. Un. civ., 31 luglio 2018, n. 20350 (ord.).

(31) Cfr. sul punto Romito, La controversa questione del riparto di giurisdizione in materia di diritti fondamentali, in Annali 2017 del dipartimento Jonico, anno V, Università degli studi di Bari Aldo Moro, 2017.

(32) Anche alla luce delle modifiche intervenute a seguito delle celebri sentenze della Cassazione, Cass. civ., 6 luglio 2004, n. 20413; e Cass. civ., 11 maggio 2006, n. 19114.

(33) Così Romito, La controversa questione del riparto di giurisdizione in materia di diritti fondamentali, cit.

(34) Sul punto cfr. Romito, La controversa questione del riparto di giurisdizione in materia di diritti fondamentali, cit.

(35) Cfr. Sez. Un. civ., 1° agosto 2006, n. 17461, in Dir. giust., 2006, 39, 18.

(36) Cfr. Corte cost., 9 maggio 2013, n. 85, in Federalismi.it, 2013, 10, in tema di inquinamento (caso Ilva di Taranto).

(37) V. Servetti, Riserva di scienza e tutela della salute, Pisa, 2019; Di Majo, La compenetrazione biunivoca tra politica e scienza nella progettazione normativa: un problema o un'opportunità?, in DPCE online, 2021; Cupelli, Prova scientifica, regole cautelari e responsabilità medica, in Sist. pen., 14 marzo 2023.

(38) Tanto che una legge che non tenga conto o disattenda i risultati scientifici più accreditati risulterebbe incostituzionale non perché (direttamente) in contrasto con la scienza ma perché tale contrasto svelerebbe (indirettamente) una violazione, questa sì incostituzionale, del diritto alla salute; così Casonato, La scienza come parametro interposto di costituzionalità, in Riv. AIC, n. 2/2016, 15 maggio 2016.

(39) Cfr. Cavalcanti, Fonti del diritto e cambiamento climatico: il ruolo dei dati tecnico-scientifici nella giustizia climatica in Europa, in DPCE online, 2/2023.

(40) Basti pensare che il cambiamento climatico si spinge ad avere particolari implicazioni persino sul sistema finanziario, tanto che si registra un particolare fermento degli esperti del settore sul tema del fenomeno del c.d. « cigno verde », per riprendere il suggestivo nome utilizzato dalla Banca dei regolamenti internazionali per indicare i rischi relativi al climate change in relazione alla stabilità finanziaria mondiale. Cfr. sul tema D'Angerio-Gennai, Rischi globali, perché il « cigno verde » potrebbe essere peggiore del « cigno nero », in ilsole2ore, 20 gennaio 2020; Natale, FOCUS. Finanza green: come evitare di andare incontro al « cigno verde », in ASVIS, Alleanza italiana per lo sviluppo sostenibile, 6 ottobre 2021.

(41) Cfr. Torre-Schaub, La construcción del régimen jurídico del clima. Entre ciencia, derecho y política, Tarragona, 2019.

(42) Cfr. art. 14 accordo di Parigi.

(43) Così Carducci, La ricerca dei caratteri differenziali della “giustizia climatica”, cit.

(44) Cfr. ex multis Timmons Roberts-Parks, A Climate Injustice: Global Inequality, North-South Politics, and Climate Policy, Cambridge, 2007; Moss, Climate Change and Justice, Cambridge, 2015; Levy-Patz, Climate Change, Human Rights and Social Justice, in 81 Annuals of Global Health, 2015, 310-322. Esistono, infatti, una serie di elementi sui quali si è formato il consenso della comunità scientifica internazionale, come ha evidenziato Carducci, La ricerca dei caratteri differenziali della “giustizia climatica”, cit., 1345-1369: 1) il superamento dei 350ppm di CO₂ nell'atmosfera che costituisce la soglia di sicurezza per evitare rischi irreversibili per il genere umano; 2) la condizione di deficit ecologico dell'intero pianeta; 3) il superamento di tre dei nove Planetary Boundaries scientificamente individuati come condizioni di sicurezza della stabilità del sistema terra; 4) il Climate Breakdown, ossia l'incidenza dei fenomeni atmosferici estremi sulla stabilità dei sistemi economici, sociali e politici; 5) imminente esaurimento del Carbon Budget disponibile; 6) il raggiungimento di nove degli undici Tipping Points individuati dall'ONU e che costituiscono una minaccia esistenziale per la civiltà umana, nei cui confronti l'unica misura precauzionale possibile è quella del mantenimento della temperatura entro 1,5 C° rispetto ai livelli preindustriali, con la contestuale riduzione delle emissioni fossili; 7) il profilarsi di rischi incalcolabili nella loro gravità, c.d. ipotesi del Cigno verde; 8) conseguire la stabilizzazione della temperatura a 1,5 C° entro e non oltre il 2030 per conseguire la Carbon Neutrality entro e non oltre il 2050, come indicato dai report dell'IPCC.

(45) L'Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) è il principale organismo internazionale per la valutazione dei cambiamenti climatici. L'IPCC è stato istituito nel 1988 dalla World Meteorological Organization (WMO) e dallo United Nations Environment Programme (UNEP) allo scopo di fornire al mondo una visione chiara e scientificamente fondata dello stato attuale delle conoscenze sui cambiamenti climatici e sui loro potenziali impatti ambientali e socio-economici. L'IPCC esamina e valuta le più recenti informazioni scientifiche, tecniche e socio-economiche prodotte in tutto il mondo, e importanti per la comprensione dei cambiamenti climatici. L'IPCC è un organo intergovernativo aperto a tutti i Paesi membri delle Nazioni Unite e della WMO. Attualmente, fanno parte dell'IPCC 195 Paesi. I governi partecipano al processo di revisione e alle sessioni plenarie, dove sono prese le principali decisioni sui programmi di lavoro dell'IPCC, e dove vengono accettati, approvati e adottati i Rapporti. Ogni governo ha un Focal Point IPCC che coordina le attività relative all'IPCC nel proprio Paese. Partecipano al lavoro dell'IPCC anche le principali organizzazioni internazionali, intergovernative e non-governative. Per maggiori informazioni, v. il sito web ufficiale dell'IPCC (<https://www.ipcc.ch/>).

(46) Come è stato evidenziato « l'attribution science ha assunto un ruolo rilevante non soltanto nell'arena politica, ma anche a livello giurisdizionale, nell'ambito dell'attività di indagine controfattuale, diretta alla valutazione della presenza e dell'intensità delle

influenze antropiche rispetto agli eventi climatici estremi. I progressi compiuti in questo settore hanno, infatti, consentito di chiarire la misura in cui le attività umane incidono sul sistema climatico global causando cambiamenti a insorgenza lenta, con un impatto irreversibile; nonché manifestazioni meteorologiche estreme. L'attribution science ha, dunque, contribuito a fornire solide fondamenta scientifiche al contenzioso climatico, consentendo non soltanto di stabilire la causalità materiale dell'obbligazione climatica, ma anche di stabilire la giustiziabilità della controversia e la legittimazione ad agire dei ricorrenti »: così Cavalcanti, *Fonti del diritto e cambiamento climatico: il ruolo dei dati tecnico-scientifici nella giustizia climatica in Europa*, cit.

(47) Busatta, *Tra scienza e norma: il fattore scientifico come oggetto, strumento e soggetto della regolazione*, in *Costituzionalismo.it*, 2021, 144-148.

(48) Cfr. Carducci, *La ricerca dei caratteri differenziali della "giustizia climatica"*, cit.; Cavalcanti, *Fonti del diritto e cambiamento climatico: il ruolo dei dati tecnico-scientifici nella giustizia climatica in Europa*, cit.

(49) Sul fenomeno della strategic litigation v. Ramsden-Gledhill, *Defining Strategic Litigation*, in *Civil Justice Quarterly*, 2019, 407; Rosenberg, *The Hollow Hope: Can Courts Bring about Social Change?*, Chicago, 2008; Guarna Assanti, *Il ruolo innovativo del contenzioso climatico tra legittimazione ad agire e separazione dei poteri dello Stato*, cit.; Fornasari, *Comandare allo Stato di agire: climate change e responsabilità civile del potere pubblico*, cit.

(50) « These cases seek to advance climate policies, drive behavioural shifts by key actors, and/or create awareness and encourage public debate »: Setzer-Byrnes, *Global trends in climate change litigation*, Londra, 2020, 4. Si tratta, in sintesi, di direct regulatory impacts, che comportano un intervento legislativo di tipo formale, e indirect regulatory impacts, che riguardano invece il comportamento dei singoli e delle formazioni sociali, *ibidem*, 23.

(51) Così Vincre-Henke, *Il contenzioso "climatico": problemi e prospettive*, cit.

(52) Sul punto: Valaguzza, *Liti strategiche: il contenzioso climatico salverà il pianeta?*, in *Dir. proc. amm.*, 2021, 293 ss.; Carducci, *La ricerca dei caratteri differenziali della "giustizia climatica"*, cit.

(53) Cfr. Marinai, *Il contenzioso e la legislazione climatica: un interminabile valzer sulle note della due diligence*, in questa *Rivista*, 2023, 1327 e ss.

(54) Greenpeace e ReCommon contro Eni. Trattasi di un'azione promossa il 9 maggio 2023 dalle ONG Greenpeace Onlus e Recommon APS, oltre che da alcuni attori privati tutti rappresentanti del mondo dell'associazionismo e della politica ambientale, con atto di citazione nei confronti di Eni S.p.A., Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. e del Ministero dell'Economia e delle Finanze, con procedimento ancora in corso, essendosi tenuta il 16 febbraio 2024 la prima udienza.