

Diritti umani

Contenzioso climatico: recenti sviluppi e riflessioni

Federico Vanetti (*), Lorenzo Ugolini (**)

Introduzione

Chi scrive il presente contributo aveva già avuto l'occasione, qualche anno fa (e, più precisamente, nel 2019), di affrontare all'interno di questa rivista la **tematica del contenzioso climatico** (1).

Il precedente scritto veniva pubblicato in una fase storica in cui, se - da un lato - a livello europeo (sulla scia di quanto già avvenuto negli Stati Uniti) associazioni e privati cittadini avevano già avviato i primi contenziosi avverso gli Stati al fine di ottenere la condanna di questi ultimi a porre in essere le azioni necessarie per attuare gli "obiettivi climatici" stabiliti dalle convenzioni internazionali (2), dall'altro lato si iniziava a registrare l'instaurazione di talune cause direttamente contro le imprese (il riferimento principale è al caso Shell in Olanda).

Per quanto riguarda invece l'Italia, al tempo, non risultavano ancora promossi giudizi in materia di *climate change*, con il che ci si interrogava se, ed in che modo, il contenzioso climatico potesse trovare spazio nel nostro ordinamento.

Ebbene, dopo circa cinque anni lo scenario è certamente mutato.

Infatti, come si avrà modo di illustrare più dettagliatamente in seguito, negli ultimi anni si è assistito ad un progressivo aumento dei contenziosi climatici (sia contro gli Stati sia avverso soggetti di natura privatistica), definiti dalla dottrina giuridica come "contenziosi strategici" atteso che i ricorrenti, per mezzo di tali azioni, intendono "ottenere una utilità che, travalicando il loro singolo interesse, mira a far evolvere

l'ordinamento anche oltre i confini della legislazione in quel momento vigente" (3).

Tale ondata di contenzioso è dunque approdata anche in Italia, che ha visto peraltro la recente pubblicazione di una prima sentenza del Tribunale Civile Ordinario di Roma, offrendo spunti molto interessanti al fine di valutare il "come" tali azioni giudiziali possano inquadrarsi all'interno del quadro normativo vigente e la loro compatibilità con i principi del nostro ordinamento, ivi incluso il principio di separazione dei poteri.

Tuttavia, prima di entrare maggiormente nel dettaglio di tale tematica, si ritiene opportuno dedicare i primi paragrafi del presente contributo a richiamare brevemente talune recenti decisioni in materia di *climate change litigation*, con la premessa che - per esigenze espositive - la disamina si limiterà a prendere in considerazione solo alcune delle numerose pronunce che si sono susseguite dal 2019 ad oggi, circoscrivendo la disamina al territorio comunitario.

Il recente contenzioso climatico a livello europeo, in sintesi

Prima di richiamare le casistiche recenti che si ritengono maggiormente rappresentative, è bene premettere che, a livello europeo, il *leading case* è generalmente rinvenuto nel caso Urgenda (4), dove i giudici olandesi hanno condannato l'Olanda a porre in essere le misure necessarie per ridurre le emissioni del 25% entro il 2020 (la "proiezione" degli impatti delle misure a quel momento adottate dall'amministrazione nazionale avrebbe infatti

(*) Avvocato in Milano, Partner dello studio legale Chiomenti.

(**) Avvocato in Milano, associate dello studio legale Chiomenti.

(1) F. Vanetti, L. Ugolini, "Il 'climate change' arriva in tribunale: quadro giuridico e possibili scenari giudiziari", in questa *Rivista* n. 10/2019.

(2) Generalmente si ritiene che il fenomeno del *climate change litigation* abbia avuto origine con il caso *Massachusetts vs. Environmental Protection Agency*, 2007.

(3) M. Marinai, "Il contenzioso e la legislazione climatica: un intermediabile valzer sulle note della due diligence", in *Responsabilità Civile e Previdenza*, 4, 2023, pag. 1327.

(4) La prima sentenza è stata emessa nel 2015 dalla Corte distrettuale dell'AiA, e dalla Corte d'Appello e dalla Suprema Corte olandese rispettivamente nel 2018 e 2019.

Inquinamento

condotto ad una riduzione effettiva delle emissioni pari solo al 17%).

Sebbene tale caso sia stato già menzionato nel precedente contributo, alla luce delle esperienze successive si rivela importante sottolineare la base giuridica su cui gli attori hanno intentato con successo l'azione dinnanzi alla Corte, i.e. una azione civilistica di natura extra-contrattuale volta ad affermare la sussistenza di un obbligo di diligenza in capo allo Stato di implementare le misure di contrasto al cambiamento climatico derivante direttamente dal diritto costituzionale, internazionale e, in particolar modo, dalla CEDU (5). Quest'ultima, in particolare, tutelando il diritto alla vita (art. 2) ed il rispetto della vita privata e familiare (art. 8) ed applicandosi *de plano* all'ordinamento olandese in virtù del primato ad essa accordato da quest'ultimo, imporrebbe dunque alle autorità statali di attivarsi al fine di dare attuazione agli obblighi assunti a livello internazionale (ivi incluso l'accordo di Parigi) (6).

Come si vedrà in seguito, l'azione di natura civile rappresenta lo strumento giuridico maggiormente utilizzato anche nei più recenti casi giurisprudenziali in materia di *climate change*.

Successivamente al caso Urgenda, il contenzioso climatico è proliferato in Europa.

Affaire du siècle - Francia (2021)

Quattro associazioni ambientaliste hanno presentato ricorso contro lo Stato francese, chiedendo il risarcimento per danno ecologico e morale (*ex art. 1246 del Codice civile francese*) causato dal mancato raggiungimento degli obiettivi fissati per la riduzione dei gas ad effetto serra. Tuttavia, il fine reale di tale azione era volto a far riconoscere al giudice francese l'esistenza di un obbligo giuridico generale che imponesse allo Stato di implementare le misure di contrasto al fenomeno del cambiamento climatico, in ossequio *inter alia* agli accordi internazionali.

Con sentenza del 3 febbraio 2021, il tribunale di Parigi ha formulato sentenza di condanna nei confronti dello Stato francese, ingiungendo allo stesso di adottare prontamente tutte le misure utili e

necessarie al fine di assicurare il rispetto dei valori limite annuali di gas serra.

Tale pronuncia, rispetto al caso Urgenda, e per quanto entrambe le cause siano state intentate in forza di azioni civilistiche di natura extra-contrattuale (asserendo la violazione di uno specifico dovere di diligenza posto in capo alle autorità nazionali), si distingue per taluni profili specifici.

In particolare, mentre nel caso Urgenda i giudici olandesi hanno messo in risalto il collegamento tra *climate change* e CEDU, la Corte francese ha valorizzato maggiormente il quadro normativo internazionale, superando "la vaghezza delle disposizioni dell'Accordo di Parigi" e qualificando queste ultime "alla stregua di fonte normativa primaria che impone obblighi e sancisce la responsabilità in caso di loro inadempimento" (7).

L'organo giurisdizionale francese, dunque, lungi dal seguire un approccio formale volto a valutare la natura giuridica - vincolante o meno - dell'Accordo di Parigi, si è focalizzato sulla presenza dei "presupposti costitutivi della responsabilità della Francia: l'omissione colposa (*carence fautive*) a rispettare il valore limite annuale di gas serra, la certezza di un pregiudizio che aggrava gli effetti del cambiamento climatico" (8) alla luce degli elementi (anche di natura scientifica) prodotti dalle parti attoree.

Sul punto, tuttavia, i giudici francesi, probabilmente consapevoli della portata della pronuncia, non omettono di evidenziare come gli stessi siano pienamente consci del principio della separazione tra potere legislativo e giudiziario, facendo dunque intendere di non sottovalutare come il fenomeno del *climate change litigation* debba inevitabilmente confrontarsi con le implicazioni derivanti dall'applicazione del suddetto principio, cardine dello Stato di diritto. In merito la Corte, nel superare l'eccezione sollevata dallo Stato, afferma la propria giurisdizione focalizzandosi sul *petitum* sostanziale degli attori, diretto non a contestare il merito degli atti adottati dal legislatore (profilo, questo, riservato per l'appunto al potere legislativo), ma volto ad accertare il mancato raggiungimento degli obiettivi "climatici" ai quali lo Stato si è obbligato (il cui

(5) Cfr. F. Passarini, "Ambiente. CEDU e cambiamento climatico, nella decisione della Corte Suprema dei Paesi Bassi nel caso Urgenda", in *Diritti umani e diritto internazionale*, Rivista quadrimestrale, 3/2020, pagg. 777-785.

(6) Cfr. E.G. 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*, 14 luglio 2021.

(7) P. Patrito, "Cambiamento climatico e responsabilità dei pubblici poteri: aspetti (più o meno) problematici di un recente fenomeno", in *Responsabilità Civile e Previdenza*, 6, 1° giugno 2023, pag. 1934.

(8) M. Poto, "Salvare la nostra casa comune è l'affaire Du Siècle", in *Responsabilità Civile e Previdenza*, 3, 8 marzo 2022, pag. 1046.

Inquinamento

inadempimento può condurre ad effetti produttivi di danni per i ricorrenti) (9).

Giudizio Universale - Italia (2024)

Come si è già anticipato in precedenza, l'ondata di *climate change litigation* ha recentemente interessato anche l'Italia. In particolare, privati cittadini ed associazioni ambientali hanno promosso ricorso dinanzi al Tribunale civile di Roma contro lo Stato italiano al fine di domandare il raggiungimento di obiettivi più ambiziosi rispetto a quelli programmati attraverso gli accordi internazionali.

Il primo grado del c.d. Giudizio Universale si è concluso con la sentenza del Tribunale civile di Roma dello scorso 26 febbraio 2024, la quale fornisce spunti di notevole interesse con particolare riferimento - anche in questo caso - ai rapporti fra potere legislativo e potere giudiziario (10).

Sul punto, è bene premettere, da un lato, che - in linea con altri precedenti europei - la base giuridica dell'azione è stata individuata non in previsioni pubblicistiche, ma nelle norme civilistiche sulla responsabilità extracontrattuale (artt. 2043 e 2051 cod. civ.) a fronte dell'asserita esistenza di una obbligazione civile in capo allo Stato di garantire il diritto al clima ed il diritto di conservare le condizioni di vivibilità per le generazioni future: diritti, questi, tutelati dalla Costituzione, dai trattati Ue e dalla CEDU, e che lo Stato si è obbligato ad assicurare assumendo gli obblighi specificamente declinati dagli atti di diritto internazionale.

Inoltre, dall'altro lato, l'azione promossa dagli attori non è stata volta a domandare l'accertamento dell'inadempimento dello Stato italiano agli impegni assunti dallo stesso a livello internazionale oppure agli obblighi derivanti dalle normative di matrice europea (*in primis* l'*emission trading system* - ETS); al contrario, l'azione era diretta ad ottenere 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 di diritti umani, con l'obiettivo di giungere alla riduzione del 92% delle emissioni di CO₂ rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030 (obiettivo di gran lunga superiore rispetto a quelli stabiliti dalla normativa comunitaria e dai

trattati internazionali). Sotto tale profilo, è stata domandata, in subordine, una modifica del contenuto Piano Nazionale Integrato Energia e Clima.

Il Tribunale di Roma, con la pronuncia in questione, ha ritenuto inammissibili le domande attoree per difetto di giurisdizione.

Anzitutto, il giudice di prime cure, rilevando - per l'appunto - come l'azione non sia volta a censurare gli atti normativi e programmatori nazionali attraverso i rimedi previsti dall'ordinamento (es. artt. ex 263 e 340 TFUE), né a contestare una presunta violazione dello Stato rispetto alla disciplina sovraordinata, dà atto del fatto che, attraverso un'azione risarcitoria extracontrattuale, gli attori intendono invero imporre giudizialmente scelte politiche riservate al legislatore e all'esecutivo per il raggiungimento di obiettivi anche più ambiziosi di quelli definiti a livello internazionale ed europeo (nel breve e lungo periodo).

Anche sotto altro punto di vista, per quanto riguarda la contestazione degli atti di pianificazione generale (PNIEC), il Tribunale si è ritenuto privo di giurisdizione, atteso che l'eventuale illegittimità di tali atti aventi natura di provvedimento amministrativo generale deve essere vagliata dal giudice amministrativo.

Corte Europea - Svizzera (2024)

Sempre con riferimento alla responsabilità statale, è opportuno richiamare anche la recentissima sentenza emessa dalla Corte EDU risalente allo scorso 9 aprile 2024, la quale ha condannato per la prima volta uno Stato (nel caso di specie la Svizzera) ad adottare le misure necessarie a mitigare gli effetti attuali e potenzialmente irreversibili del cambiamento climatico. Sono molti gli aspetti interessanti di tale pronuncia. In primo luogo, la Corte giunge per la prima volta ad affermare la propria competenza su tali profili sulla base del fatto che gli effetti del cambiamento climatico possono influenzare negativamente il diritto della persona al rispetto della propria vita privata e familiare, con conseguente violazione dell'art. 8, CEDU (in linea con quanto sostenuto, seppur in altra sede, dai tribunali olandesi nel caso Urgenda). In tale contesto, vengono richiamati i principali atti di diritto internazionale (Convenzione quadro delle

(9) Si veda M.B. Galantucci, "Il caso L'Affaire du siècle: 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*.

(10) Come primi commenti alla pronuncia, si veda, tra gli altri, F. Vanetti, "I cambiamenti climatici tra cause civili, scelte politiche e giurisdizione amministrativa", in *RGA on line*, 1 aprile 2024, e L. Butti, "Chi decide sulle politiche climatiche? contenzioso climatico, separazione dei poteri e 'Rule of Law'", in *RGA on line*, 1 aprile 2024.

Inquinamento

Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, accordo sul clima di Parigi del 2015) - oltre che i pareri scientifici del Gruppo intergovernativo di esperti sul cambiamento climatico - IPCC - per mezzo dei quali gli Stati firmatari si sono impegnati ad intraprendere misure per ridurre i loro livelli di emissioni di gas serra, con l'obiettivo di raggiungere la neutralità netta entro i prossimi tre decenni.

Dunque, atteso che la Svizzera - secondo la Corte - sta mostrando lacune nel processo di creazione del quadro normativo nazionale pertinente (11) ed in considerazione del fatto che tali lacune stanno pregiudicando i diritti di cui all'art. 8, CEDU, la stessa Corte si è ritenuta competente a pronunciarsi ai sensi della medesima CEDU.

Ulteriore profilo rilevante inerisce la presa di posizione da parte della Corte in merito alla legittimazione ad agire, riconoscendo quella dell'associazione di diritto svizzero denominata "Verein KlimaSeniorinnen Schweiz" (i cui membri sono donne anziane preoccupate per le conseguenze del riscaldamento globale sulle loro condizioni di vita e di salute) e negando invece l'ammissibilità del ricorso presentato dai privati cittadini.

Sul punto, la Corte ha sottolineato l'importanza della "collective action in the context of climate change", rilevando altresì come i giudici nazionali debbano essere chiamati a svolgere un ruolo fondamentale nel valutare l'adeguatezza delle misure messe in atto dagli Stati al fine di contrastare gli effetti del cambiamento climatico ("The Court considered it essential to emphasise the key role which domestic courts play in climatechange litigation").

Per quanto le parole utilizzate dalla Corte appaiano piuttosto generali (senza entrare nel dettaglio dei profili giuridici sottostanti la legittimazione delle associazioni, che peraltro possono mutare da ordinamento ad ordinamento), l'indirizzo intrapreso dai giudici EDU può considerarsi sintomatico della volontà di attribuire una sorta di "legittimazione generale" a ricorrere delle associazioni nel contesto del *climate change* donde consentire alle stesse di esercitare un controllo sull'adempimento da parte degli Stati degli obblighi assunti con l'accordo di Parigi.

Approccio differente, invece, è stato riservato ai privati, ai quali è stata negata la legittimazione, non sussistendo una lesione diretta ed individuale in linea con quanto già affermato dalla Corte europea in Armando Carvalho e a. v. Consiglio e Parlamento europeo (12).

Per quanto non mancheranno critiche alla genericità della condanna (la Corte, infatti, rimette allo Stato la valutazione sulle misure da adottare), non devono essere sottovalutate le indicazioni dei giudici EDU, i quali hanno di fatto attribuito forza vincolante agli obblighi di diritto internazionale assunti dagli Stati in materia di *climate change*, ricollegando tali accordi nell'alveo dei diritti fondamentali della CEDU, nel nostro ordinamento aventi valore di parametro interposto tra leggi ordinarie e principi costituzionali. È evidente che tale approccio si pone nel solco tracciato dalla sentenza Urgenda: tuttavia, mentre in quel caso il collegamento tra effetti del cambiamento climatico e CEDU era stato operato da un giudice nazionale, in questa circostanza gli effetti della pronuncia possono rivelarsi maggiormente dirompenti atteso che l'inquadramento nell'alveo del rispetto della vita privata e familiare è stato appurato direttamente dalla Corte chiamata a tutelare proprio i diritti previsti dalla Carta.

Caso Shell - Olanda (2021)

Come anticipato in precedenza, dal 2019 ad oggi si è assistito anche alla promozione di azioni da parte di privati e/o associazioni non solo avverso gli Stati, ma anche contro le imprese (e, più recentemente, anche altri soggetti di natura privatistica, tra cui gli enti bancari (13)), considerate dai ricorrenti responsabili degli effetti negativi del cambiamento climatico.

La decisione maggiormente rilevante è quella rappresentata dall'ormai noto caso Shell, in cui il Tribunale distrettuale de L'Aia è stato chiamato a pronunciarsi a valle del ricorso avverso la Royal Dutch Shell promosso da associazioni e privati cittadini, i quali affermavano l'illegittimità della relativa politica aziendale a fronte della violazione dell'obbligo privatistico di comportarsi secondo gli standard di diligenza dovuti e non scritti per evitare di causare danni ingiusti ad altri (14). In tale sede il Tribunale olandese, con una sentenza storica risalente allo

(11) Tra cui la difficoltà a quantificare le limitazioni delle emissioni nazionali di gas a effetto serra, rendendosi dunque inadempiente agli impegni assunti per mezzo dei citati atti di diritto internazionale.

(12) Si permette di rinviare, sul punto, a F. Vanetti, L. Ugolini, "Il 'climate change' arriva in tribunale: quadro giuridico e possibili scenari giudiziari", in questa Rivista, n. 10/2019.

(13) Sul punto, alla luce delle informazioni pubblicate sui siti *on line*, si comprendere che anche gli istituti bancari sono stati citati recentemente in giudizio dalle associazioni ambientali al fine di tentare di limitare gli investimenti finalizzati da queste ultime in favore dei combustibili fossili.

(14) Si veda, tra gli altri, S. Nespor, "L'etica, il capitalismo e il cambiamento climatico", in *RGA on line*, 20 giugno 2021.

Inquinamento

scorso 26 maggio 2021 (e che non ha mancato di far sorgere critiche), ha dunque imposto alla Royal Dutch Shell la riduzione entro il 2030 delle emissioni totali di CO₂ dell'intero gruppo Shell, dei suoi fornitori e clienti, per una percentuale pari al 45% rispetto ai livelli registrati nel 2019 (i.e. la base adottata dalla Convenzione quadro del 1992).

Anche in tal circostanza, la sentenza Urgenda, per quanto rivolta ad un ente statale e non ad un soggetto privato, ha finito per influenzare pure l'organo giudicante del caso Shell, con particolare riferimento al riconoscimento della sussistenza di un obbligo di comportamento secondo gli standard di diligenza dovuti e non scritti, per evitare di causare danni ingiusti ad altri. Nel caso Urgenda l'accento era stato posto sui diritti declinati dalla CEDU; in quest'ultima circostanza, invece, venendo in rilievo una società di diritto privato, la sussistenza di tale obbligo troverebbe principalmente la propria base giuridica nel Libro VI, Sez. 162, del Codice civile olandese che, contemplando una "norma aperta", qualifica come illecito civile anche la violazione di "what according to unwritten law has to be regarded as proper social conduct" (i.e. "violazione di norma non scritta relativa ai corretti comportamenti sociali") (15).

Peraltro, è bene rilevare che anche in Italia è sopraggiunto il primo contenzioso climatico avverso una *major company* promosso da talune associazioni ambientali e privati cittadini sulla base della disciplina della responsabilità extra-contrattuale (artt. 2043 e 2051 cod. civ.) al fine di domandare al tribunale civile di Roma la condanna dell'impresa alla revisione del proprio *business plan*. Tale processo è ancora pendente (16).

Riflessioni in merito all'inquadramento del danno climatico nell'ordinamento italiano

A parere di chi scrive, il fine strategico del contenzioso climatico non può non spingere l'operatore ad interrogarsi sul "come" tali azioni giudiziali debbano inquadarsi all'interno del contesto normativo vigente nel tentativo di indagare la loro compatibilità con il dato positivo.

Infatti, se da un lato è indubbio che il diritto debba rappresentare lo specchio della società, riflettendo in tal senso anche le istanze ambientali (il cui peso

specifico sta assumendo sempre maggiore rilevanza a fronte degli effetti negativi causati dai cambiamenti climatici), dall'altro lato non possono essere ignorate le regole alla base dei sistemi normativi nazionali, le quali possono assoggettare l'instaurazione dei contenziosi climatici al rispetto di determinate condizioni e regole procedurali, ivi incluse possibili limitazioni.

A tal proposito le pronunce precedentemente richiamate forniscono spunti molto interessanti.

Per quanto riguarda l'ordinamento italiano, in particolare, la decisione sul c.d. Giudizio Universale pone apertamente sul tavolo le problematiche attinenti alla separazione dei poteri (profilo, questo, che è emerso anche in altri contenziosi esteri) ed al riparto giurisdizionale tra giudice ordinario e giudice amministrativo.

Con riferimento alla separazione dei poteri, a ben vedere il Tribunale di Roma non declina espressamente la propria giurisdizione (ed eventuale competenza) laddove l'obiettivo sostanziale dell'azione sia volto a contestare eventuali inadempimenti dello Stato italiano a rispettare gli impegni "climatici" assunti sia a livello internazionale sia europeo, ma ritiene inammissibile un'azione volta ad ottenere la fissazione di obiettivi più ambiziosi con conseguente modifica dei programmi nazionali.

Il giudice civile, dunque, opera una differenziazione tra le azioni aventi ad oggetto eventuali inadempimenti statali o ritardi rilevanti nell'implementazione delle misure concordate a livello internazionale, rispetto ad azioni intraprese strumentalmente da associazioni e/o privati al fine di contestare nel merito le scelte politiche compiute dallo Stato italiano (17). Anche il difetto di giurisdizione del giudice ordinario a favore del giudice amministrativo rilevato dalla Corte romana con riferimento alla richiesta di modifica del PNIEC (i.e. Piano Nazionale Integrato Energia e Clima) conduce ad alcune riflessioni, portando in particolare ad interrogarsi se nell'ordinamento italiano il "danno climatico" possa essere inquadrabile all'interno dell'ampia categoria del danno ambientale (che, come si dirà in seguito, è assoggettato alla giurisdizione del giudice amministrativo) ovvero se lo stesso rappresenti una fattispecie autonoma rispetto a quest'ultimo, suscettibile di essere fatta valere dinnanzi al giudice ordinario.

(15) Cfr. M. Marini, "Il contenzioso e la legislazione climatica: un intermediabile valzer sulle note della due diligence", in *Responsabilità Civile e Previdenza*, 4, 2023.

(16) Si veda, ad esempio, https://www.repubblica.it/green-and-blue/2023/05/09/news/greenpeace_recommon_eni_emissioni-399398856/.

(17) Cfr. L. Butti, "Chi decide sulle politiche climatiche? contenzioso climatico, separazione dei poteri e 'Rule of Law'", in *RGa on line*, 1° aprile 2024.

Inquinamento

Il danno ambientale, infatti, trova una propria specifica disciplina nella parte sesta del D.Lgs. n. 152/2006, connotata da una spiccata vocazione pubblicistica a fronte dell'accentramento delle funzioni in via esclusiva in capo al Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (di seguito semplicemente "Ministero dell'Ambiente").

Ai sensi del D.Lgs. n. 152/2006, infatti, il Ministro dell'Ambiente rappresenta l'unico soggetto che, da un lato, è chiamato ad accertare formalmente l'esistenza di un danno ambientale nel contesto di un apposito procedimento amministrativo (che si può concludere con l'emissione di apposita ordinanza (18)) e che, dall'altro lato, è legittimato ad agire per il risarcimento di tale danno in forma specifica e, se necessario, per equivalente patrimoniale, anche esercitando l'azione civile in sede penale (19).

In tale contesto, ai soggetti privati ed alle associazioni ambientali è riconosciuto dalla legge un ruolo principalmente "propulsivo", potendo gli stessi presentare "denunce e osservazioni, corredate da documenti ed informazioni, concernenti qualsiasi caso di danno ambientale o di minaccia imminente di danno ambientale e chiedere l'intervento statale a tutela dell'ambiente a norma della parte sesta del presente decreto" (20).

Inoltre, in caso di inerzia da parte del Ministero ovvero in caso di illegittima conclusione del procedimento amministrativo condotto dal Ministro stesso, sia i privati interessati sia le associazioni sono per legge legittimati a ricorrere dinanzi al TAR per impugnare il silenzio inadempiuto o il provvedimento illegittimamente adottato dall'Amministrazione statale (21), fermo restando il diritto delle associazioni di intervenire nei giudizi per danno ambientale (22).

A fronte dell'accentramento delle funzioni in materia di danno ambientale in capo al Ministero dell'Ambiente e della spiccata connotazione pubblicistica del "bene ambiente" (considerato un interesse diffuso), non stupisce dunque che la materia del danno ambientale rientri all'interno della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (23), chiamato per definizione a pronunciarsi in merito alla legittimità dell'esercizio delle funzioni amministrative.

È vero che l'ordinamento riconosce comunque la possibilità per i soggetti privati e le associazioni di fare valere un danno residuale, cioè un danno causato alla salute o ai beni di proprietà dal fatto produttivo di danno ambientale (24), ma tale azione presuppone a monte che si sia verificato e che sia stato accertato un danno ambientale secondo le procedure previste dal d.lgs. n. 152/2006.

(18) Diretta ad ingiungere ai responsabili il ripristino ambientale a titolo di risarcimento in forma specifica entro un termine fissato (art. 313).

(19) Cfr. D.Lgs. n. 152/2006, art. 311.

(20) Ai sensi dell'art. 309, D.Lgs. n. 152/2006, infatti:

"1. Le regioni, le province autonome e gli enti locali, anche associati, nonché le persone fisiche o giuridiche che sono o che potrebbero essere colpite dal danno ambientale o che vantino un interesse legittimante la partecipazione al procedimento relativo all'adozione delle misure di precauzione, di prevenzione o di ripristino previste dalla parte sesta del presente decreto possono presentare al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, depositandole presso le Prefetture - Uffici territoriali del Governo, denunce e osservazioni, corredate da documenti ed informazioni, concernenti qualsiasi caso di danno ambientale o di minaccia imminente di danno ambientale e chiedere l'intervento statale a tutela dell'ambiente a norma della parte sesta del presente decreto.

2. Le organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente, di cui all'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349, sono riconosciute titolari dell'interesse di cui al comma 1.

3. Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare valuta le richieste di intervento e le osservazioni ad esse allegare afferenti casi di danno o di minaccia di danno ambientale e informa senza dilazione i soggetti richiedenti dei provvedimenti assunti al riguardo.

4. In caso di minaccia imminente di danno, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, nell'urgenza estrema, provvede sul danno denunciato anche prima d'aver risposto ai richiedenti ai sensi del comma 3".

(21) Cfr. art. 310, D.Lgs. n. 152/2006 e art. 18, comma 5, legge n. 349/1986.

(22) Come detto, nel caso delle associazioni la legge n. 349/1986 prevede la possibilità di "intervenire nei giudizi per danno ambientale", dove per "intervenire nei giudizi per danno ambientale" si deve intendere - secondo un indirizzo giurisprudenziale - il potere di intervento ex art. 91 c.p.p., ivi inclusa la costituzione di parte civile laddove la commissione di un reato abbia leso una prerogativa dell'associazione (ex multis, Tribunale Nola, 23/09/2004).

(23) Ai sensi dell'art. 133, comma 1, let. s) c.p.a., rientrano nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo "le controversie aventi ad oggetto atti e provvedimenti adottati in violazione delle disposizioni in materia di danno all'ambiente, nonché avverso il silenzio inadempiuto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e per il risarcimento del danno subito a causa del ritardo nell'attivazione, da parte del medesimo Ministro, delle misure di precauzione, di prevenzione o di contenimento del danno ambientale, nonché quelle inerenti le ordinanze ministeriali di ripristino ambientale e di risarcimento del danno ambientale".

(24) Ai sensi dell'art. 313, comma 7, infatti "resta in ogni caso fermo il diritto dei soggetti danneggiati dal fatto produttivo di danno ambientale, nella loro salute o nei beni di loro proprietà, di agire in giudizio nei confronti del responsabile a tutela dei diritti e degli interessi lesi" (si pensi, a titolo esemplificativo, alle azioni promosse dinanzi al giudice civile per chiedere il risarcimento di danni provocati ad un immobile di proprietà da una contaminazione, riconosciuta come un danno ambientale).

Inquinamento

Peraltro, è altrettanto pacifico - come ha anche ricordato la sentenza sul giudizio universale - che una azione di natura extracontrattuale volta a richiedere al giudice civile un risarcimento per un danno residuale non può essere esperita con un fine meramente strumentale, ossia con l'obiettivo principale di far accertare ad una Corte civile (non competente) l'esistenza di un danno ambientale. Laddove il *petitum* sostanziale dell'azione civile, infatti, sia volto ad ottenere una pronuncia avente tale oggetto, l'azione dovrebbe essere dichiarata inammissibile, essendo stata incardinata dinnanzi ad un giudice privo di giurisdizione secondo il riparto previsto dal nostro ordinamento.

Giustificare un'azione in sede civile per l'accertamento di un danno ambientale significherebbe svuotare la normativa pubblicistica (peraltro di matrice euro comunitaria) e la sua *ratio*.

Premesso quanto sopra, e per quanto il collegamento tra "danno climatico" e "danno ambientale" possa teoricamente sussistere proprio in considerazione degli innegabili effetti negativi che il cambiamento climatico sta provocando alle matrici ambientali, in termini giuridici non è comunque pacifico che il danno da cambiamento climatico rappresenti una categoria di danno ambientale.

Sul punto, la dottrina, interrogandosi su tale questione, ha colto l'occasione di evidenziare come il danno climatico sia caratterizzato da taluni tratti distintivi che lo differenzierebbero dal danno ambientale *strictu sensu* inteso, deponendo dunque a favore dell'inquadramento del primo come fattispecie autonoma (25).

In particolare, assumono carattere rilevante:

- 1) la "globalità": il danno climatico investe l'intera biosfera e non risulta riconducibile ad uno specifico ambito territoriale, a differenza del danno ambientale (a supporto di tale tesi, peraltro, l'art. 303 esclude dall'ambito di applicazione del danno ambientale l'"inquinamento di carattere diffuso, se non sia stato possibile accertare in alcun modo un nesso causale tra il danno e l'attività di singoli operatori");
- 2) la "temporalità": il danno climatico incide su un arco temporale esteso e non circoscritto;
- 3) la "collettività": il cambiamento climatico incide sulla collettività in generale, senza interessare

unicamente uno specifico individuo o una specifica comunità, per quanto gli effetti possano differenziarsi sulla base delle caratteristiche dei territori interessati. A ciò sia aggiunta, peraltro, come sia l'oggetto del danno ambientale (deterioramento delle "matrici ambientali" tipicamente fisiche e misurabili, tra le quali peraltro non figura l'aria (26)) sia le relative forme risarcitorie (ripristino del bene danneggiato o risarcimento) mal si prestino, per la loro specificità, ad adattarsi ad un fenomeno dal carattere globale come il *climate change*, la cui mitigazione richiede azioni coordinate e comuni su scala internazionale da parte di tutti i soggetti coinvolti, *in primis* gli Stati. Nonostante le differenziazioni precedentemente richiamate, e per quanto effettivamente il danno da cambiamento climatico non parrebbe rappresentare un danno ambientale, una soluzione potrebbe essere rinvenuta nel tentativo di interpretare in maniera estensiva il concetto di danno ambientale con l'obiettivo di fornire una copertura rimediabile anche al danno climatico.

Tuttavia, a parere di chi scrive, o si intraprende l'opzione interpretativa di cui sopra secondo la disciplina prevista dal D.Lgs. n. 152/2006 (Parte Sesta) (che comunque non risulterebbe esente da critiche, atteso che - come detto - vi sono differenze sostanziali tra danno climatico e danno ambientale *strictu sensu* inteso), oppure si deve prendere definitivamente atto di un evidente vuoto normativo, chiaramente connesso all'impossibilità per i singoli ordinamenti nazionali di fronteggiare unilateralmente il *climate change*.

Sempre a parere di chi scrive, anche il tentativo di inquadrare eventuali azioni nell'alveo dell'art. 2043 cod. civ. non rappresenterebbe infatti una soluzione al problema, atteso che - oltre alla tematica della difficile ricostruzione del nesso di causalità - si rivelerebbe quantomai complesso identificare la norma oggetto di violazione. È innegabile, infatti, che il cambiamento climatico rappresenti un fenomeno sviluppatosi nel corso dei secoli, le cui cause non sono specificamente attribuibili a condotte illecite ma, al contrario e molto più spesso, ad attività autorizzate ai sensi di legge e come tali perfettamente lecite.

(25) V. Conte, "Per una teoria civilistica del danno climatico. Interessi non appropriativi, tecniche processuali per diritti trans-soggettivi, dimensione intergenerazionale dei diritti fondamentali", Convegno DPCE Caserta 2022 (*on line*); G. Ghinelli, "Le condizioni dell'azione nel contenzioso climatico: c'è un giudice per il clima?", in *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, 4, 2021, pag. 1273; M. Zarro, *Danno da cambiamento climatico e*

funzione sociale della responsabilità civile, Ed. Scientifiche Italiane, 2022.

(26) L'art. 300, al comma secondo, afferma che il danno ambientale si configura laddove venga in rilievo il deterioramento provocato "alle specie e agli habitat", "alle acque interne", alle "acque costiere ed a quelle ricomprese nel mare territoriale" ed al "terreno", non menzionando espressamente l'aria tra le matrici ambientali interessate.

Inquinamento

Inoltre, è altrettanto evidente che la produzione di CO₂ da parte delle imprese, in parte dipende dalle strategie di *business*, ma in larga parte dipende anche dalla domanda e dalle politiche nazionali, con il che sussiste un chiaro concorso di responsabilità tra imprese, Stati e cittadini nella produzione di CO₂ e nel perseguimento degli obiettivi di riduzione internazionali.

Alla luce di quanto sopra, si ritiene dunque che la complessità del fenomeno necessiti di un intervento normativo a livello globale, anche con l'introduzione di strumenti di diritto internazionale ad oggi ancora non sperimentati, che oltre a porre degli obiettivi, definisca anche gli strumenti volti a raggiungerli, istituendo rimedi giudiziali specifici.

Conclusioni

Le riflessioni precedenti e lo scopo strategico del *climate change litigation* mettono in evidenza come sia quantomai impellente che gli Stati tentino, su base internazionale, di creare ed identificare nuovi strumenti giuridici e giudiziali idonei a vincolare tutti gli attori al rispetto degli obiettivi climatici.

Infatti, a fronte del carattere globale del cambiamento climatico, è impensabile che i singoli ordinamenti statali possano da soli affrontare e mitigare un fenomeno così strutturato ed ormai di lunga durata. A dimostrazione di ciò, è palese la difficoltà a rinvenire nell'ordinamento italiano strumenti giuridici idonei ad applicarsi pacificamente ai danni correlati ai cambiamenti climatici.

Il fenomeno del *climate change litigation* ha avuto certamente il merito di porre l'accento sulla

problematica, incentivando i legislatori ad intervenire in maniera maggiormente consapevole e decisa. Tuttavia, anche le pronunce che ad oggi si sono espresse sul tema in senso favorevole agli attori hanno talvolta dimostrato come gli stessi giudici siano dovuti ricorrere a strutture giuridiche altamente innovative, distaccandosi pure in maniera netta dal dato positivo e dalla reale tutela riconosciuta dagli ordinamenti nazionali: circostanza, questa, che non è stata comunque esente da critiche.

A parere di chi scrive, un approccio razionale potrebbe essere rinvenuto nella recente pronuncia emessa dalla Corte EDU, in cui si è ribadito il ruolo decisivo degli Stati nel contesto della lotta al cambiamento climatico, attribuendo in tal senso alle Corti nazionali una funzione di controllo sulla compatibilità delle azioni adottate dagli Stati stessi con gli obiettivi dell'Accordo di Parigi ed alle associazioni ambientali una legittimazione generale a portare in giudizio gli organi statali laddove dette azioni vengano ritenute non idonee.

È altrettanto vero però che la condanna di un singolo Stato a fronte di un problema di portata globale (e che in minima parte dipende da quello stato) rischia di risultare assolutamente inefficace in termini di effettivo raggiungimento degli obiettivi climatici e, quindi, di salvaguardia degli interessi di cui si invoca la tutela.

L'evoluzione del diritto internazionale rappresenta il percorso attraverso cui possono essere stabilite in modo efficaci le regole del gioco e, quindi, un'effettiva tutela delle generazioni future.