



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**  
**TRIBUNALE ORDINARIO DI ROMA**  
**SEZIONE SECONDA CIVILE**

Il Tribunale, in persona del Giudice designato dott.ssa Assunta Canonaco, ha emesso la seguente

**SENTENZA**

nella causa civile iscritta al n. 39415 del ruolo generale per gli affari contenziosi dell'anno 2021, trattenuta in decisione all'udienza del 13 settembre 2023 e vertente

**TRA**

**A SUD ECOLOGIA E COOPERAZIONE ODV in persona del suo Pres. Laura Greco; COMITATO OPZIONE ZERO APS in persona del suo Pres. Mattia Donadel; ARCI BIBLIOTECA DI SARAJEVO APS in persona del suo Pres. Giancarlo Costa Cesari; AVIONICA APS In persona del suo Pres. Luca Cioffi; PEPPINO IMPASTATO ONLUS in persona del suo Pres. Carlo Bommarito; EMMAUS PALERMO in persona del suo Pres. Nicola Teresi; LA FRECCIA in persona del suo Pres. Andrea Locatelli; L'ORDA D'ORO in persona del suo Pres. Fabio Di Fabio; MEDICI PER L'AMBIENTE – ISDE ITALIA ODV in persona del suo Pres. Roberto Romizi; MOVIMENTO PER LA DECRESCITA FELICE APS in persona del suo Pres. Michel Cardito; ATTAC TORINO in persona del suo Pres. Angela Maria Rosolen; CENTRO DI DOCUMENTAZIONE SUI CONFLITTI AMBIENTALI – CDCA ABRUZZO in persona del suo Pres. Silvia Ferrante; CENTRO DI DOCUMENTAZIONE SUI CONFLITTI AMBIENTALI – CDCA in persona del suo Pres. Lucie Sophie Charlotte Greyl; CIRCOLO ARCI BARABINI DI TRASTA APS in persona del suo Pres. Claudia Baldi; CIRCOLO ARCI NUOVA ASSOCIAZIONE CULTURE IN MOVIMENTO in persona del suo Pres. Francesco Perri; COORDINAMENTO NAZIONALE NO TRIV in persona del suo Pres. Francesco Masi; FAIRWATCH – COOPERAZIONE E MONDIALITÀ in persona del suo Pres. Monica Di Sisto; FUORIMERCATO, AUTOGESTIONE IN MOVIMENTO in persona del suo Pres. Luigi Malabarba; ASSOCIAZIONE LA**

**LOCOMOTIVA** in persona del suo Pres. Walter D'Andrea; **NUOVO SENSO CIVICO ONLUS** in persona del suo Pres. Alessandro Lanci; **SALVIAMO LA VALLE DEL SABATO** in persona del suo Pres. Franco Mazza; **SOCIETÀ METEOROLOGICA ITALIANA ONLUS**, in persona del suo Pres. Luca Mercalli; **TERRA! ONLUS** in persona del suo Pres. Daniele Caucci; **UNIONE GIOVANI INDIPENDENTI** in persona del suo Pres. Maria Chiara Guidaldi; **Lucie Sophie Charlotte GREYL**, nella qualità di genitore esercente la responsabilità genitoriale sul minore Margot Bernardo Noali Bernardo; **Laura FANO** nella qualità di genitore esercente la responsabilità genitoriale sul minore Luna Morrissey e Maya Morrissey; **Laura GRECO** nella qualità di genitore esercente la responsabilità genitoriale sul minore Giacomo Carsetti e Adele Carsetti; **Serena BALDARI** nella qualità di genitore esercente la responsabilità genitoriale sul minore Alida Baldari Calabria e Luigi Federico Baldari Calabria; **Barbara BERNUCCI** nella qualità di genitore esercente la responsabilità genitoriale sul minore Emanuele Amantini e Gaia Amantini; **Luca CICERCHIA** nella qualità di genitore esercente la responsabilità genitoriale sul minore Libero Cicerchia; **Ines PALENA** nella qualità di genitore esercente la responsabilità genitoriale sul minore Naima Cinalli; **Roberta SERNICOLA** nella qualità di genitore esercente la responsabilità genitoriale sul minore Alice Di Palma e Miriam Di Palma; **Livia CORAGGIO** nella qualità di genitore esercente la responsabilità genitoriale sul minore Alessandra Billi; **Carmelo Luca Giovanni SALICI** nella qualità di genitore esercente la responsabilità genitoriale sul minore Nora Salici; **Riccardo TROISI** nella qualità di genitore esercente la responsabilità genitoriale sul minore Anahi Troisi; **Mario ACQUAVIVA**; **Massimiliano AMANTINI**; **Tiziana Benedetta BANDINI**; **Giulia BARISON**; **Alessandra BASSO**; **Loredana BELLONE**; **Yesid Fernando BELLUCCI ESCANDON MARTINEZ**; **Barbara BERNUCCI**; **Giorgia BOCCA**; **Milena BONDANZA**; **Ilaria BONIBURINI**; **Peter BONU**; **Nadia BORGETTI**; **Cosimo BRIGANTI**; **Ugo BRUNONI**; **Laura BRUSASCO**; **Maria Erika BUCCA**; **Manlio BUGLIARELLI**; **Silvia CAMA**; **Valerio CAMPOSEO**; **Valentina CANCELLI**; **Lorenza CANGINI**; **Paolo CAPRIATI**; **Elena CARAGLIANO**; **Damian CASTRO**; **Tiziano CATTANEO**; **Eleonora CAVALLARI**; **Raffaele CESARI**; **Luciano CIARTANO**; **Ausilia CINATO**; **Valerio COLOMBAROLI**; **Alessandro COLTRÈ**; **Cellerina Rosa COMETTO**; **Giulio COMETTO**; **Martina COMPARELLI**; **Livia CORAGGIO**; **Marco CULLINO**; **Claudio CULOTTA**; **Francesca DAGNINO**; **Anna DANERI**; **Rosa**

**D'ANGELLA; Francesco DE DOMENICO; Valeria DE MICHELE; Alessandra DE SANTIS; Sonia DE SAVORGNANI; Laura DELLOSTE; Andrea John DEJANAZ; Virginia DESSY; Nicola DI MAURO; Aniello DI PALMA; Marica DI PIERRI; Francesco DI STASIO; Emanuela DI VITA; Giuseppe Andrea DI VITA; Alessandro DINI; Giorgio Davide ELTER; Francesca Romana FABI; Laura FANO; Laura FANTINI; Pasqualino FARACO; Matteo FERMEGLIA; Madi FERRUCCI; Guido FISSORE; Albino Foglia PARRUCIN; Vincenzo FORINO; Annalisa FRASCARI; Diego Francesco FULCHERI; Angelo GAGLIANI; Luigi GALLINO; Elena GARBERI; Andrea GARIBALDI; Ivanka GASBARRINI; Anna Maria GENINATTI Prin; Domenico GENNARO; Patrizia GENTILINI; Flavia GHIGLINO; Francesca GHIO; Salvatore GRACI; Lorena GRATTONI; Ester Poldina GRAZIANO; Lucie Sophie Charlotte GREYL; Rosolino INGRAFFIA; Stefano Kenji IANNILLO; Samadhi LIPARI; Antonella Franca LODI; Deborah LUCCHETTI; Raniero MADONNA; Maria MALANDRINO; Giuseppe Antonio MANCINO; Gianmario MARABOTTO; Davide MARCHESELLI; Sarah Helen MARDER; Chiara MARINI; Silvia MARSILI; Michela MAZZOCCOLI; Elena MAZZONI; Marisa MEYER; Gildo MEYER; Luca MERCALLI; Stefano MICHELETTI; Alice MILANESIO; Maria MIRIZIO; Martina MONASTERO; Gabriele MORDINI; Violetta MOSCARITOLO; Simone NANNI; Paola NATALICCHIO; Mariapia OLIVIERO; Francesco PANIÈ; Claudio PAPALIA; Maura PECA; Francesco PELLAS; Giulia Perez ALMODOVAR; Maria Teresa PERFETTI; Alberto PERINO; Francesco PERRI; Giulia PERSICO; Arianna PETROSINO; Giulia PETRUZZIELLO; Gennaro PICCIRILLO; Bruno PIOTTI; Maria Grazia PIZZURRO; Luigi POLITANO; Carolina POZZO; Benedetto PRESTIFILIPPO; Emilio PUZZO; Teresa RACANATI; Rosaria Maria RADICELLA; Giovanni RAIMONDI; Maurizio REGGIARDO; Roberta RENDINA; Pierluigi RICETTO; Bianca Carmen RIVA; Alessandra ROLLO; Virginia RONDINELLI; Bartolomeo SAILER; Naida SAMONÀ; Emanuela SARZOTTI; Federica Oriana SAVARINO; Rosj SAVINO; Roberta SERNICOLA; Maria SERRA; Rebecca SILVAGNI; Mauro SOLARI; Filippo SOTGIU; Antonio Michele SOLAZZO; Luca TASSINARI; Carmelo TERESI; Mariagrazia TESSE; Marco TOMASICCHIO; Roberto TOMESANI; Vincenzo TOSTI; Debora TRIGOLO; Erica TUSCANO; Daniele URBANI; Annamaria VALLARIO; Enrico Maria VETRI; Elisa VIGNIERI; Roberto ZAMBON; Samantha ZANARIN; Sara ZAPPULLA; Laura ZORZINI**

tutti rappresentati e difesi congiuntamente e disgiuntamente dagli Avv.ti Raffaele Cesari, del Foro di Lecce e Luca Saltalamacchia, del Foro di Napoli, presso il cui studio in Napoli alla via dei Greci n. 36 hanno eletto domicilio, affiancati dal Prof. Avv. Michele Carducci, del Foro di Lecce giusta procure in atti

ATTORI

**E**

**PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, in persona del Presidente del Consiglio pro tempore** rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato presso i cui Uffici, in Roma, via dei Portoghesi è domiciliata per legge

CONVENUTO

**OGGETTO:** azione di risarcimento dei danni per responsabilità dello Stato italiano in materia di contrasto al cambiamento climatico di origine antropica.

**CONCLUSIONI:** come verbale di udienza del 13.09.2023 da intendersi interamente richiamato e trascritto.

**IN FATTO**

Con atto di citazione notificato in data 4 giugno 2021, le associazioni e i soggetti persone fisiche indicate in epigrafe hanno convenuto in giudizio dinanzi a questo Tribunale, lo Stato italiano e per esso la Presidenza del Consiglio dei Ministri in persona del Presidente del Consiglio, chiedendo l'accoglimento delle seguenti conclusioni:

*“- In via principale, accertare e dichiarare, per le ragioni di cui ai punti da VI.1 a VI.12 della narrativa, la responsabilità ex art. 2043 c.c. dello Stato italiano e per esso della Presidenza del Consiglio in persona del Presidente del Consiglio p.t;*

*- per l'effetto, condannare il convenuto ex art. 2058, co. 1, c.c. all'adozione di ogni necessaria iniziativa per l'abbattimento, entro il 2030, delle emissioni nazionali artificiali di CO2-eq nella misura del 92% rispetto ai livelli del 1990, ovvero in quell'altra, maggiore o minore, in corso di causa accertanda.*

*- In via subordinata, accertare e dichiarare, per le ragioni di cui ai punti da VI.13 a VI.18 della narrativa, la responsabilità ex art. 2051 c.c. dello Stato italiano e per esso della Presidenza del Consiglio in persona del Presidente del Consiglio p.t;*

- per l'effetto, condannare il convenuto ex art. 2058, co. 1, c.c., all'adozione di ogni necessaria iniziativa per l'abbattimento, entro il 2030, delle emissioni nazionali artificiali di CO<sub>2</sub>-eq nella misura del 92% rispetto ai livelli del 1990, ovvero in quell'altra, maggiore o minore, in corso di causa accertanda.

- Con vittoria di spese e compensi di giudizio da distrarsi in favore dei sottoscritti procuratori antistatari”.

In via ulteriormente subordinata, in accoglimento delle domanda proposta dalle Associazioni A Sud Ecologia e Cooperazione Onlus, Medici per l'Ambiente ISDE Italia onlus, Coordinamento Nazionale No Triv e Biblioteca di Sarajevo, accertare e dichiarare, per le ragioni di cui ai punti da VI.19 a VI.26 della narrativa, l'inadempimento da parte dello Stato italiano e per esso della Presidenza del Consiglio in persona del Presidente del Consiglio p.t, dell'obbligazione di protezione riveniente dall'instaurato contatto sociale qualificato;

- per l'effetto, condannare il convenuto ex art. 1453 c.c. a conformare (adeguare) il PNIEC alle disposizioni idonee a realizzare l'abbattimento, entro il 2030, delle emissioni nazionali artificiali di CO<sub>2</sub>-eq nella misura del 92% rispetto ai livelli del 1990, ovvero in quell'altra, maggiore o minore, in corso di causa accertanda.

- In via ancor più gradata, sempre in accoglimento della domanda proposta dalle Associazioni A Sud Ecologia e Cooperazione Onlus, Medici per l'Ambiente ISDE Italia onlus, Coordinamento Nazionale No Triv e Biblioteca di Sarajevo, accertare e dichiarare, per le ragioni di cui ai punti da VI.27 a VI.28 della narrativa, la responsabilità da contatto sociale qualificato dello Stato italiano e per esso della Presidenza del Consiglio in persona del Presidente del Consiglio p.t;

- per l'effetto, condannare il convenuto ex art. 2058, co. 1, c.c., a conformare (adeguare) il PNIEC alle disposizioni idonee a realizzare l'abbattimento, entro il 2030, delle emissioni nazionali artificiali di CO<sub>2</sub>-eq nella misura del 92% rispetto ai livelli del 1990, ovvero in quell'altra, maggiore o minore, in corso di causa accertanda.

- Con vittoria di spese e compensi di giudizio da distrarsi in favore dei sottoscritti procuratori antistatari”.

A sostegno della propria domanda gli attori, dopo avere descritto diffusamente nel corposo e articolato atto introduttivo i gravi problemi climatici del pianeta imputabili al surriscaldamento globale provocato dalle emissioni antropogeniche dei gas che alterano la composizione della atmosfera, hanno evidenziato come la grave

e preoccupate condizione planetaria di emergenza climatica fosse stata accertata dalla comunità scientifica mondiale e dichiarata dall'UE (che ne aveva rilevato gli elementi determinanti di urgenza). Hanno descritto la condizione emergenziale nel territorio italiano e gli obblighi dello Stato di intervento al fine di *“porre fine all'aumento costante della temperatura, perseguire e mantenere la stabilità climatica, contribuire ad arrestare gli effetti degenerativi dell'emergenza climatica, quindi rendere effettivi, nel presente e nel futuro, i contenuti essenziali dei diritti fundamentalissimi della persona umana, prevenendone la lesione”*.

Hanno individuato le fonti di tali “doveri statali”, rinvenibili, oltre che nella Costituzione e nella Convenzione Europea sui Diritti Umani (CEDU), anche nell'ordinamento euro-unitario, e quindi: nella n. 65/1994 di ratifica e di esecuzione della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici del 1992 (UNFCCC); nella l. n. 204/2016 di ratifica ed esecuzione dell'Accordo di Parigi sul clima del 2015; nel diritto europeo, originario e derivato (che include e integra UNFCCC e Accordo di Parigi); nelle ulteriori fonti connesse o integrative (Report del “Panel intergovernativo sul cambiamento climatico” - IPCC); nelle decisioni e dichiarazioni di organi e organismi di cui l'Italia è componente.

Sul presupposto della *“perdurante (permanente) violazione dei modi e tempi dei doveri statali di protezione”* hanno quindi rappresentato *“una responsabilità climatica dello Stato italiano convenuto, riconducibile alle fattispecie di cui agli artt. 2043 c.c. ovvero 2051 c.c., nonché degli artt. 1173 e 1218 c.c.”*.

Si è costituita la Presidenza del Consiglio dei Ministri che - pure evidenziando la consapevolezza da parte dell'Amministrazione convenuta, e più in generale delle autorità italiane, delle gravi problematiche indicate dagli attori - dopo avere fornito una ricostruzione della normativa in materia di lotta ai cambiamenti climatici (diretta a dimostrare l'impegno profuso dallo Stato italiano per fronteggiare l'emergenza connessa ai cambiamenti climatici) ha eccepito: 1. l'inammissibilità della domanda svolta, diretta alla condanna dello Stato *“all'esercizio del potere legislativo, governativo e amministrativo per sconfinamento ed eccesso di potere giurisdizionale”*, e il difetto di giurisdizione del giudice ordinario; 2. il difetto di legittimazione ad agire dei singoli cittadini e delle associazioni attoree titolari di un mero interesse semplice e di fatto, non qualificato, né differenziato da quello della collettività generale; 3. l'insussistenza di una responsabilità dello Stato, in mancanza di una obbligazione civile degli Stati nei confronti dei singoli riguardo agli interventi da adottare e stabiliti dalle fonti sovranazionali, a fronte del carattere planetario del fenomeno del surriscaldamento globale,

non essendo peraltro i danni dedotti nell'atto introduttivo collegabili causalmente alla condotta dello Stato italiano. Ha precisato altresì che la richiesta condanna ex art. 2058 c.c. avrebbe comportato “*un'inammissibile intrusione del potere giudiziario nell'ambito delle competenze del Parlamento e del Governo, con ciò violando il superiore principio della separazione dei poteri*”. Ha escluso la configurabilità di una responsabilità della convenuta ai sensi dell'art. 2051 c.c. e da contatto sociale ex art. 1173 e 1218 c.c., in difetto dei presupposti di fatto e giuridici-normativi. Ha chiesto quindi di dichiarare inammissibili le domande e, comunque, di respingerle nel merito.

Il Tribunale, concessi i termini ex art. 183 comma 6 c.p.c., ha trattenuto la causa (istruita mediante produzione documentale) in decisione, previa precisazione delle conclusioni e concessione dei termini di legge per il deposito degli scritti difensivi conclusionali.

### **IN DIRITTO**

In via pregiudiziale va esaminata l'eccezione di difetto giurisdizione formulata da parte convenuta. La questione è delicata e complessa, in ragione delle richieste specifiche avanzate con il rimedio azionato e della particolarità con la quale è stata strutturata la domanda, in quanto diretta ad ottenere dal Giudice una pronuncia di condanna dello Stato legislatore e del governo ad un *facere* in una materia tradizionalmente riservata alla “politica”.

Prima di affrontare la dirimente questione pregiudiziale, è necessario premettere che, come anche rilevato da parte attrice, la domanda si inserisce nell'ambito di una serie di controversie azionate in diversi paesi 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.

Il riferimento è al contenzioso sviluppatosi successivamente al noto caso *Urgenda*, dove lo Stato olandese, (considerato tra i Paesi maggiormente emissivi d'Europa) 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. Successivamente altre pronunce sono state rese in cause promosse nei diversi Stati: la sentenza pronunciata dal Tribunale amministrativo di Parigi il 3 febbraio 2021 (con la quale è stata riconosciuta una responsabilità omissiva in relazione agli obiettivi e agli impegni comunitari e nazionali in materia derivanti dalla Decisione n. 406/2009/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009); la sentenza della Corte

Costituzionale tedesca del 29 aprile 2021 che si è pronunciata sulla parziale incostituzionalità della legge federale sui cambiamenti climatici del 2019.

Ciò detto è opportuno ricostruire il quadro normativo di riferimento in materia di contrasto al fenomeno del riscaldamento globale. Trattandosi di un problema provocato da una molteplicità di fattori che coinvolgono il pianeta, il contrasto ai cambiamenti climatici richiede un impegno unitario degli Stati che sul tema si sono “autoregolamentati”.

A livello internazionale sono noti gli accordi intervenuti in materia: nel 1992 la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico (UNFCCC) che rappresenta la prima risposta globale al problema; il Protocollo di Kyoto nel 1997 poi modificato dall'emendamento di Doha del 2012, ratificato dall'Italia e approvato dall'UE, con cui è stato previsto un rafforzamento degli impegni delle parti; la Convenzione Aarhus del 1998, entrata in vigore in Italia nel 2001 (il cui obiettivo è quello di assicurare ai cittadini l'informazione e la partecipazione alle decisioni in materia di ambiente); l'accordo di Parigi entrato in vigore nel 2016, firmato dall'EU e da tutti gli Stati membri, con cui sono stati fissati degli obiettivi a lungo termine per la riduzione delle emissioni e piani aggiornati in materia di clima. Quest'ultimo accordo ha trovato la sua base scientifica nel IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*) e si è prefissato l'obiettivo di limitare il riscaldamento globale al di sotto di 2° C rispetto ai livelli preindustriali e di proseguire l'impegno per limitarlo a 1,5° C, prevedendo delle verifiche periodiche sulla attuazione degli impegni presi e l'obiettivo di raggiungere la neutralità climatica (emissioni zero) entro il 2050.

L'ordinamento europeo ha evidentemente un ruolo fondamentale nelle politiche ambientali in generale e, proprio al fine di realizzare gli impegni assunti con l'accordo di Parigi, sono stati individuati i piani europei per il clima.

La disciplina europea è contenuta in una serie di atti legislativi raggruppabili in due periodi. Il primo periodo dal 2007-2020 (pacchetto clima-energia 2020, dove i provvedimenti più rilevanti sono la Direttiva 2003/87/CE, modificata dalla 2009/29/CE e la Decisione 406/2009/CE13) e il periodo 2021-2030 (il cd. pacchetto "Energia pulita per tutti gli europei"). Il Consiglio UE del dicembre 2020 ha approvato un orientamento generale e ha indicato un obiettivo UE di riduzione interna netta delle emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990, per consentire all'UE il raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050. Invero, l'intero sistema normativo europeo è oggetto di una pregnante rivisitazione per effetto del c.d. Green



Deal europeo (patto europeo per il Clima) rappresentato da un insieme di iniziative politiche, coinvolgenti diversi settori, proposte dalla Commissione europea al fine di raggiungere tale obiettivo.

Parte convenuta nella comparsa di costituzione ha illustrato le politiche e le misure adottate dallo Stato italiano (cfr. pp. 10 e ss.) che dovrebbero concorrere *“al raggiungimento degli obiettivi al 2020 e al 2030”*, allegando (cfr. doc. n. 1 del fascicolo di parte convenuta) la *“Relazione sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra”*.

Nel documento è peraltro ben illustrato il criterio utilizzato dalla politica europea per la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra che, per il settore industriale, è rappresentato dalla Direttiva 2003/87/CE che ha previsto un sistema di scambio di quote di emissione (Emissions Trading System EU ETS). Nel documento si legge che *“Nel 2009, tale direttiva è stata profondamente rivista per tenere conto dei nuovi obiettivi di riduzione al 2020. Il sistema EU ETS opera secondo il principio del cosiddetto ‘cap and trade’, ovvero fissa un tetto massimo di emissioni consentite (‘quote di emissione’) e permette lo scambio di quote tra i partecipanti al sistema”*. Nello stesso documento è stata descritta la Decisione 406/2009/CE che *“ripartisce tra gli Stati Membri l’obiettivo comunitario di riduzione delle emissioni di gas serra per i settori non regolati dalla Direttiva EU ETS, ovvero trasporti, civile, piccola industria (<20MW), agricoltura e rifiuti”*.

Così sinteticamente ricostruito il quadro complessivo in cui si inserisce l’odierna domanda, deve evidenziarsi che gli attori, lamentando la lesione di una situazione giuridica soggettiva qualificata e differenziata da quella della collettività generale, non hanno attivato i rimedi pure previsti dall’ordinamento europeo per contestare la legittimità degli atti della UE sopra sinteticamente illustrati (ex artt. 263 del TFUE). Non hanno inteso censurare gli atti emanati dalle istituzioni europee, né hanno esperito l’azione risarcitoria ex art. 340 TFUE.

Nemmeno la pretesa risarcitoria è collegata, nella prospettiva attorea, alla violazione da parte dello Stato degli obblighi assunti nell’ordinamento euro unitario. Gli attori hanno espressamente azionato un rimedio civilistico previsto dall’ordinamento italiano, individuando il fondamento normativo della domanda esperita nell’art. 2043 e 2051 c.c.

Gli attori hanno allegato la sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario e hanno dedotto che la domanda proposta nei confronti dello Stato deve inquadrarsi nella fattispecie della responsabilità extracontrattuale ex art. 2043 c.c. (o, in subordine, ex 2051 c.c.), a fronte della lesione di un diritto di cui tutti gli essere umani sono

titolari, considerato diritto fondamentale della persona e presupposto di ogni altro diritto umano, anche nella prospettiva delle generazioni future, con richiamo a tal fine alla c.d. tutela intergenerazionale dei diritti umani che troverebbe fondamento nell'art. 2 della Cost. (disposizione che imporrebbe anche la tutela futura dei diritti umani).

Nella sostanza gli attori ritengono di essere titolari di una situazione giuridica differenziata, ovvero di un diritto al clima e di un diritto a conservare le condizioni di vivibilità per le generazioni future che trova fondamento, oltre che nella Costituzione che tutela i diritti inviolabili della persona umana (tra cui anche il diritto umano al clima stabile e sicuro), anche nel Trattato dell'Unione Europea (art.6) nella Carta dei diritti Fondamentali dell'Unione Europea (art. 52) , nonché nelle disposizioni CEDU (artt. 2,8,14).

Si tratterebbe, secondo l'operazione ermeneutica fornita dalle parti attrici, di un diritto non correlato a un potere pubblico, ma connesso e corrispondente a una obbligazione civilistica in capo allo Stato nei confronti dei singoli che troverebbe fondamento nei vincoli assunti dallo Stato stesso con la sottoscrizione dei trattati e degli accordi internazionali sopra richiamati (con riferimento in particolare al UNFCCC e all'Accordo di Parigi) e con l'adesione ai metodici scientifici utilizzati dal IPCC. L'obbligo dello Stato di ridurre le emissioni nel senso voluto dagli attori sarebbe l'effetto della dedotta "riserva di scienza", intesa come limite alla discrezionalità politica dello Stato che nel legiferare e nell'adottare gli atti di indirizzo in materia di contrasto al cambiamento climatico antropogenico sarebbe tenuta ad osservare le conoscenze e le informazioni scientifiche acquisite dalle istituzioni e dagli organismi (nazionali e sovranazionali) a ciò deputati e ad applicare il principio di precauzione (richiamato dall'art. 191 dal trattato sul funzionamento dell'Unione Europea) .

Su queste basi quindi, gli attori chiedono al Giudice di accertare la sussistenza degli elementi costitutivi dell'illecito aquiliano o della fattispecie di cui all'art. 2051 c.c., al fine di ottenere la condanna dello Stato al risarcimento in forma specifica.

In particolare, gli attori non chiedono una condanna al risarcimento del danno provocato da specifici provvedimenti normativi illeciti che avrebbero comportato la lesioni dei diritti umani fondamentali, ma 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 la pretesa risarcitoria azionata (ex art. 2058 c.c.) si chiede nella sostanza al giudice civile di imporre alle Autorità statali la forzata adozione di una politica normativa necessaria al fine di contrastare il grave e complesso fenomeno del cambiamento climatico, evidentemente nelle materie dove più incisiva può risultare l'azione per fronteggiare il grave fenomeno in atto (settore energetico, industriale, della agricoltura, dei trasporti, dei rifiuti ecc.). Al giudice civile si chiede di imporre allo Stato la realizzazione di un preciso risultato (più ambizioso di quello previsto a livello euro unitario), ovvero di ridurre entro il 2030 le emissioni di gas a effetto serra del 92% rispetto all'anno 1990 (obiettivo di gran lunga superiore a quello previsto dall'UE-ETS e dalla successiva regolamentazione eurounitaria, come sopra indicata).

La domanda, così prospettata, non è diretta a richiedere l'accertamento del diritto degli attori al risarcimento del danno per l'illegittimo esercizio da parte dello Stato della potestà legislativa afferente al cambiamento climatico in violazione degli obblighi vincolanti e a tutela dei diritti umani fondamentali. La domanda risarcitoria ricollegata alla titolarità di un diritto soggettivo (e come tale considerata scrutinabile dal giudice ordinario), per come formulata, è diretta in concreto a chiedere, quale *petitum* sostanziale, al giudice un sindacato sulle modalità di esercizio delle potestà statali previste dalla Costituzione.

La dimensione emergenziale del fenomeno non è oggetto di contestazione tra le parti (cfr. p.4 e ss della comparsa di costituzione della convenuta); l'oggetto del giudizio è nella sostanza incentrato sull'accertamento della correttezza e/o legittimità di una serie di provvedimenti emanati dal legislatore e dal governo - finalizzati al raggiungimento degli obiettivi individuati a livello europeo e internazionale - che nel loro complesso sono espressione della politica nazionale in materia di lotta al cambiamento climatico. Si chiede al giudice di accertare i presupposti dell'illecito, ma tale accertamento non può prescindere da un sindacato sul "*quando*" e sul *quomodo* dell'esercizio di potestà pubbliche (che pure tiene conto delle indicazioni provenienti dalla scienza) e la pretesa risarcitoria è solo la conseguenza eventuale di tale accertamento.

Le valutazioni prognostiche di parte attrice, in ordine alla inadeguatezza delle scelte politiche effettuate per la realizzazione degli obiettivi cui lo Stato si è auto vincolato, si basano su dati contestati da parte convenuta (che ha allegato l'attuazione da parte dell'Italia degli impegni assunti nell'ambito eurounitario sulla base dei dati dell'ISPRA considerato "l'unico soggetto pubblico che detiene il dato ambientale", ovvero in grado di "certificare i dati e le informazioni statistiche ambientali ufficiali") e non verificabili in questa sede, non

disponendo questo Giudice delle informazioni necessarie per l'accertamento della correttezza delle complesse decisioni prese dal Parlamento e dal Governo, mentre non può ritenersi sussistere una obbligazione dello Stato (di natura civile coercibile da parte del singolo) di ridurre le emissioni nel senso voluto dagli attori.

In questi termini, l'interesse di cui si invoca la tutela risarcitoria ex art.2043 e 2051 c.c. non rientra nel novero degli interessi soggettivi giuridicamente tutelati, in quanto le decisioni relative alle modalità e ai tempi di gestione del fenomeno del cambiamento climatico antropogenico - che comportano valutazioni discrezionali di ordine socio-economico e in termini di costi-benefici nei più vari settori della vita della collettività umana - rientrano nella sfera di attribuzione degli organi politici e non sono sanzionabili nell'odierno giudizio. Con l'azione civile proposta gli attori chiedono nella sostanza al Tribunale di annullare i provvedimenti anche normativi di carattere primario e secondario (come illustrati dalla Difesa erariale nelle pp. 11 e ss. della comparsa di costituzione ed evincibili dalla documentazione depositata in data 15.03.2022), che costituiscono attuazione delle scelte politiche del legislatore e del governo per il raggiungimento degli obiettivi assunti a livello internazionale ed europeo (nel breve e lungo periodo) in violazione di un principio cardine dell'ordinamento rappresentato dal principio di separazione dei poteri.

Gli attori nel contestare l'inadeguatezza e l'insufficienza della condotta dello Stato nel contrastare i cambiamenti, lamentano una responsabilità del c.d. Stato-legislatore, non predicabile fuori dai casi di violazione del diritto dell'Unione europea. Come si evince dalla stessa prospettazione attorea, la responsabilità dello Stato sarebbe originata dalle condotte omissive, commissive e provvedimenti del Governo e del Parlamento che non consentirebbero il raggiungimento di obiettivi più ambiziosi rispetto a quelli cui lo Stato si è vincolato.

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.

Riguardo all'eccezione difetto di giurisdizione, secondo la giurisprudenza di legittimità *“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”* (cfr. Cass. Sez. U - , Ordinanza n. 15601 del 01/06/2023; in questo senso anche Cass. Sez. U Ordinanza n.15058 del 29.05.2023, che ha statuito che *“sulla domanda proposta nei confronti dello Stato italiano per il risarcimento dei danni derivanti dalla mancanza di una disciplina normativa per la tutela della maternità delle donne avvocato vi è difetto assoluto di giurisdizione, poiché essa comporta non già la deliberazione di una posizione di diritto soggettivo o di interesse legittimo, ma un sindacato sulla sfera riservata dalla Costituzione allo Stato legislatore”*).

E' peraltro utile evidenziare che la giurisprudenza di legittimità, chiamata a pronunciarsi su altra questione avente ad oggetto le conseguenze dell'inadempimento dello Stato agli obblighi derivanti dal diritto euro unitario, ha precisato come debba escludersi qualsiasi diritto soggettivo dei cittadini al corretto esercizio del potere legislativo (cfr. Cass. n.9147/2009; Cass. n.23730/2016), in ragione della insindacabilità dell'attività esplicativa di funzioni legislative.

In conclusione, le domande proposte dagli attori con cui si chiede accertare la responsabilità dello Stato e di *“condannare il convenuto ex art. 2058, co. 1, c.c., all'adozione di ogni necessaria iniziativa per l'abbattimento, entro il 2030, delle emissioni nazionali artificiali di CO2-eq nella misura del 92% rispetto ai livelli del 1990, ovvero in quell'altra, maggiore o minore, in corso di causa accertanda”* sono inammissibili per difetto assoluto di giurisdizione del Tribunale adito.

Sotto altro aspetto, deve ricordarsi che la giurisprudenza è costante nel ritenere (in tema di riparto di giurisdizione) che *“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.* (cfr. tra tante Cass. Sez. U., Ordinanza n. 20350 del 31/07/2018). Invero, riguardo alla domanda proposta, in via subordinata, volta ad ottenere una modifica del Piano Nazionale Integrato Energia e Clima

(PNIEC), dalle stesse difese svolte da parte attrice si evince 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. Il regolamento europeo UE 2018/1999 disciplina il procedimento di formazione del piano, lasciando agli Stati discrezionalità nell'individuazione delle misure più idonee al raggiungimento degli obiettivi definiti a livello europeo. 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 la 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).

Anche sotto tale profilo la domanda deve essere pertanto dichiarata inammissibile.

La mancanza di precedenti specifici sulla questione oggetto di causa e la oggettiva complessità e gravità della emergenza a carattere planetario provocata dal cambiamento climatico antropogenico, che ha dato impulso alla domanda, giustificano la compensazione delle spese del giudizio tra le parti.

#### **P.Q.M.**

Il Tribunale di Roma, definitivamente pronunciando, così provvede:

- dichiara inammissibili le domande proposte dagli attori per difetto assoluto di giurisdizione del Tribunale adito e per essere la questione (nei termini di cui in motivazione) devoluta al Giudice amministrativo;
- compensa le spese del giudizio tra le parti.

Roma, 26.02.2024

Il Giudice  
Assunta Canonaco