

Le condizioni dell'azione nel contenzioso climatico: c'è un giudice per il clima?

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. Giustizia climatica e processo. — 3. Le origini: dal diritto sostanziale (e dalla politica) al processo. — 4. Alcune possibili categorie. — 5. Le differenze col danno ambientale. — 6. L'esperienza olandese: il caso *Urgenda*. — 7. L'esperienza statunitense: il caso *Juliana*. — 8. Il contenzioso climatico in Italia: è possibile?

1. — Il cambiamento climatico produce effetti sempre più tangibili sulla vita degli individui e delle collettività. Ne deriva una crescente domanda di accesso alla giustizia, sfociata, in molti ordinamenti, in contenziosi contro gli Stati o, in altri casi, contro gruppi societari che operano nel settore energetico⁽¹⁾. Trattasi di un fenomeno multiforme, quasi sperimentale, ma in costante crescita.

Proprio nei giorni in cui si ultima la stesura di questo testo, è intervenuta la Corte costituzionale tedesca, stabilendo che la disciplina nazionale che regola le emissioni è in contrasto con i diritti fondamentali sanciti in Costituzione⁽²⁾. Nel frattempo, la Corte distrettuale de L'Aja ha condannato *Royal Dutch Shell PLC*, capogruppo del noto colosso energetico, a ridurre le emissioni del 45% rispetto al 2019, entro il 2030⁽³⁾. In queste ore, inoltre, è stato citato in giudizio lo Stato italiano, per sentirlo condannare alla riduzione delle emissioni di gas serra del 92% rispetto al 1990, entro il 2030⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ A luglio 2020 pendevano, in trentotto paesi, 1.500 processi ascrivibili al contenzioso climatico. Sul punto, cfr. il *report* dello *UN Environment Program* intitolato *Global Climate Litigation Report - 2020 Status Review*, disponibile al link <https://www.unep.org/resources/report/global-climate-litigation-report-2020-status-review>. Sul tema dell'accesso alla giustizia si rinvia all'opera di CAPPELLETTI, *Access to Justice and Welfare State*, Firenze, 1981. Cfr., inoltre, CARPI, *Note sull'accesso alla giustizia*, in questa rivista, 2016, p. 835 ss. e DALFINO, *Accesso alla giustizia, principio di effettività e adeguatezza della tutela giurisdizionale*, in questa rivista, 2014, p. 907 ss.

⁽²⁾ Cfr. Corte costituzionale, 24 marzo 2021, consultabile sul sito: <https://www.bundesverfassungsgericht.de>.

⁽³⁾ Cfr. Corte distrettuale de L'Aja, ECLI:NL:RBDHA:2021:5339, 26 maggio 2021.

⁽⁴⁾ Si rimanda al sito *internet* dell'iniziativa, denominata "Giudizio universale": <https://giudiziouniversale.eu/>.

Il presente contributo ha ad oggetto le condizioni dell'azione nel contesto del « contenzioso climatico »⁽⁵⁾. La legittimazione ad agire, l'interesse e la giustiziabilità della domanda rappresentano, nella prassi, ostacoli che spesso impediscono l'accesso alla giustizia.

Il testo è idealmente suddiviso in tre parti. Nella prima, l'argomento viene anzitutto inquadrato nel più ampio contesto della « giustizia climatica » (n. 2); di seguito si tratteggia la ragion d'essere di questo tipo di contenzioso, in relazione agli insuccessi del diritto sostanziale (n. 3); è poi proposta una categorizzazione in chiave processuale (n. 4); si traccia, infine, una distinzione tra contenzioso climatico e domande di risarcimento del danno ambientale (n. 5).

Nella seconda parte si passa all'analisi dei casi *Urgenda* (n. 6) e *Juliana* (n. 7), accomunati dal fatto di essere ancorati ai diritti fondamentali.

In conclusione (n. 8), si proverà a verificare se, sotto il profilo delle condizioni dell'azione, anche nel nostro ordinamento si possano replicare esperienze processuali simili a quelle dei casi *Urgenda* e *Juliana*.

2. — Il contenzioso climatico, pur avendo una connotazione anzitutto processuale, si colloca nel più ampio dibattito riguardante la « giustizia climatica »⁽⁶⁾.

Il primo elemento da considerare concerne le origini del fenomeno: i cambiamenti climatici sono amplificati e accelerati dall'attività umana. L'origine antropogenica, dunque, costituisce una caratteristica determinante dei cambiamenti climatici ed è stata confermata dall'*Intergovernmental Panel on Climate Change - Ipcc*⁽⁷⁾.

Il secondo aspetto riguarda gli effetti. L'aumento delle temperature medie, infatti, non costituisce un problema solo per gli ecosistemi. E vero, da un lato, che i cambiamenti climatici minacciano, ad esempio, la soprav-

(5) L'espressione « contenzioso climatico » è la traduzione di *climate change litigation*. Se ne fa uso, ad esempio, in NESPOR, *La lunga marcia per un accordo globale sul clima: dal protocollo di Kyoto all'accordo di Parigi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, p. 81 ss.

(6) Sul tema della giustizia climatica, cfr. DRYZEK-NORGAARD-SCHLOSBERG, *The Oxford Handbook of Climate Change and Society*, Oxford, 2011; JAFRY, *Routledge Handbook of Climate Justice*, New York, 2019; JEAN-BAPTISTE-ABATE-TIGRE-FERREIRA, BURNS, *Recent Developments in Climate Justice*, in *Environmental Law Reporter News & Analysis*, vol. 47, no. 12, 2017, pp. 11005-11017.

(7) L'*Ipcc* è stato fondato nel 1988 dallo *UN Environment Programme* e dalla *World Meteorological Organization*. Vi partecipano attualmente 195 Stati. L'*Ipcc*, non conduce ricerca scientifica in autonomia, ma analizza gli studi realizzati da altri soggetti, al fine di fornire ai legislatori e governi nazionali un quadro oggettivo in materia di cambiamenti climatici, mediante la redazione di *report*. Nel 2014, l'*Ipcc* ha confermato l'origine antropogenica dei cambiamenti climatici attualmente in corso: cfr. *Climate Change 2014 Synthesis Report, Summary for Policymakers* [*Ipcc 2014 Report*], disponibile sul sito *internet* dell'*Ipcc*.

vivenza di molte specie animali e vegetali e che sciogliono i ghiacciai delle nostre montagne e quelli artici; dall'altro, però, le conseguenze sono ben più gravi se ci si pone nella prospettiva antropocentrica. La desertificazione, ad esempio, causa nuove migrazioni⁽⁸⁾; lo scioglimento del *permafrost* siberiano scongela — letteralmente — batteri e *virus* sconosciuti creando il rischio di nuove pandemie⁽⁹⁾. Nel breve periodo, più che l'ambiente in sé, sono messe a repentaglio le situazioni soggettive dei singoli; in una più ampia prospettiva temporale, invece, il rischio riguarda la sopravvivenza della nostra specie.

Ancora, in merito agli effetti, si segnala che vi è una sproporzione tra paesi ricchi e quelli più poveri. Nel 2009 lo *UN Human Rights Council* ha pubblicato uno studio che dimostra come i paesi maggiormente colpiti siano quelli appartenenti al cd. *global south*, già afflitti da altre crisi e privi delle risorse per approntare le necessarie misure di adattamento e mitigazione⁽¹⁰⁾. Ne sono derivate riflessioni sul piano politico ed economico⁽¹¹⁾. Sul tema è intervenuto anche Papa Francesco con l'enciclica *Laudato si'*,

⁽⁸⁾ Cfr. *Report of the United Nations High Commissioner for Refugees*, disponibile al link https://www.unhcr.org/gcr/GCR_English.pdf.

⁽⁹⁾ A tal proposito, la *World Health Organization (WHO)* ha indetto dal 6 al 7 novembre 2021 una conferenza denominata *2021 Global Conference on Health and Climate Change*.

⁽¹⁰⁾ Cfr. il documento *Ohchr, Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Relationship between Climate Change and Human Rights*, UN doc. A/HRC/10/61, 15 Jan. 2009 (*Ohchr Report*). Ancora, sugli effetti sproporzionati del cambiamento climatico tra le aree ricche e povere del mondo, cfr. MALIJEAN-DUBOIS, *Climate Change Litigation*, in *Oxf. Publ. Int. L.*, Oxford, 2015. Infine, si precisa che l'espressione *global south* è ricorrente nella letteratura accademica internazionale. Essa contrassegna quei paesi un tempo appartenenti al cd. « terzo mondo », espressione coniata dal demografo francese Alfred Sauvy. Il termine *global south* viene spesso utilizzato in riferimento al contenzioso climatico: *ex multis*, cfr. SETZER-BENJAMIN, *Climate Litigation in the Global South: Constraints and Innovations*, in *Trans. Env. L.*, 2020, 9, pp. 77-101. Ancora, cfr. RODRIGUEZ-GARAVITO, *Human Rights: The Global South's Route to Climate Litigation*, in *Am. Jour. Int. L.*, 2020, 114, pp. 40-44.

⁽¹¹⁾ Circa il rapporto tra cambiamenti climatici ed economia, cfr. KRUGMAN, *Building a green economy*, in *New York Times Magazine*, 7 aprile 2020; per una riflessione etico-politica, in particolare in riferimento al ruolo determinante degli Stati Uniti, si segnala CHOMSKY, *Who Rules The World?*, New York, 2016, pp. 230-233. Parla di « eco-profughi » RODOTA, in *Il diritto di avere diritti*, Bari, 2017, p. 46. La giurisprudenza di legittimità è intervenuta in materia col provvedimento Cass., 10 novembre 2020, n. 25143, in *Dejure*, affermando che, in materia di protezione internazionale, il giudice di merito deve considerare quale sia la situazione soggettiva e oggettiva del richiedente nel Paese di origine e le conseguenze di un rimpatrio. Nella valutazione, da svolgersi alla luce dell'art. 8 cedu, si deve anche tener conto delle condizioni determinate dai cambiamenti climatici. Inoltre, sotto il diverso profilo della sicurezza nazionale, cfr. NEVITT, *On Environmental Law, Climate Change, & National Security Law*, in *Harv. Env. L. Rev.*, 2020, pp. 321-366.

nella quale viene proposta la nozione di « ecologia integrale » comprensiva delle necessità di tutelare l'uomo insieme all'ambiente e al clima ⁽¹²⁾.

I cambiamenti climatici, nella misura in cui ci riguardano, come singoli e come collettività, pongono dunque una questione di « giustizia » ⁽¹³⁾ che esige, da ogni ambito del sapere, soluzioni urgenti. Il diritto non ne è esente. Sul piano giuridico, il cambiamento climatico minaccia le situazioni soggettive dei singoli e gli interessi di intere collettività, anche nazionali. Ne deriva, allora, l'esigenza di offrire tutela sul piano sia del diritto sostanziale che di quello processuale ⁽¹⁴⁾. Il giurista si trova a dover fare i conti con gli strumenti attualmente esistenti ed è chiamato ad immaginarne di nuovi ⁽¹⁵⁾. Sul piano processuale ci si deve chiedere se il processo possa offrire soluzioni alla crescente domanda di accesso alla giustizia (climatica).

3. — Tratteggiato il contesto, si prova ora a restringere l'inquadatura sul ruolo del processo. Il diritto processuale è, com'è noto, un corpo normativo secondario e strumentale, il cui intervento si rende necessario se la tutela non viene garantita sul piano sostanziale ⁽¹⁶⁾. Questo rapporto vale anche in relazione ai cambiamenti climatici e, anzi, si intensifica

⁽¹²⁾ In particolare, cfr. il punto n. 25 dell'enciclica *Laudato si'*: « I cambiamenti climatici sono un problema globale con gravi implicazioni ambientali, sociali, economiche, distributive e politiche, e costituiscono una delle principali sfide attuali per l'umanità. Gli impatti più pesanti probabilmente ricadranno nei prossimi decenni sui paesi in via di sviluppo ». Per un'interessante prospettiva sull'approccio delle religioni monoteiste al tema del cambiamento climatico, cfr. DE ORO, *Ambiente e beni comuni: la scienza naturalistica e il diritto delle religioni nel « governo » dell'ecosistema*, in M. A. LUPOI (a cura di), *Frontiere di tutela dei diritti fondamentali (A settant'anni dalla Costituzione italiana)*, San Giustino, 2019, pp. 65-78.

⁽¹³⁾ CARDUCCI, *La ricerca dei caratteri differenziali della « giustizia climatica »*, in *DPCE on-line*, 2020, 2, p. 1345 ss.

⁽¹⁴⁾ Lo *Human Rights Counsel*, nel menzionato studio del 2009, dimostrava la relazione tra i diritti umani ed il cambiamento climatico in corso. Nonostante le convenzioni Onu non prevedano esplicitamente il diritto all'ambiente salubre, si evidenzia come vi sia comunque un legame tra cambiamenti climatici e i diritti che ricevono tutela esplicita in ambito convenzionale. Sul tema, cfr. KNOX, *Linking Human Rights and Climate Change at the United Nations*, in *Harv. Env. L. Rev.*, 2009, 33, pp. 477-498. Inoltre, cfr. il report stilato dal *UN Repporteur on Environment and Human Rights*, BOYD, *A Safe Climate: Human Rights and Climate Change*, disponibile al seguente link: <http://srenvironment.org/sites/default/files/Reports/2019/Safe%20Climate%20Reader%20Friendly%20Report%202019.pdf>.

⁽¹⁵⁾ Ne costituisce un esempio la legge modello proposta nel febbraio 2020 dall'*International Bar Association (IBA)* denominata *Model Statute for Proceedings Challenging Government Failure to Act on Climate Change* e disponibile al link: <https://www.ibanet.org/Climate-Change-Model-Statute.aspx>.

⁽¹⁶⁾ Sul diritto processuale come normativa secondaria, cfr. LUISO, *Diritto processuale civile, I principi generali*, 2017, Pisa, p. 3.

proprio in questo campo. Il ricorso al processo è, in questa materia, frutto degli insuccessi del diritto internazionale nel prevedere sistemi vincolanti per l'adozione di misure di mitigazione e adattamento. In definitiva, la disciplina pattizia si è dimostrata insufficiente a fornire una tutela effettiva a fronte dell'avanzamento dei cambiamenti climatici e dei danni concretamente arrecati ai singoli.

Sul piano internazionale, il punto di riferimento è dato dalla convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, entrata in vigore il 21 marzo 1994. Il testo pattizio riconosce l'esistenza di un nesso di causalità tra le attività umane ed il riscaldamento globale, il maggiore apporto dei paesi industrializzati e l'esigenza di ridurre le emissioni antropogeniche di gas serra. Nei ventisei articoli del trattato mancano, però, obiettivi espliciti di riduzione dei « gas serra », non essendo stabilito alcun limite concreto. A questo scopo, nel 1997 è stato elaborato il protocollo di Kyoto, il quale ha anche tre meccanismi per la gestione delle emissioni: l'*Emission Trading (et)*, la *Joint Implementation (ji)* e il *clean development mechanism (cdm)*. Mancano però, anche qui, dei sistemi di coazione. Seguendo il medesimo solco si è arrivati all'accordo di Parigi del 2015, il quale pone l'obiettivo di contenere l'aumento della temperatura media ben al di sotto di 2°C, possibilmente di 1,5°C, rispetto ai livelli pre-industriali. Questo strumento lascia agli Stati un ampio margine di discrezionalità, pur nel rispetto degli obblighi procedurali previsti dall'accordo. Ne deriva la necessità di un'effettiva volontà di cooperare da parte degli Stati (17).

Il diritto internazionale, in sintesi, fissa obiettivi comuni ed i metodi per raggiungerli; non sono previsti, però, meccanismi vincolanti. Rimane quindi centrale il tema della volontà politica che, dovendo fare i conti anche con la perdurante stagnazione economica, deve riuscire a raggiungere gli obiettivi indicati nei trattati. La realtà è quindi quella per cui, a fronte degli imponenti sforzi dispiegati nei negoziati e nonostante le dichiarazioni di principio, le emissioni continuano ad aumentare esponenzialmente (18).

E dunque emersa l'esigenza di ricorrere alla tutela giurisdizionale per ottenere il rispetto delle norme pattizie. Come si diceva in apertura di paragrafo, il legame tra diritto sostanziale e processuale in questa materia ha una intensità del tutto peculiare: non solo, infatti, vi è il consueto rapporto di strumentalità, ma il processo è stato identificato come il mezzo per vincolare gli Stati al rispetto degli obblighi internazionali. In assenza di coercizione sul piano del diritto internazionale si ricorre alla tutela giurisdizionale.

(17) Cfr. WEGENER, *Can the Paris Agreement Help Climate Change Litigation and Vice Versa*, in *Trans. Env. L.*, 9:1, 2020, pp. 17-36.

(18) Cfr. i dati pubblicati dall'Unione europea nel contesto del programma di ricerca Copernicus al link <https://www.copernicus.eu/en/copernicus-services/climate-change>.

In definitiva, ad oggi, la carenza di volontà politica, pur a fronte di impegni assunti sul piano pattizio e di una situazione sempre più allarmante, trova un possibile argine nel giudice nazionale. Il « giudizio », se per motivi politici non può avvenire a livello internazionale, avviene nelle corti. Si può quindi affermare, senza il timore di allontanarsi eccessivamente dalla realtà, che il contenzioso climatico sia, quantomeno in parte, il frutto del fallimento del processo decisionale politico.

Torna allora l'interrogativo già proposto in sede di introduzione: il processo — in particolare il nostro processo civile — può svolgere questo ruolo in un ordinamento che si regge sulla separazione dei poteri? E, se la risposta fosse positiva, chi tra tutti ha la legittimazione e l'interesse per adire il giudice civile?

4. — Si propone ora una categorizzazione del contenzioso climatico in prospettiva processuale. I criteri utilizzati sono l'identità dell'attore, l'identità del convenuto, il *petitum* e la *causa petendi*. Le categorie che risultano dall'applicazione di questi criteri sono solo alcune tra le tante possibili. In effetti, il fenomeno del contenzioso climatico è multiforme e non ancora assestato su binari predeterminati.

In base all'identità degli attori si può, in linea teorica, distinguere il contenzioso climatico fra Stati da quello in cui gli attori sono privati cittadini. Questa distinzione, vale la pena sottolinearlo, è per il momento astratta, visto che la cd. *inter-state climate change litigation* è solo stata paventata da alcuni piccoli Stati insulari del Pacifico che rischiano di scomparire a causa dell'innalzamento del livello del mare⁽¹⁹⁾. La prima categoria è quindi una prospettiva verosimile, ma non ancora realizzatasi; la seconda, invece, è già realtà. In entrambi i casi, il processo è stato individuato come strumento di tutela dei diritti: nel primo, la domanda andrebbe proposta alla Corte internazionale di giustizia; nel secondo, invece, hanno giurisdizione i giudici nazionali⁽²⁰⁾.

Posto che la prassi conosce solo casi nei quali l'attore è un soggetto privato, il secondo criterio è basato sull'identità del convenuto. Si può qui ulteriormente distinguere tra azioni proposte contro gli Stati, da un lato, e quelle contro le imprese — le c.d. *big carbons* — dall'altro⁽²¹⁾. Fanno capo

(19) Cfr. MELJEAN-DUBOIS, *Climate change litigation*, in *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law (EiPro)*, Hélène Ruiz Fabri (ed.), 2019 [online].

(20) Le domande possono essere proposte anche allo *UN Human Rights Committee* o, marginalmente, di fronte ad organismi giurisdizionali sovranazionali come, nel caso denominato *Inuit Petition*, l'*Inter American Commission on Human Rights*. Lo *Human Rights Committee* è stato adito da alcuni abitanti delle isole dello stretto di Torres, i quali hanno lamentato la violazione, da parte dell'Australia, dalla convenzione internazionale sui diritti civili e politici.

(21) Per avere una visione di insieme sulle tendenze che riguardano il contenzioso climatico fino al mese di maggio 2020, cfr. il *report* SETZER-BYRNES, *Global trends in climate change litigation: 2020 snapshot*, disponibile sul sito della *London School of*

al primo filone, i casi *Urgenda c. Paesi Bassi* e *Juliana c. Stati Uniti d'America*; la *Inuit Petition c. Stati Uniti d'America*; *Leghari c. Pakistan*. In tutte queste vicende, dei privati cittadini convenivano lo Stato per chiederne la condanna alla riduzione delle emissioni di gas serra o all'adozione di misure di adattamento dei cambiamenti climatici in corso. Appartiene alla diversa categoria del contenzioso tra soggetti privati la vicenda *Llyula c. RWE AG*, nella quale un cittadino peruviano adiva il giudice tedesco contro un'importante società del settore energetico, per chiedere la condanna al pagamento dei danni derivanti dall'innalzamento delle acque di un lago andino, situato nei pressi della proprietà dell'attore.

Il terzo criterio è rinvenibile nel *petitum*: si contrappongono domande volte ad ottenere la condanna al risarcimento del danno, patrimoniale e non, in forma generica, a quelle in cui si chiede la condanna alla riduzione delle emissioni. Alla prima categoria appartiene il già menzionato caso *Lliuya c. RWE AG*; alla seconda sono riconducibili le vicende processuali *Urgenda* e *Juliana*. Questa stessa distinzione è stata riproposta in dottrina sotto un'altra luce: si è parlato di *routine cases* e di *strategic cases*. Sono « routinari » i casi in cui si chiede il risarcimento causalmente derivato dal mutare del clima. Sono invece « strategici », quei casi in cui vi è un'ambizione maggiore, strategica appunto, ovvero costringere i governi nazionali, tramite un provvedimento giurisdizionale, ad agire per evitare o mitigare le conseguenze nefaste dei cambiamenti climatici in corso (22).

Il quarto criterio è dato dalle norme di diritto invocate dagli attori. Si coglie qui un'altra distinzione tra il contenzioso che poggia sulla disciplina primaria e regolamentare e quello che fa leva sui diritti fondamentali. La prima categoria è numericamente più frequente e concerne, ad esempio, l'impatto sulle emissioni di gas serra in materia di appalti pubblici, concessioni o permessi amministrativi (23). La seconda categoria, invece, raccoglie le domande fondate sui diritti garantiti in Costituzione o nei trattati internazionali. Questa distinzione mette a fuoco un cambiamento di prospettiva sul modo di concepire le questioni climatiche. Ancorando la domanda ai diritti fondamentali si evidenzia come l'esigenza di tutela riguardi la persona ed i suoi diritti, non tanto il clima o l'ambiente. Forse questo avviene in modo implicito o, ancora, solo per superare le barriere poste dalle condizioni dell'azione, ma la scelta di azionare i diritti fondamentali denota una presa di coscienza che travalica le categorie del diritto

Economics al seguente link: <http://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/publication/global-trends-in-climate-change-litigation-2020-snapshot/>.

(22) Questa distinzione viene ripercorsa da GIABARDO, *Climate change litigation and tort law. Regulation through litigation?*, in *Dir. e proc.*, 2019, p. 361-382. Cfr., inoltre, BOUWER, *The Unsexy future of Climate Change Litigation*, in *Jour. of Env. L.*, 2018, p. 483; GANGULY-SETZER-HEYVAERT, *If at First You Don't Succeed: Suing Corporations for Climate Change*, in *Oxf. Jour. Leg. Stud.*, 2018, pp. 841-843.

(23) Si rinvia al citato *Global Litigation Report 2020 Status Review*, pubblicato dallo *UN Environment Programm*.

e riflette il dato per cui i cambiamenti climatici sono, anzitutto, una minaccia per i nostri diritti (24).

5. — Questo paragrafo è dedicato alla distinzione tra il contenzioso climatico e le azioni per il risarcimento del danno ambientale. La linea di confine non sempre è agevole da tracciare, in quanto l'ambiente ed i cambiamenti climatici sono inevitabilmente connessi. Tuttavia, visti con la lente del diritto, clima e ambiente non necessariamente coincidono. E dunque possibile distinguere il contenzioso climatico dalle azioni giudiziali in materia ambientale, utilizzando il criterio del bene oggetto di tutela. Questa operazione consente di mettere a fuoco i temi della giurisdizione, della legittimazione ad agire e della disciplina sostanziale applicabile. In effetti, l'ambiente ed il clima — beni intrinsecamente adespoti — pongono il problema di individuare chi, tra i consociati, sia legittimato ad agire, di fronte a quale giudice, e quali siano gli strumenti di tutela.

Il nostro ordinamento prevede una disciplina specifica per il solo danno ambientale, mentre il contenzioso climatico rimane un terreno inesplorato, sia sul piano processuale che su quello sostanziale.

Il contenzioso climatico — sia « strategico » che « routinario » — ha una portata più ampia rispetto alle azioni per il risarcimento del danno ambientale, avendo ad oggetto le situazioni soggettive individuali, non tanto il bene ambiente o il clima in sé. Il *petitum* mediato è di volta in volta diverso e il tratto di comunanza si riscontra nel fatto che il cambiamento climatico è un elemento della fattispecie costitutiva, ma non è l'unico: ad esso si aggiunge la condotta, omissiva o commissiva, del convenuto ed i singoli eventi lesivi. Ad esempio, nel caso *Urgenda* l'attrice otteneva la condanna dello Stato olandese alla riduzione delle emissioni di CO₂, azionando i diritti di cui agli artt. 2 ed 8 cedu. Il bene oggetto di tutela erano i diritti fondamentali della persona, non il clima o l'ambiente. Nel diverso caso *Lliuya c. RWE AG*, sopra citato, la domanda aveva ad oggetto il diritto al risarcimento del danno patrimoniale, consistente nelle spese per erigere delle fortificazioni volte a contenere le acque di un lago (25). Anche qui non si chiede tutela del clima, ma di un diritto soggettivo.

Al contrario, le azioni di risarcimento del danno ambientale hanno ad oggetto il solo bene ambiente (26). Il danno ambientale afferisce all'interesse collettivo all'ambiente, diverso dai singoli beni che, insieme, lo

(24) Cfr. cfr. PEEL-OSOFSKY, *A Rights Turn in Climate Change Litigation?*, in *Trans. Env. L.*, 7:1, 2018, pp. 37-67.

(25) Cfr. DELLINGER, *See You in Court: Around the World in Eight Climate Change Lawsuits*, in *Wm & Mary Envtl L & Pol'y Rev.*, vol. 42, no. 2, 2018, p. 525-552, disponibile in *HeinOnline*. Cfr., inoltre, D'ALESSANDRO, *Climate change litigation, ovvero la nuova frontiera della tutela giurisdizionale: il processo come strumento per combattere i cambiamenti climatici*, in *Le pag. de l'aula civ.*, 2020, p. 51 ss.

(26) Circa la questione della definizione di ambiente, cfr. GIANNINI, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, p. 15 ss. Sul danno

compongono⁽²⁷⁾. Ne deriva una rilevante conseguenza sul piano processuale: l'art. 311, c. amb., assegna la legittimazione ad agire a tutela del danno ambientale « in senso stretto » al solo Ministero dell'ambiente; ai sensi dell'art. 313, comma 7°, c. amb., i privati e gli enti territoriali possono agire per il risarcimento del solo « danno riflesso », diverso ed ulteriore dal danno ambientale⁽²⁸⁾.

La distinzione in commento ha quindi un primo risvolto pratico in punto di legittimazione ad agire: per il risarcimento del danno ambientale è legittimato il solo Ministero dell'ambiente; il contenzioso climatico, invece, quando ancorato ai diritti soggettivi, rimane aperto anche alle iniziative dei singoli⁽²⁹⁾.

La seconda conseguenza si coglie sul piano degli strumenti di tutela e del riparto interno di giurisdizione, tra giudice ordinario e giudici speciali. Il danno ambientale è soggetto alla disciplina del codice dell'ambiente, il quale attribuisce al Ministero l'alternativa tra l'azione giudiziale per il risarcimento del danno ambientale, in sede civile o penale, e l'emanazione di un'ordinanza immediatamente esecutiva, con la quale i responsabili vengono intimati al ripristino ambientale. Laddove il responsabile non provveda in tal senso, può seguire una seconda ordinanza di condanna al risarcimento per equivalente. Le ordinanze emesse ai sensi dell'art. 313, 304 e 314, comma 6°, c. amb. devono essere impugnate di fronte al giudice amministrativo. Il giudice ordinario ha giurisdizione per le azioni risarcitorie promosse dal Ministero *ex artt.* 311, comma 1°, c. amb., e per le domande proposte dai privati a tutela dei diritti soggettivi, ai sensi dell'art. 313, comma 7°, c. amb. Infine, la Corte dei conti ha giurisdizione in forza

ambientale, cfr. BOVINO-BIANCANIELLO, *Il danno all'ambiente dalla normativa alle corti*, in *Corr. giur.*, 2017, p. 397 ss.

⁽²⁷⁾ Cfr. TORRENTE-SCHLESINGER, Milano, 2017, pp. 270-271.

⁽²⁸⁾ Questo assetto della materia è stato confermato da Corte cost., 1° giugno 2016, n. 126, in *Dejure*. Per un commento, cfr. BETZU-ARU, *Il risarcimento del danno ambientale tra esigenze unitarie e interessi territoriali*, in *Giur. cost.*, 2016, p. 987. Circa la legittimazione ad agire in materia di danno ambientale, cfr. VISINTINI, voce *Responsabilità civile e danni ambientali*, in *Enc. dir.*, Annali, IV, 2011, p. 1012 ss. Inoltre, cfr. GIUSSANI, *Giustizia civile e tutela dell'ambiente: una pagina ancora da scrivere*, in M. A. LUPOI (a cura di), *Emergenze ambientali e tutela giuridica*, Sant'Arcangelo di Romagna, 2017, p. 191 ss. Per una prospettiva dei profili evolutivi alla luce del diritto europeo, cfr. GALANTI, *Quale spazio per la legittimazione ad agire dei singoli in materia ambientale: considerazioni alla luce della normativa europea*, in M. A. LUPOI (a cura di), *Frontiere di tutela dei diritti fondamentali (A settant'anni dalla Costituzione italiana)*, San Giustino, 2019, p. 79.

⁽²⁹⁾ Partendo da questa ultima considerazione, peraltro, si potrebbe suggerire che i diritti fondamentali potrebbero assurgere a strumento di accesso alla giustizia anche in materia di danno ambientale. Se la tutela del bene ambiente è stata attribuita esclusivamente al Ministero dell'ambiente, nulla impedisce di ipotizzare che i singoli possano lamentare la violazione di un diritto fondamentale di fronte all'autorità giudiziaria fondando la domanda sui diritti costituzionalmente garantiti.

dell'art. 313, comma 6°, c. amb., per i danni provocati dai soggetti ad essa sottoposti ⁽³⁰⁾. Il contenzioso climatico fondato sui diritti soggettivi ricade pacificamente nella giurisdizione del giudice ordinario.

6. — Il caso *Urgenda* costituisce una pietra miliare nel percorso evolutivo del contenzioso climatico. Il processo civile, promosso dalla fondazione *Urgenda*, e da 886 cittadini olandesi da questa rappresentati, si è recentemente concluso con l'intervento della Corte di cassazione olandese, la quale ha confermato la condanna dello Stato a ridurre del 25% le emissioni di gas serra rispetto ai livelli del 1990 ⁽³¹⁾. Va subito chiarito il significato dei numeri. La riduzione delle emissioni del 25%, rispetto al 1990, è stato fissato come parametro minimo dal *report* dell'*Ipcc* del 2007. Vi si legge, infatti, che l'incremento massimo della temperatura per consentire la prosecuzione della vita sulla terra così come la conosciamo oggi è di 2°C: per ottenere questo risultato, i paesi « sviluppati » facenti parte dell'allegato I alla convenzione delle Nazioni unite sul clima del 1992, sono tenuti ad una riduzione delle emissioni dal 25-40% entro il 2020 e dell'80-95% entro il 2050. Il consenso internazionale cristallizzato dai *report* pubblicati dall'*Ipcc*, a cui partecipa anche l'Olanda, costituisce il punto di partenza per l'interpretazione delle norme di diritto invocate dall'attrice ⁽³²⁾.

In punto di fatto, la *causa petendi* faceva leva sull'attuale livello di emissioni olandesi di gas serra, complessivamente considerata, e sul consenso scientifico circa la probabilità che l'attuale generazione subisca gravi danni in conseguenza dell'aumento delle temperature. I fatti, peraltro, non venivano contestati. In diritto, invece, si argomentava circa la sussistenza di un dovere di prevenzione del danno in capo allo Stato derivante dal codice civile olandese, dall'art. 21 della Costituzione olandese e dagli artt. 2 e 8 *cedu*, volti a tutelare il diritto alla vita e quello al rispetto della vita privata e familiare.

⁽³⁰⁾ Cfr. GIAMPIETRO, *La responsabilità per il danno all'ambiente: la concorrenza delle giurisdizioni*, in *Danno e resp.*, 2007, p. 725 ss. Circa la giurisdizione ordinaria *ex* art. 313, comma 7°, c. amb., v. Cass., sez. un., 23 aprile 2020, n. 8092.

⁽³¹⁾ La *Dutch Urgenda Foundation* si occupa di questioni climatiche ed ha promosso un'azione di classe nei confronti dello Stato olandese chiedendone la condanna a ridurre le emissioni di CO₂ conformemente agli impegni internazionali assunti. Si riportano, di seguito, i riferimenti giurisprudenziali delle sentenze di merito e di legittimità intervenute sul caso, utilizzando i criteri di identificazione utilizzati dalla dottrina olandese: Corte distrettuale de L'Aja, *Urgenda v The State of the Netherlands*, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145, 24 giugno 2015; Corte d'appello de L'Aja, *Urgenda v The State of the Netherlands*, ECLI:NL:GHDHA:2018:2591, 8 ottobre 2018; Corte di cassazione, ECLI:NL:HR:2019:2007, 13 gennaio 2020.

⁽³²⁾ Questa funzione dei *report* dell'*Ipcc* e dei parametri indicati è confermata dalla sentenza di cassazione in commento: nel riassunto della decisione che precede la sentenza, poi al punto. 7.2.11 del provvedimento.

Per comodità di lettura, questo paragrafo viene diviso in quattro sezioni: *a)* la sentenza di primo grado; *b)* la sentenza d'appello; *c)* la sentenza di cassazione; *d)* considerazioni conclusive.

a) La sentenza di primo grado: il giudice di primo grado accoglieva la domanda attorea in riferimento alle norme in materia di atto illecito previste dal codice civile olandese e condannava lo Stato olandese a ridurre le emissioni complessive di gas serra del 25% rispetto ai livelli di emissioni del 1990.

La domanda attorea veniva parzialmente respinta sul punto della legittimazione ad agire in relazione agli artt. 21 cost. e 2 e 8 cedu. La Corte adita affermava, infatti, che l'art. 21 della Costituzione olandese, che impone allo Stato di tutelare l'ambiente e di preservarne l'abitabilità, non potesse fondare la domanda attorea, poiché dalla norma in parola non deriva un obbligo in capo allo Stato nei confronti della fondazione attrice⁽³³⁾. In merito agli artt. 2 e 8 cedu, il giudice di primo grado riteneva che *Urgenda* non fosse il titolare in via diretta o indiretta dei diritti azionati, come richiesto dall'art. 34 cedu⁽³⁴⁾.

La legittimazione ad agire veniva ritenuta sussistente in riferimento alla disciplina codicistica del fatto illecito, dalla quale il giudice di primo grado ricavava un obbligo di diligenza in capo allo Stato, finalizzato a prevenire i danni causati dai cambiamenti climatici. I diritti tutelati dalla cedu fungevano, in questo contesto, da parametro interpretativo dell'obbligo di diligenza.

Circa l'interesse ad agire, lo Stato argomentava che una riduzione delle emissioni nella sola Olanda non avrebbe impedito il verificarsi del pericolo per l'attuale e le future generazioni derivante dal cambiamento climatico. In sostanza, *Urgenda* sarebbe stata priva di interesse ad agire in quanto la sentenza sarebbe stata completamente inutile a tutelare, in concreto, i diritti asseritamente lesi⁽³⁵⁾. Questa eccezione veniva rigettata, in base al

⁽³³⁾ Cfr. sent. di primo grado, punto n. 4.52: « The foregoing leads the court to conclude that a legal obligation of the State towards *Urgenda* cannot be derived from article 21 of the Dutch Constitution ».

⁽³⁴⁾ Si legge nella sentenza che una persona giuridica non possa considerarsi una vittima, anche potenziale, della lesione dei menzionati diritti; anche se l'ente preveda, come scopo statutario, proprio quello di tutelarli. Applicando l'art. 34 cedu, la Corte affermava quindi la carenza di legittimazione ad agire. Cfr. sent. di primo grado, punto n. 4.45.

⁽³⁵⁾ Cfr. sent. di primo grado, punto n. 4.78: « After all, whether or not the 2°C target is achieved will mainly depend on the reduction targets of other countries with high emissions. More specifically, the States relies on the fact that the Dutch contribution to worldwide emissions is currently only 0.5%. If the reduction target of 25-40% from *Urgenda's* claim were met the State argues that this would result in an additional reduction of 23.75 to 49.32 mt co2-eq (up to 2020), representing only 0.04-0.09% of global emissions. Starting from the idea that this additional reduction would hardly affect global emissions, the State argues that *Urgenda* has no interest in an allowance of its claim for additional reduction ».

principio per cui può esservi responsabilità del singolo Stato anche nel contesto di un fenomeno globale. Seguivano due ulteriori argomenti: l'Olanda fa parte dei paesi di cui all'allegato I del trattato delle Nazioni Unite del 1992 sui cambiamenti climatici, per cui è obbligata ad uno sforzo maggiore rispetto ai paesi in via di sviluppo; in secondo luogo, i dati riportano che le emissioni pro-capite dei cittadini olandesi sono tra le più alte al mondo.

Si giunge ora al terzo argomento oggetto di analisi: la giurisdizione, nella sua accezione di giustiziabilità delle situazioni soggettive oggetto della domanda. La Corte premetteva che il ruolo del potere giurisdizionale è quello di tutelare i diritti, senza però entrare nel dominio della discrezionalità politica. Al fine di assicurare il rispetto dello Stato di diritto, questa funzione deve essere svolta anche nei confronti del potere esecutivo e legislativo. In definitiva, la Corte fissava due condizioni per affermare la giustiziabilità di un diritto in rapporto alla discrezionalità politica: è anzitutto necessario che il giudice « trovi » il diritto nell'ordinamento e non lo inventi; deve, inoltre, limitarsi alla tutela dei diritti senza imporre al potere esecutivo (o a quello legislativo) il *quomodo* della tutela.

b) La sentenza d'appello: la Corte respingeva l'appello principale e accoglieva quello incidentale proposto da *Urgenda* in punto di legittimazione ad agire⁽³⁶⁾, riconoscendo che l'art. 34 cedu non si applica quando i diritti tutelati dalla convenzione vengono azionati dinanzi al giudice nazionale mediante lo strumento dell'azione di classe. La domanda veniva dunque accolta direttamente in riferimento agli artt. 2 e 8 cedu⁽³⁷⁾.

Sul punto dell'interesse ad agire, si affermava il principio per cui l'utilità del provvedimento di condanna sussiste anche se la riduzione delle sole emissioni olandesi non fosse sufficiente a fermare il cambiamento climatico. La Corte rigettava anche l'argomentazione della pretesa carenza di interesse, poiché non ogni cittadino olandese era necessariamente partecipe delle preoccupazioni e aspirazioni della fondazione attrice. I giudici d'appello richiamavano la *ratio* dell'azione di classe, individuandola nella tutela di interessi diffusi anche di tipo ideale. Questi, si aggiungeva, non necessariamente devono essere condivisi da tutti i consociati, essendo sufficiente che siano rintracciabili nei membri della classe.

Circa la giustiziabilità della domanda, veniva ribadito che la condanna si limitava a tutelare i diritti di cui agli artt. 2 e 8 cedu, senza assumere i contorni di un ordine a « produrre legislazione ». Inoltre, anche immaginando che lo strumento legislativo fosse il solo mezzo per dare attuazione

⁽³⁶⁾ Veniva quindi confermata la condanna a ridurre del 25% le emissioni rispetto ai livelli del 1990, ma questa volta l'obbligo gravante in capo allo Stato veniva fondato in diritto sugli artt. 2 e 8 cedu.

⁽³⁷⁾ BURGESS-STAAAL, *Climate Action as Positive Human Rights Obligation: The Appeals Judgment in Urgenda v The Netherlands*, in WESSEL-WERNER (a cura di), *Netherlands Yearbook of International Law 2018*, Amsterdam, 2019, pp. 223-244.

al provvedimento giurisdizionale, il contenuto sarebbe comunque rimasto in capo alla discrezionalità politica.

c) La sentenza di Cassazione: relativamente ai profili processuali, lo Stato contestava la legittimazione ad agire e la giurisdizione. Non si menzionava, invece, l'interesse ad agire.

Circa la legittimazione ad agire, la Corte di cassazione aggiungeva che questa fosse, *a fortiori*, da riconoscere anche alla luce dell'art. 13 cedu e dell'art. 9(a) della convenzione di Aarhus. Il primo, afferma che gli Stati aderenti debbano consentire, già nel proprio ordinamento, l'effettiva tutela giurisdizionale dei diritti garantiti dalla convenzione. La convenzione di Aarhus, invece, disciplina l'accesso alla giustizia in materia ambientale anche a gruppi di interesse, dunque anche ai singoli riuniti in classe⁽³⁸⁾.

Anche in Cassazione, poi, si riproponeva il tema del confine tra la discrezionalità politica in materia di cambiamenti climatici e potere giurisdizionale. La Corte ricordava che il giudice può condannare gli altri poteri dello Stato a regolamentare una materia, qualora il vuoto normativo leda i diritti e, ancora, laddove il giudice non intervenga nel merito del provvedimento legislativo da adottare. La linea è evidentemente sottile: la sentenza prosegue ribadendo che, nel caso di specie, si lasciava allo Stato la decisione su « come » intervenire. Posto in via giurisdizionale « il fine » — la riduzione delle emissioni del 25% rispetto ai livelli del 1990 — lo Stato rimaneva padrone di individuare « il mezzo » idoneo a raggiungerlo. Inoltre, considerato che l'Olanda ha adottato una concezione monista dei rapporti tra diritto interno e internazionale, tra i limiti posti alla discrezionalità politica vi sono anche i diritti sanciti dalla cedu.

d) Considerazioni conclusive sul caso *Urgenda*: la vicenda si colloca nel filone del contenzioso climatico tra privati e Stato; la domanda era volta da ottenere una riduzione delle emissioni, pertanto è un caso « strategico » e non « routinario ». In diritto, la causa è stata fondata sui diritti previsti dalla cedu, direttamente applicabili nell'ordinamento olandese, e sull'obbligo dello Stato di tutelarli. Va poi specificato che, in primo grado, i diritti umani erano il riempitivo degli astratti obblighi di diligenza previsti dal codice civile olandese. Là, dunque, i diritti cedu erano considerati come strumenti interpretativi, non come fondamento giuridico della domanda. In appello ed in cassazione, invece, era proprio la diretta titolarità di quei diritti a consentire la proponibilità dell'azione e la sussistenza delle condizioni dell'azione. I diritti umani, in appello ed in cassazione, diventano la via attraverso la quale le istanze di tutela dei singoli possono insinuarsi nelle pieghe della discrezionalità politica e consentire l'intervento del giudice civile. La leva, quindi, sono quegli stessi diritti che l'art. 2 della nostra Costituzione definisce « inviolabili »: di qui derivano la legittima-

⁽³⁸⁾ Su questo profilo, cfr. GALANTI, *Quale spazio per la legittimazione ad agire dei singoli in materia ambientale: considerazioni alla luce della normativa europea*, in M. A. LUPOI (a cura di), cit., p. 79 ss.

zione ad agire, l'interesse e la giustiziabilità della materia del contendere ⁽³⁹⁾.

7. — Questo paragrafo è dedicato al caso *Juliana vs. United States*, conclusosi con un provvedimento della *Ninth Circuit Court of Appeals* che ha negato la legittimazione ad agire degli attori e la giustiziabilità delle situazioni soggettive azionate.

Nel 2015 ventuno giovani attori convenivano in giudizio il Governo degli Stati Uniti, il presidente, e numerose agenzie federali chiedendo, anzitutto, l'accertamento della violazione dei diritti alla vita, alla libertà e alla proprietà privata e della violazione degli obblighi di tutela del *public trust*; in secondo luogo, la condanna a redigere ed implementare un piano per la graduale eliminazione dei combustibili fossili e delle emissioni di CO₂ già emesse.

Di séguito vengono illustrati gli elementi costitutivi della domanda attorea, per poi mettere a fuoco i due provvedimenti emessi, rispettivamente, dalla *US District Court for the District of Oregon* e dalla *Ninth Circuit Court of Appeals*.

Circa la *causa petendi*, in fatto gli attori sostenevano che l'azione politica ed amministrativa dei convenuti avesse contribuito alla proliferazione delle energie fossili ed all'aumento delle emissioni di CO₂ — ad esempio attraverso concessioni amministrative e finanziamenti —. Tutto ciò avveniva nonostante che fossero ben noti i pericoli insiti ai cambiamenti climatici. Questa condotta denotava, secondo gli attori, una totale indifferenza nei confronti del pericolo che incombe sulla generazione attuale e quelle future. Ne derivava una serie di danni, patrimoniali e non, in capo a ciascun giovane attore. Vi era chi lamentava danni alle proprie abitazioni travolte dalle inondazioni; chi la presenza di alghe nocive nell'acqua potabile; l'aumento delle spese per l'installazione di sistemi di irrigamento dei frutteti; ancora, l'impossibilità di praticare l'attività ricreativa dello sci a causa dell'aumento delle temperature; altri, sostenevano di aver visto aggravare la propria asma a séguito dei roghi di foreste ⁽⁴⁰⁾.

In diritto, gli attori lamentavano la lesione del diritto alla vita, alla libertà ed alla proprietà privata, garantiti in Costituzione. La domanda

⁽³⁹⁾ Vale la pena segnalare che il caso *Urgenda* non rimane isolato nel fondare la pretesa attorea sui diritti fondamentali. In esperienze giuridiche distanti dalla nostra, per geografia e cultura, si segnalano precedenti di grande interesse. In particolare, in Pakistan il caso *Leghari v. Pakistan*, negli Stati Uniti d'America il processo *Juliana v. United States* e la cd. *Innuvit Petition* presentata all'*Inter-American Commission on Human Rights*. Per informazioni di dettagli su ciascuna vicenda processuale si rimanda alla menzionata banca dati *Climate Change Litigation Database* disponibile al link <http://climatecasechart.com/>. Per un commento in dottrina, invece, cfr. PEEL-Osofsky, *A Rights Turn in Climate Change Litigation?*, cit., pp. 37-67.

⁽⁴⁰⁾ Sul punto si rinvia al provvedimento del giudice Aiken, di séguito commentato, *Juliana v. United States*, 217 F Supp 3d 1224 (D Ore2016), pp. 18-19.

attoreica faceva inoltre leva sulla *public trust doctrine*, la teoria per cui lo Stato è obbligato a tutelare quegli elementi naturali che, per il loro intrinseco rilievo collettivo, devono essere preservati anche per le generazioni future e rispetto ai quali lo Stato non ha potere dispositivo. Questa nozione ha radici antiche, che affondano nella nozione romanistica di *res communes omnium*. Le *Istituzioni* di Giustiniano, riprendendo alcuni passi del giurista Marciano, stabilivano, infatti, che l'aria, i corsi d'acqua, il mare, le spiagge fossero — per loro natura — beni comuni⁽⁴¹⁾. Negli Stati Uniti, questa dottrina ha trovato nuovo slancio nel 1970 con uno « storico » articolo del prof. Joseph Sax, il quale argomentava circa la legittimità, pur nel contesto della separazione dei poteri, dell'attivismo delle Corti nel controllo delle scelte politiche in relazione gestione delle risorse naturali rientranti nella nozione di *public trust*⁽⁴²⁾. E poi seguì l'intervento della prof.ssa Mary Christina Wood, la quale ha proposto di estendere gli obblighi di tutela gravanti sullo Stato federale anche all'atmosfera — quindi al sistema climatico —⁽⁴³⁾. L'elaborazione accademica ha quindi fornito ai « giuristi pratici » gli strumenti interpretativi per sostenere il potere delle Corti di vagliare la legittimità delle scelte politiche nella gestione delle risorse naturali, incluse quelle politiche che impattano sul sistema climatico. Di qui la domanda attorea nel caso *Juliana* e negli altri processi iniziati negli Stati Uniti dall'ente *Our Children's Trust*. Tutte queste vicende processuali sono state etichettate come *Atmospheric Trust Litigation*⁽⁴⁴⁾.

Il *petitum* mediato era costituito dai diritti costituzionalmente garantiti alla vita ed alla proprietà privata, da un lato, dal dovere di tutelare la stabilità del sistema climatico, rientrante nella nozione di *public trust*, dall'altro. Gli attori, però, si spingevano fino a sostenere che esistesse, nella

(41) Cfr. ZOZ DE BIASIO, *Riflessioni in tema di res publicae*, Torino, 1999, pp. 34-63; ancora, cfr. SINI, *Persone e cose: res communes omnium. Prospettive sistematiche tra diritto romano e tradizione romanistica*, in *Diritto@Storia*, 7, 2008.

(42) L'attivismo giudiziario, volto alla tutela del comune patrimonio di risorse naturali si risolve, secondo l'a., in una funzione di democratizzazione in materia di risorse naturali, laddove gli altri poteri dello Stato ledano gli interessi delle minoranze; oppure, ancora, quando è la maggioranza a rimanere vittima di una sparuta minoranza. Altre volte non vi è necessità di tutelare la maggioranza o la minoranza, ma di bilanciare situazioni nelle quali alcuni soggetti sono esclusi dal processo decisionale politico. Questo intervento diviene necessario in materia di gestione delle risorse naturali, di cui tutti sono potenziali o effettivi beneficiari, poiché si tratta di interessi difficili da organizzare e convogliare in azione politica. Di qui l'ineguaglianza che si rende necessario ripianare. Sul punto, cfr. SAX, *The Public Trust Doctrine in Natural Resource Law: Effective Judicial Intervention*, in *Mich. L. Rev.*, 1970, pp. 557-561 ss.

(43) Cfr. WOOD, *Nature's Trust: Environmental Law for a New Ecological Age*, Cambridge, 2014.

(44) Cfr. GROSSMAN, in *Comparative Climate Change Litigation; Beyond the Usual Suspects*, SINDICO-MBENGUE (a cura di), Cham, 2021, pp. 200-218.

Carta costituzionale, un diritto implicito a vivere in un sistema climatico adeguato a sostenere la vita umana.

Il *petitum* immediato era duplice: in primo luogo, l'accertamento della violazione dei diritti costituzionali azionati; inoltre, veniva chiesta la condanna dei convenuti a redigere un piano contenente misure idonee a ridurre le emissioni di CO₂ globalmente emesse dagli Stati Uniti e, con le tecniche ad oggi in via di sviluppo, la rimozione dall'atmosfera della CO₂ già emessa ⁽⁴⁵⁾.

La *United States District Court for the District of Oregon*, in persona del giudice Ann Aiken, riteneva nel 2016 che la causa potesse essere trattata nel merito, consentendo il passaggio dal *pre-trial* al *trial*. Il Governo richiedeva, a più riprese, l'intervento della *Ninth Circuit Court of Appeals* e della *United States Supreme Court*, al fine di impedire la trattazione nel merito della causa. Il giudice d'appello riteneva infine insussistenti le condizioni dell'azione, impedendo così la trattazione della causa ⁽⁴⁶⁾.

Per comodità di lettura, questo paragrafo è diviso in tre sezioni: a) la decisione della *US District Court for the District of Oregon*; b) il provvedimento dalla *Ninth Circuit Court of Appeals*; c) considerazioni conclusive sul caso *Juliana*.

a) La decisione della *US District Court for the District of Oregon*: il giudice Aiken rigettava le eccezioni in rito dei convenuti secondo i quali la domanda attorea sarebbe stata non giustiziabile e gli attori privi di legittimazione ad agire ⁽⁴⁷⁾.

Circa la giustiziabilità della domanda, si affermava che il potere giurisdizionale non può essere negato per il mero timore che la materia del contendere « tocchi » la sfera decisionale politica; al contrario, si deve verificare se la domanda, in concreto, oltrepassi i limiti della giurisdizione. Al fine di applicare questo principio, il giudice Aiken individua gli elementi identificativi della domanda: *causa petendi* e *petitum*. In merito al primo, la domanda veniva ricondotta alla prospettata violazione dei diritti costituzionalmente garantiti e alla violazione degli obblighi di protezione dell'ambiente derivanti dalla *public trust doctrine*, senza varcare il confine del

⁽⁴⁵⁾ La rimozione della CO₂ presente nell'atmosfera è un tema sul quale la scienza sta facendo ricerca: può avvenire con operazioni di riforestazione, oppure intervenendo sul sistema della produzione agricola. Si parla di *carbon capture and storage*. Cfr. HERZOG, *Carbon Capture*, Cambridge, 2018.

⁽⁴⁶⁾ I provvedimenti in commento sono i seguenti: *Juliana v. United States*, 217 F Supp 3d 1224 (D Ore2016); *Juliana v. United States*, Case 18-36082 (9th Cir, 17 Jan 2020).

⁽⁴⁷⁾ La decisione in commento consentiva dunque alla causa di superare il *pre-trial* e andare al *trial*, ossia alla trattazione in merito.

potere giurisdizionale (48). Sul fronte del rimedio, gli attori avevano chiesto la condanna dello Stato federale alla redazione di un piano per ridurre le emissioni di CO₂, lasciando in ogni caso alla discrezionalità dello Stato le scelte necessarie al raggiungimento di questo obiettivo.

Torna anche nel caso *Juliana* l'idea per cui vi è giurisdizione fintanto che il giudice si limiti a verificare se le scelte politiche siano in contrasto con i diritti costituzionali, senza però imporre il *quomodo* dell'esecuzione del comando giudiziale. D'altronde, se all'autorità giudiziaria fosse impedito di tutelare i diritti soggettivi, verrebbe lesa la struttura fondante della democrazia costituzionale, fondata sì sulla separazione dei poteri ma anche sul sistema di « pesi e contrappesi » (49).

Per accertare la sussistenza della legittimazione e dell'interesse ad agire venivano fissati tre parametri: la prospettazione di un effettivo danno in capo agli attori; un rapporto causale, quantomeno apparente, tra il danno e la condotta dei convenuti; l'idoneità del provvedimento giudiziale a fornire un rimedio alla lesione prospettata con la domanda. Il provvedimento li riteneva tutti sussistenti. In particolare, in merito al nesso causale, si chiariva che ai fini delle condizioni dell'azione fosse sufficiente considerare che gli Stati Uniti sono tra i maggiori contributori alle emissioni CO₂ (50). Questo dato, peraltro, consente di superare anche il terzo requisito: l'eventuale condanna avrebbe contribuito a tutelare, seppure parzialmente, i diritti azionati.

L'elemento di maggior rilievo, sul piano sistematico, si coglie nel fatto che il giudice Aiken rintracciava, nel sistema costituzionale, un diritto implicito a vivere in un sistema climatico capace di sostenere la vita umana, ritenendolo strumentale ad una società libera ed ordinata. La lettura evolutiva si basa sul precedente *Obergefell v. Hodges*, nel quale si dava una interpretazione evolutiva ai diritti fondamentali, in considerazione del principio per cui le nozioni di giustizia e ingiustizia, e le conseguenti esigenze meritevoli di tutela da parte dell'ordinamento, sono relative e mutevoli nel tempo (51). Al netto delle differenze tra l'ordinamento statu-

(48) Cfr. BLUMM-WOOD, *No Ordinary Lawsuit: Climate Change, Due Process, and the Public Trust Doctrine*, in *American University Law Review*, 2017, p. 33, consultabile al link: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2954661>.

(49) Lo stesso principio è emerso in *State of Washington and State of Minnesota v. Trump*, 847 F.3d 1151 (9th Cir. 2017) in banca dati *casetext.com*. Anche qui era stata affermata la giustiziabilità delle decisioni presidenziali in materia di immigrazione. Per un commento, v. BABIE, "Politics!"? *Of Course! A Reflection on Washington v. Trump*, in *ELJ Online*, 2017-2018, p. 2001-2020.

(50) Cfr. *Juliana v. United States*, 217 F Supp 3d 1224 (D Ore2016), p. 32: « Plaintiffs allege that over the 263 years between 1751 and 2014, the United States produced more than twenty-five percent of global CO₂ emissions. [...] In 2012 the United States was the second largest producer and consumer of energy in the world ».

(51) Cfr. *Obergefell v. Hodges*, 576 US 644 (2015), del 26 giugno 2015, (consultabile in *file pdf* sul sito *internet* della Corte suprema al seguente link: https://www.supremecourt.gov/opinions/14pdf/14-556_3204.pdf). Si cita di séguito un passaggio

nitense ed il nostro, si ritrova in questo passaggio una certa somiglianza con la lettura dell'art. 2 cost. quale clausola a fattispecie aperta, matrice dei diritti di « nuova generazione ».

b) La decisione della *Ninth Circuit Court of Appeals* e l'opinione dissenziente del giudice Staton: verrà prima considerata l'opinione della maggioranza, poi la *dissenting opinion* ⁽⁵²⁾.

La Corte premetteva che non sussiste alcun dubbio circa l'esistenza dei cambiamenti climatici, la loro origine antropogenica e la responsabilità del governo federale. Il provvedimento non fa mistero del fatto che siamo vicini al punto di non ritorno: « Absent some action, the destabilizing climate will bury cities, spawn life-threatening natural disasters, and jeopardize critical food and water supplies [...] » ⁽⁵³⁾. La Corte si chiedeva, però, se sussistessero le condizioni dell'azione, compendiate nella nozione di *standing*.

L'istituto in parola richiede, come s'è visto, l'accertamento sommario di tre presupposti: una lesione circostanziata ed attuale, quindi non meramente ipotetica o, ancora, estranea alla sfera soggettiva di chi propone la domanda; un minimo rapporto causale tra condotta e convenuto danno; la possibilità di ottenere una tutela effettiva ⁽⁵⁴⁾. La Corte dissentiva col giudice di primo grado solo circa il terzo requisito: la cd. *redressability* ⁽⁵⁵⁾. Quest'ultima richiede che il provvedimento possa effettivamente tutelare le situazioni soggettive vantate dagli attori e, a priori, che un tale provvedimento possa essere emesso senza violare la separazione dei poteri.

Il criterio ha duplice natura e trova i propri corrispondenti nell'interesse ad agire e nella giustiziabilità della domanda. La sola condanna alla

nel quale è espressa l'opinione del giudice Kennedy: « [...] the nature of injustice is that we might not always see it in our times. The generations that wrote and ratified the Bill of Rights [...] did not presume to know the extent of freedom in all its dimensions, and so they entrusted the future generations a charter protecting the right of all persons to enjoy liberty as we learn its meaning. When new insights reveals discord between the Constitution's central protections and a received legal stricture, a claim of liberty must be addressed ».

⁽⁵²⁾ *Juliana v. United States*, Case 18-36082 (9th Cir, 17 Jan 2020), liberamente consultabile al link: http://blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/case-documents/2020/20200117_docket-18-36082_opinion.pdf.

⁽⁵³⁾ Ivi, pp. 14-15.

⁽⁵⁴⁾ Ivi, p. 18 « To have standing under Article III, a plaintiff must have (1) a concrete and particularized injury that (2) is caused by the challenged conduct and (3) is likely redressable by a favorable judicial decision ».

⁽⁵⁵⁾ Ivi, p. 18: « These injuries are not simply 'conjectural' or 'hypothetical;' at least some of the plaintiffs have presented evidence that climate change is affecting them now in concrete ways and will continue to do so unless checked »; ancora, cfr. p. 19: « The government argues that the plaintiffs' alleged injuries are not particularized because climate change affects everyone. But, 'it does not matter how many persons have been injured' if the plaintiffs' injuries are 'concrete and personal.' *Massachusetts v. EPA*, 549 U.S. 497, 517 (2007) ».

redazione del piano richiesto dagli attori non sarebbe stato, di per sé, in grado di fermare i cambiamenti climatici e quindi garantire l'effettiva tutela dei diritti costituzionali azionati. Nonostante lo scetticismo sul punto, il principio della ragione più liquida portava a risolvere la questione ritenendo che la tutela richiesta fosse in radice estranea al potere giurisdizionale ⁽⁵⁶⁾.

L'argomento della Corte riguardava, a ben vedere, il rapporto tra tutela dichiarativa e tutela esecutiva: in assenza di uno strumento di tutela esecutiva verrebbe meno il potere giurisdizionale già in sede dichiarativa. Inoltre, un'eventuale esecuzione forzata avrebbe comportato un controllo sugli altri poteri dello Stato a tempo indeterminato, al fine di verificare l'idoneità del piano a tutelare i diritti azionati e la sua corretta attuazione. Il potere giudiziario, sostiene la Corte, è privo degli strumenti e della legittimazione costituzionale per svolgere questo compito. In fondo, argomenta con riluttanza la Corte, non si può ignorare che la condanna alla redazione di un piano per la riduzione delle emissioni sarebbe effettivamente in grado di tutelare gli attori fintanto che vi fosse un potere, previsto dalla legge, per esercitare un controllo. Mancando questo requisito, ogni tentativo si risolverebbe nella violazione del principio per cui è il processo democratico — non quello civile — a poter determinare le scelte politiche in materia climatica. In definitiva, nessuna buona intenzione può giustificare la violazione della separazione dei poteri ⁽⁵⁷⁾.

L'opinione dissenziente si esprimeva con toni conflittuali nei confronti della maggioranza del collegio, quasi rimproverandola di non volersi fare carico delle esigenze di tutela derivanti dai cambiamenti climatici. Veniva anzitutto ricordato che il destino dei diritti fondamentali è sottratto alle oscillazioni politiche risultanti del processo democratico: nel contesto di una costituzione rigida, neppure la maggioranza degli elettori può abrogare i diritti riconosciuti dalla Carta costituzionale ⁽⁵⁸⁾. Inoltre, veniva affermato un intimo legame tra diritti fondamentali e principi insiti al testo costituzionale. Tra loro, il giudice Staton identificava il più rilevante: il principio di perpetuità della Repubblica. Già messo a rischio dalla guerra di secessione, la crisi climatica pone nuovi pericoli per l'ordinamento democratico. La Costituzione impone quindi di intervenire in materia di

⁽⁵⁶⁾ Ivi, p. 25: « We are therefore skeptical that the first redressability prong is satisfied. But even assuming that it is, the plaintiffs do not surmount the remaining hurdle-establishing that the specific relief they seek is within the power of an Article III court ».

⁽⁵⁷⁾ Ivi, p. 25: « We reluctantly conclude, however, that the plaintiffs' case must be made to the political branches or to the electorate at large, the latter of which can change the composition of the political branches through the ballot box. That the other branches may have abdicated their responsibility to remediate the problem does not confer on Article III courts, no matter how well-intentioned, the ability to step into their shoes [...] ».

⁽⁵⁸⁾ Ivi, p. 36: « As fundamental rights, these may not be submitted to vote; they depend on the outcome of no elections [...] ».

cambiamenti climatici. Se ciò non avviene sul piano politico, i singoli possono adire l'autorità giurisdizionale per tutelare i propri diritti fondamentali. Le Corti non sono la sede per prendere decisioni politiche, ma rimangono il luogo della tutela dei diritti e non possono sottrarsi a questo compito, anche quando le decisioni hanno risvolti politici ⁽⁵⁹⁾.

Il giudice Staton metteva successivamente a fuoco l'istituto della *redressability*, nella sua duplice veste di interesse ad agire e di giustiziabilità della domanda. Sul primo aspetto, si coglie una certa somiglianza col caso *Urgenda*: considerati i volumi di emissione imputabili agli Stati Uniti ed il fatto che siamo prossimi al « punto di non ritorno », anche la mera riduzione delle emissioni era considerata idonea ad offrire una tutela significativa ⁽⁶⁰⁾. Sulla giustiziabilità, il giudice osservava che non sarebbe stata necessaria alcuna attività di sorveglianza sugli altri poteri dello Stato. Il provvedimento giudiziario si sarebbe limitato ad indicare quale fossero gli interventi necessari a tutelare i diritti fondamentali azionanti, senza per questo dover agire da osservatore e controllore. Il problema dell'esecuzione forzata della sentenza non si poneva, dunque, secondo la prospettiva del giudice dissenziente. D'altronde, altrettanto era accaduto quando era stata ordinata dall'autorità giudiziaria la riforma del sistema scolastico al fine di eliminare le discriminazioni razziali ⁽⁶¹⁾. Anche in quel caso era stata accertata la violazione dei diritti soggettivi azionati e le Corti avevano ordinato il mutamento dell'assetto legislativo, eppure non si erano poste questioni circa la possibilità di emettere un provvedimento giurisdizionale.

c) Considerazioni conclusive sul caso *Juliana*: questa vicenda rientra nel contenzioso climatico « strategico » tra privati e Stato. Le similitudini col caso *Urgenda* sono molteplici. Facendo leva sui diritti fondamentali, i giovani attori chiedevano la condanna a redigere un piano nazionale per la riduzione dei « gas serra ». Anche qui la decisione sulle condizioni dell'azione sottendeva la più ampia questione della frizione tra l'attività giurisdizionale e le prerogative politiche dei poteri esecutivo e legislativo. Diverso, però, è stato l'esito: la *Ninth Circuit Court of Appeals* ha infatti ritenuto che la materia fosse estranea al potere giurisdizionale e che mancasse la legittimazione degli attori.

Il caso *Urgenda* insegna che, nel contesto del contenzioso climatico strategico, la strada dei diritti fondamentali consente di superare il vaglio sulle condizioni dell'azione. Stando all'esperienza olandese è infatti necessario: a) allegare un danno, patrimoniale o non patrimoniale, in relazione ad un proprio diritto fondamentale; b) chiedere che sia accertata la

⁽⁵⁹⁾ Ivi, p. 43.

⁽⁶⁰⁾ Ivi, p. 45: « The practical redressability is not measured by our ability to stop climate change [...]; it is instead measured by our ability to curb by some meaningful degree what the record shows to be an otherwise inevitable march to the point of no return ».

⁽⁶¹⁾ Cfr. la sentenza della Corte Suprema *Brown v. Bd. of Educ. (Brown I)*, 347, U.S. 483 (1954).

responsabilità dello Stato per aver contribuito, con le proprie politiche, al cambiamento climatico e quindi alla lesione dei diritti azionati; c) chiedere la condanna alla riduzione, seppure parziale, delle emissioni di gas serra.

I giudici olandesi si erano limitati a verificare la giustiziabilità della domanda sul terreno della tutela dichiarativa. La decisione della *Ninth Circuit Court of Appeals* opera, invece, su un piano diverso. Nel caso statunitense si è negata la giustiziabilità della domanda per carenza di strumenti esecutivi. L'accento è stato posto — seppure implicitamente — sull'esecuzione forzata dell'eventuale condanna, più che sulla possibilità di offrire una tutela dichiarativa. La vicenda *Juliana*, quindi, aggiunge un tassello al complesso *puzzle* del contenzioso climatico: la giustiziabilità dei diritti fondamentali in materia climatica va verificata sia nel contesto della tutela dichiarativa, che in quello — prospettico — della eventuale tutela esecutiva. Occorre dunque chiedersi se vi sia giustiziabilità della materia climatica pur in assenza di strumenti esecutivi in forma specifica; e ancora, se un'eventuale esecuzione forzata si tramuti necessariamente nella violazione della separazione dei poteri, determinando — già in sede di tutela dichiarativa — la chiusura in rito del processo.

8. — Nel nostro ordinamento non vi sono attualmente pronunce in materia di contenzioso climatico. Come anticipato in sede di introduzione, però, è stato convenuto lo Stato italiano di fronte al Tribunale di Roma, nel contesto dell'iniziativa denominata "Giudizio universale". Stando alle informazioni sinora rese pubbliche, l'azione ha le caratteristiche del contenzioso climatico « strategico » e tende alla condanna dello Stato alla riduzione delle emissioni del 92% rispetto al 1990, entro il 2030 ⁽⁶²⁾.

E dunque imminente il momento in cui anche la nostra disciplina processuale si troverà a confrontarsi con le questioni già emerse nei casi *Urgenda* e *Juliana*. Partendo da queste vicende e dai rilievi problematici emersi in punto di condizioni dell'azione, ci si propone ora di tratteggiare alcune possibili soluzioni in riferimento al nostro sistema processuale.

Come emerso nelle pagine precedenti, la giurisdizione è quella ordinaria, trattandosi qui di domande volte a tutelare diritti soggettivi costituzionalmente garantiti, azionabili per mezzo della disciplina codicistica del fatto illecito ⁽⁶³⁾.

Circa la legittimazione ad agire, s'è visto come il clima, ancor più che l'ambiente, sia un bene adespota sul quale insiste un interesse diffuso. Ciò nonostante, i casi *Urgenda* e *Juliana* insegnano che la legittimazione possa

⁽⁶²⁾ Si v. il link: <https://giudiziouniversale.eu/la-causa-legale/>. Ne parla anche VIVIANI, *Climate change litigation: quale responsabilità per l'omissione di misure idonee a contrastare i cambiamenti climatici?*, in *Amb. & svil.*, 2020, p. 599 ss.

⁽⁶³⁾ Il giudice amministrativo avrebbe invece giurisdizione nel caso in cui fosse chiesta la tutela di interessi legittimi in riferimento ad atti amministrativi. Questo tipo di azioni ha caratterizzato la prima fase del contenzioso climatico, basato sulla violazione di norme primarie o regolamentari.

essere ancorata ai diritti fondamentali. Ne consegue che il clima, da oggetto della domanda, diventa un elemento della fattispecie costitutiva dei diritti di volta in volta azionati. Sorgono a questo punto delicati profili circa la prova del nesso causale, rispetto ai quali svolge un ruolo importante la *attribution science* ⁽⁶⁴⁾, ossia quel ramo della scienza che studia il rapporto tra specifici eventi atmosferici e i cambiamenti climatici. Questo aspetto è fondamentale per ottenere l'accoglimento della domanda, ma — rimanendo sul piano della legittimazione ad agire — la scelta di azionare i diritti fondamentali consente di superare il problema di attribuire un bene intrinsecamente adespota ad uno o più attori.

In questo senso, la domanda può essere fondata su quei diritti costituzionali tutelati in via esplicita, a partire dal diritto alla salute ed alla proprietà privata, in combinato disposto con gli artt. 2043 e 2059 c.c. ⁽⁶⁵⁾. Non sarebbe però possibile replicare quanto avvenuto nel caso *Urgenda*, laddove si è fatto riferimento alla cedu. Il nostro ordinamento, infatti, adotta un approccio dualista nel regolare il rapporto tra diritto interno e diritto internazionale: quelle previste dalla cedu sono norme interposte, tra la disciplina nazionale e l'art. 117 cost., senza possibilità di applicazione diretta ⁽⁶⁶⁾.

Gli attori potrebbero inoltre fondare la propria legittimazione chiedendo il riconoscimento in via giurisprudenziale del diritto — implicito — a vivere in un sistema climatico capace di sostenere la vita umana, come avvenuto nel caso *Juliana* ⁽⁶⁷⁾. In effetti, già dal 1987 la Corte costituzionale ha optato per una lettura evolutiva dell'art. 2 cost. All'elenco dei cd. « nuovi diritti » inviolabili potrebbe potenzialmente aggiungersi quello a vivere in un clima idoneo alla vita umana ⁽⁶⁸⁾.

Così come avvenuto nel caso *Urgenda*, le argomentazioni sulla legittimazione ad agire potrebbero altresì giovare del fatto che il nostro Paese è parte contraente della convenzione di Aarhus sull'accesso alle informa-

⁽⁶⁴⁾ Ne parlano diffusamente BURGER-WENTZ-HORTON, *The Law and Science of Climate Change Attribution*, in *Colum. Jour. of Env. L.*, vol. 45, 1, 2020, pp. 57-240.

⁽⁶⁵⁾ Sulla tutela dei diritti costituzionalmente garantiti attraverso il sistema codicistico del fatto illecito, cfr. NAVARRETTA, voce *Diritti inviolabili e responsabilità civile*, in *Enc. dir.*, annali, VII, 2014, p. 343 ss. Ancora, cfr. FRATINI, *Manuale sistematico di diritto civile*, Roma, 2019, p. 1769.

⁽⁶⁶⁾ Cfr. Corte cost., 11 marzo 2011, n. 80, in *Dejure*. In dottrina, cfr. CARDONE, voce *Diritti fondamentali (tutela multilivello dei)*, in *Enc. dir.*, annali, IV, 2011, p. 399 ss.

⁽⁶⁷⁾ Circa il diritto a vivere in un sistema climatico capace di sostenere la vita umana, cfr. BALDIN, *Towards the judicial recognition of the right to live in a stable climate system in the European legal space?*, in *DPCE on-line*, 2020, 2, p. 1419.

⁽⁶⁸⁾ Cfr. BARBERA, voce *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enc. dir.*, annali, VIII, 2015, p. 326 ss. Per una riflessione sul rapporto tra art. 2 cost. e artt. 2043 e 2059 c.c., cfr. NAVARRETTA, voce *Diritti inviolabili e responsabilità civile*, in *Enc. dir.*, annali, VII, 2014, p. 343 ss.; ancora, cfr. NAVARRETTA, *Ripensare il sistema dei danni non patrimoniali*, in *Resp. civ. e prev.*, 2004, p. 3.

zioni, la partecipazione dei cittadini e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, stipulata il 25 giugno 1998 e ratificata dall'Italia con l. 16 marzo 2001, n. 108.

In riferimento alla legittimazione ad agire, l'azione di classe introdotta dalla l. 12 aprile 2019, n. 31 potrebbe — in linea teorica — costituire uno strumento utile. La nuova disciplina, contenuta negli artt. 840-*bis* ss. c.p.c., abroga quella consumeristica e offre uno strumento di tutela generalizzato e alternativo, svincolato dal rapporto di consumo e comprendente sia la responsabilità contrattuale, che quella extracontrattuale⁽⁶⁹⁾. La nuova azione di classe, pertanto, sembrerebbe costituire lo strumento ideale per consentire l'accesso alla giustizia proprio in quelle ipotesi di lesione di diritti omogenei imputabile al cambiamento climatico. Tuttavia, l'art. 840-*bis*, comma 3°, c.p.c. richiede che il convenuto sia un'impresa o un ente gestore di un pubblico servizio o di pubblica utilità. Pertanto, in materia di contenzioso climatico « strategico » la proposizione di un'azione di classe è impedita dallo sbarramento sul piano della legittimazione passiva — non resta dunque che utilizzare il processo ordinario, con litisconsorzio facoltativo —.

Il punto dell'interesse è quello che, probabilmente, pone meno problemi: intendendo l'istituto sul piano dell'interesse « al mezzo processuale », va senz'altro concluso che non sono rinvenibili nel diritto sostanziale soluzioni alternative al provvedimento giurisdizionale; sul diverso piano dell'interesse « al risultato »⁽⁷⁰⁾, si pone il tema dell'utilità di una condanna che, anche ove rispettata dallo Stato soccombente, non sarebbe in grado di mutare — di per sé — il corso dei cambiamenti climatici, essendo questi parte di un processo globale. Una soluzione potrebbe essere mutuata dal caso *Urgenda*: la riduzione delle emissioni da parte di un solo Paese offre una tutela parziale, ma comunque capace di contribuire all'effettiva tutela dei diritti azionati.

La questione della giustiziabilità della materia pone maggiori problemi. I giudici olandesi hanno individuato la chiave di volta nell'equilibrio tra la tutela giurisdizionale dei diritti soggettivi e la discrezionalità politica nel trovare le soluzioni necessarie a ridurre le emissioni. Questo schema potrebbe agevolmente ripetersi anche nel nostro ordinamento. La vicenda *Juliana* ha però posto l'ulteriore questione del rapporto tra tutela dichiarativa ed esecutiva. L'interrogativo riguarda la possibilità di emettere un provvedimento giurisdizionale dichiarativo, laddove poi manchino gli strumenti di coercizione in via esecutiva. Una soluzione potrebbe rinvenirsi nel fatto che il nostro ordinamento già conosce casi in cui, pur in mancanza di strumenti esecutivi, è comunque possibile decidere nel merito la domanda

⁽⁶⁹⁾ In dottrina si è infatti parlato di « deconsumerizzazione » dell'azione di classe. Per una prima lettura dell'istituto, cfr. SASSANI (a cura di), *Class action, Commento sistematico alla legge 12 aprile 2019, n. 31*, Pisa, 2019.

⁽⁷⁰⁾ Sulla distinzione citata cfr., LUISO, *Diritto processuale civile, I Principi generali*, cit., pp. 226-227.

attoreo. Questo avviene, ad esempio, per le sentenze di reintegra sul posto di lavoro *ex art.* 18, l. 20 maggio 1970, n. 300: se il datore di lavoro non adempie, non è possibile alcuna esecuzione in forma specifica. L'esecuzione in forma specifica è carente anche in caso di mancata attuazione dell'obbligo di consegna dei minori ⁽⁷¹⁾. Ancora, in riferimento a sentenze emesse contro lo Stato, i provvedimenti di condanna della Corte europea dei diritti dell'uomo sono vincolanti, ma privi di mezzi di tutela esecutiva ⁽⁷²⁾. Considerando che il fare infungibile consiste nell'attivare i poteri che la Costituzione attribuisce al Parlamento e al Governo, non appare immaginabile neppure il ricorso al giudizio di ottemperanza, possibile anche a fronte di un provvedimento del giudice ordinario ⁽⁷³⁾. L'art. 112, comma 2°, lett c), c. proc. amm., non consente al giudice amministrativo in sede di ottemperanza di sostituirsi al Parlamento o al Governo.

Cercando uno strumento di coazione, si potrebbe rinvenire una possibile soluzione all'art. 614-*bis* c.p.c., a patto che i diritti fondamentali azionati siano tutelabili in via indiretta mediante la condanna al pagamento di una somma di denaro.

A fronte di questo scenario, si potrebbe anzitutto ritenere irrilevante la carenza di strumenti esecutivi. Altrimenti, è possibile immaginare una domanda subordinata, volta ad ottenere il risarcimento per equivalente dei danni — patrimoniali e non — causalmente legati al cambiamento climatico. In tal caso si darebbe vita ad un ibrido: un contenzioso climatico « strategico » in via principale e « routinario » in via subordinata. Una terza soluzione è rinvenibile dalla sovrapposizione, ideale, dei casi *Urgenda* e *Juliana*: forse è proprio l'inesistenza di strumenti esecutivi a consentire l'esercizio del potere giurisdizionale in una materia così attigua alla discrezionalità politica. In effetti, accogliendo quest'ultimo scenario, la tutela dichiarativa si potrebbe esprimere senza il timore di invadere il campo dei poteri esecutivo e legislativo, i quali rimarrebbero liberi di trovare le soluzioni necessarie a ridurre le emissioni. In tal caso, però, la sentenza di condanna si tramuterebbe, sostanzialmente, in un provvedimento di mero accertamento.

In sede di introduzione, ci si è chiesti se anche il nostro ordinamento processuale sia aperto al contenzioso climatico « strategico » e, in quest'ultimo paragrafo, sono state delineate alcune possibili soluzioni per superare gli ostacoli posti dalle condizioni dell'azione, così come disciplinate nel diritto positivo. Mentre la legittimazione e l'interesse trovano soluzioni apparentemente lineari, rimane il punto dolente della giustiziabilità, anche

⁽⁷¹⁾ Su entrambi gli aspetti, cfr. PROTO PISANI, *Lezioni di diritto processuale civile*, Napoli, 2014, pp. 750-751; in particolare sugli obblighi di consegna dei minori, cfr. MANDRIOLI-CARRATTA, *Diritto processuale civile*, Torino, 2019, p. 203.

⁽⁷²⁾ FILICE, *L'esecuzione delle sentenze della Corte di Strasburgo: improponibile l'azione di ottemperanza*, in *Gior. dir. amm.*, 1, 2016, p. 25 ss.

⁽⁷³⁾ Sul giudizio di ottemperanza delle sentenze del giudice ordinario, cfr. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, 2012, p. 1815.

sotto il profilo del rapporto tra tutela dichiarativa e quella esecutiva. Pare evidente che i cambiamenti climatici non possano trovare una soluzione definitiva nel processo e che, quando ad essere convenuto è lo Stato, vi è il rischio che se ne faccia un uso parzialmente strumentale, volto ad attirare l'attenzione dell'opinione pubblica sul tema. Il pericolo è quindi quello di un conflitto tra politica e magistratura. Tuttavia, questo conflitto non è una novità portata dal contenzioso climatico. Importanti voci della nostra dottrina hanno evidenziato come, a fronte della « latitanza » del potere politico, da un lato, e delle concrete esigenze di tutela, dall'altro, i problemi sociali cerchino ristoro nel processo. Le domande di tutela si trasferiscono dal piano politico a quello giudiziale. Il legislatore può ritenere le esigenze di tutela irrilevanti, intempestive oppure semplicemente essere impreparato ad affrontarle. Il giudice, invece, non può ignorare la domanda giudiziale: gli è impedito procrastinare la decisione su un tema solo perché irrisolto dalla politica. L'intervento del giudice, però, non necessariamente mette in frizione i poteri dello Stato. Il conflitto può essere evitato ricorrendo, nell'esercizio della funzione giurisdizionale, ai principi costituzionali. Mantenendo come bussola l'interpretazione costituzionalmente orientata, è dunque possibile valorizzare il processo civile come strumento di tutela dei diritti fondamentali lesi dai cambiamenti climatici ⁽⁷⁴⁾. L'esperienza olandese dimostra, a tal proposito, che con uno sforzo interpretativo in sede giurisprudenziale si possa arrivare ad una sentenza di condanna dello Stato. In questo senso, sarà interessante verificare l'esito dell'iniziativa « Giudizio universale ». Alla riflessione accademica spetta, però, il compito di rinvenire delle soluzioni percorribili nel diritto vigente e quello di interrogarsi sull'opportunità di elaborare nuove norme processuali ⁽⁷⁵⁾, con l'obiettivo di rendere effettivo l'accesso alla giustizia nell'ambito del contenzioso climatico.

GIANNI GHINELLI

Dottorando di ricerca dell'Università di Bologna

⁽⁷⁴⁾ Questa costruzione è proposta da ΡΟΒΟΤΛΑ, *Il diritto di avere diritti*, cit., pp. 54-66, il quale parla del processo quale « pattumiera dei conflitti sociali ».

⁽⁷⁵⁾ Proprio in punto di condizioni dell'azione, cfr. gli artt. 4, 17, 18 del *Model Statute for Proceedings Challenging Government Failure to Act on Climate Change* proposta dall'*International Bar Association*. Per una riflessione sulla disciplina « tradizionale » delle condizioni dell'azione quale ostacolo all'accesso alla giustizia, cfr. ΚΟΤΖ, *Public Interest Suits*, in *Access to Justice and Welfare State*, a cura di Cappelletti, cit., pp. 100-102.