

Il contenzioso climatico dal 2015 ad oggi

di Monica Delsignore

Il contenzioso climatico ha conosciuto una progressiva espansione soprattutto dopo il 2015. La connotazione strategica di molte controversie rivela come le stesse mirino a realizzare una *regulation through litigation*, così da imporre scelte politiche al legislatore anche alla luce delle indicazioni che vengono dalla scienza. La giurisprudenza assume, come già in passato, un ruolo propulsivo mettendo in luce la necessità che gli Stati si facciano carico della dimensione globale del fenomeno e che mettano in opera strumenti in grado, quantomeno, di mitigarlo. Il fenomeno solleva, tuttavia, questioni giuridiche soprattutto in tema di sussistenza della legittimazione e possibile violazione del principio della separazione dei poteri.

Climate litigation has seen a progressive expansion after 2015. The strategic connotation reveals the intention of achieving regulation through-tigation, so as to impose political choices to the legislator also in the light of scientific results. As in the past, case-law plays a leading role in highlighting the need fro States to take responsibility for the global dimension of the phenomenon and to implement tools capable, at least, of mitigating it. However, the phenomenon raises legal questions, especially as regards the existence of standing and the possible violation of the principle of the separation of powers.

La cornice

Con la locuzione contenzioso climatico ci si riferisce a controversie che siano in qualche modo connesse al cambiamento del clima derivante dal surriscaldamento globale (per un'ampia rassegna ragionata del tema si rinvia a W. Kahl - M.P. Weller, *Climate Change Litigation. A Handbook, Hart - Nomos*, Oxford - Baden Baden 2021). Si tratta di un fenomeno naturale oggi attestato dalla scienza con prove inconfutabili; la sua causa è stata ricondotta, in massima parte, all'attività umana e alle emissioni in atmosfera da essa prodotte, come si legge nell'ultimo rapporto pubblicato nel 2014 dall'IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*; il nuovo report in elaborazione sarà disponibile dal settembre 2022; informazioni al link <https://www.ipcc.ch/ar6-syr/>).

L'attenzione del diritto internazionale al fenomeno non è certo recente posto che la Convenzione quadro sul cambiamento climatico delle Nazioni Unite (UNFCCC) risale al 1992 e, da allora, stante il meccanismo nella stessa previsto, si sono svolte periodicamente le c.d. COP (*conference of the parties*) al fine di verificare l'applicazione della Convenzione e mettere a punto strumenti adeguati ad assicurare che le concentrazioni nell'atmosfera di gas a effetto serra si stabilizzino a un livello che impedisca ogni perturbazione antropica pericolosa del sistema climatico. Come noto, in occasione della COP3, si era giunti alla redazione del Protocollo di Kyoto, fonte di obblighi di riduzione delle emissioni antropiche di sei gas (anidride carbonica, metano, ossido di azoto, idrofluorocarburi, perfluorocarburi ed esafloro di zolfo) distribuiti secondo percentuali diverse tra gli Stati e, tuttavia, a lungo rimasto inefficace per la mancata adesione di alcuni Paesi, tra cui gli Stati Uniti *in primis*. La successiva generale sfiducia quanto alla capacità del contesto internazionale di adottare soluzioni adeguate e capaci di contrastare, o almeno limitare, il cambiamento climatico sembrava aver trovato un arresto nel 2015 con l'adozione dell'Accordo di Parigi ad opera della COP 21, che mira al contenimento dell'innalzamento della temperatura media del pianeta, rafforzando al contempo le capacità di adattamento e coordinando i flussi finanziari necessari a sostenere la transizione energetica e industriale. Di fronte alla presa d'atto che il cambiamento climatico rappresenta un rischio globale, dovuto agli sviluppi delle attività industriali e agli incrementi dei consumi, che mette in evidenza i legami che intercorrono fra i problemi economici e politici, da un lato, e quelli ambientali, dall'altro (in merito B. Tonoletti, *I cambiamenti climatici come problema di diritto pubblico universale*, in *Riv. giur. amb.*, 2021, 37) l'Accordo è una scommessa centrata soprattutto sull'inedito concetto di "sforzo ambizioso", con cui ci si riferisce a un meccanismo di impegni volontariamente assunti dagli Stati che intende sostituire il ben più tradizionale concetto di "obbligo" loro imposto da un trattato. Il tempo dirà se questa sarà davvero una carta vincente per far fronte al rischio di un danno irreversibile per gli equilibri fondamentali del pianeta o se si tratterà, come in passato, di un espediente diplomatico, utile soltanto a nascondere la persistente incapacità degli Stati di affrontare il problema (così T. Scovazzi, *Dal Protocollo di Kyoto all'Accordo di Parigi*, in *Riv. giur. amb.*, 2021, 163). In armonia

con gli sforzi internazionali, nel contesto europeo il nuovo modello di crescita del Green Deal, proposto nella nota comunicazione della Commissione dell'11 dicembre 2019 (COM (2019) 640 final) ha dichiarato le sfide ambientali e climatiche "il compito che definisce la nostra generazione". Nel proporre una nuova strategia di crescita volta a trasformare l'Unione in "una società giusta e prospera, dotata di un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva che nel 2050 non genererà emissioni nette di gas a effetto serra e in cui la crescita economica sarà dissociata dall'uso delle risorse" si indica agli Stati membri quale sia la direzione (sul rafforzamento e sull'equilibrio nei ruoli dei poteri pubblici in questo quadro si rinvia a E. Bruti Liberati, *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, in *Dir. pubbl.*, 2021, 416 e E. Chiti, *Managing the ecological transition of the EU: The European Green Deal as a regulatory process*, (2022), 59, *Common Market Law Review*, p. 19.). La più recente comunicazione "Pronti per il 55%": realizzare l'obiettivo climatico dell'UE per il 2030 lungo il cammino verso la neutralità climatica (14 luglio 2021, COM(2021) 550 final) e la c.d. legge europea sul clima (Reg. UE 2021/1119 del 30 giugno 2021, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (Ce) n. 401/2009 e il regolamento (Ue) 2018/1999 ("Normativa europea sul clima") rappresentano passi in quella direzione, ma molte sono le questioni ancora aperte ove solo si pensi al dibattito attuale quanto alla inclusione della produzione di energia nucleare tra le attività economiche ecosostenibili su cui investire in base al c.d. Regolamento Tassonomia (Reg. UE 2020/852 del 18 giugno 2020 relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088).

I precedenti

In questa cornice si colloca il contenzioso climatico che, come si avrà modo di illustrare, include certamente controversie in tema di mancata adozione da parte degli Stati delle misure necessarie o adeguate ad affrontare il mutamento del clima, ma si riferisce anche a controversie legate alla legittimità di permessi e autorizzazioni ad impianti per la lavorazione del carbone o per la produzione di energia, considerati dai ricorrenti in contrasto con i proclamati obiettivi di riduzione delle emissioni, ovvero ad azioni in tema di responsabilità per danni derivanti da politiche industriali messe in opera da grandi gruppi nel settore energetico, incuranti delle conseguenze negative della loro attività per l'ambiente.

Occorre precisare che non si tratta di un contenzioso in precedenza completamente sconosciuto. Proprio negli Stati Uniti, dove di fatto è nato il contenzioso climatico e dove sono state instaurate più della metà delle controversie pendenti a livello mondiale, la decisione **Massachusetts v. Environmental Protection Agency (549 U.S. 497 (2007))**, che compare in tutti i manuali di diritto amministrativo e risale ormai a circa 15 anni fa, verteva sui limiti alla discrezionalità dell'Autorità federale nell'interpretazione di un regolamento (il *Clean Air Act*) e sulla conseguente esistenza o meno dell'attribuzione del potere di intervenire per disciplinare le emissioni di gas a effetto serra. Come emergerà nel prosieguo, la novità che si osserva, soprattutto a partire dal 2015, è l'appello a motivi di ricorso diversi da quelli tradizionali, connessi all'affermarsi nell'ordinamento internazionale di un legame tra diritti umani e cambiamento climatico, testualmente riconosciuto nel Preambolo dell'Accordo di Parigi (in questo senso J. Peel - H.M. Osofsky, *A Right Turn in Climate Change Litigation*, in *Transnational Environmental Law*, 7:1 (2018), 37-67, qui 39; sul tema si veda anche *Human rights and the environment Legal, Economic and Ethical Perspectives*, a cura di N. Gullo, Napoli 2020), accanto, certamente, all'intensificarsi dei ricorsi alle Corti.

Due importanti e utili banche dati

Il progressivo interesse anche della dottrina per il tema qui esaminato è testimoniato dall'esistenza di due diverse banche dati, presso due diversi centri di ricerca, rispettivamente il *Sabin Centre for Climate Change Law presso la Columbia University di New York* (accessibile a questo link <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/>) e il *Grantham Research Institute on Climate Law and the Environment presso la London School of Economics* (accessibile a questo link <https://climate-laws.org/>). Consultando le banche dati (che rendono disponibili anche regolamenti, piani e programmi e sono aggiornate non solo con tutte le decisioni che saranno di seguito citate, ma anche con le cause tuttora pendenti) se ne ricava l'esistenza di circa duemila controversie sul tema ed è altresì possibile verificare che tali controversie sono sensibilmente aumentate nel periodo più recente, tanto che più della metà risultano proposte a partire dal 2015, anno a cui risalgono le due decisioni molto note del caso Urgenda nei Paesi Bassi (**Corte Distrettuale dell'Aja, Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands, causa n. C/09/456689, sentenza del 24 giugno 2015**) e del caso Leghari in Pakistan (**Ashgar Leghari v. Federation of Pakistan (W.P. No. 25501/2015), Lahore High Court Green Bench, Orders of 4 Sept. and 14 Sept. 2015**, disponibile al link https://elav.org/pk_Leghari). Tale anno, come si anticipava, segna l'avvio di una nuova era dell'approccio giuridico al fenomeno del cambiamento climatico, anzitutto, nel senso, qui rilevante, del progressivo sempre maggior ricorso al giudice. Le decisioni del 2015, inoltre, svolgono un

Il contenzioso climatico come contenzioso strategico

ruolo determinante anche nel contesto della diplomazia internazionale. Le sentenze di condanna nei confronti degli Stati certamente esercitano una pressione sui Governi riuniti nel dicembre sempre del 2015 per la COP21, così stimolando il consenso verso la necessità di sforzi condivisi sigellati nell'Accordo di Parigi (in merito S. Nespor, *I principi di Oslo: nuove prospettive per il contenzioso climatico*, in questa *Rivista*, 2015, 750).

È d'uso riferirsi al contenzioso climatico anche con l'aggettivo di contenzioso strategico, per indicare che si tratta di particolari controversie che si basano su nuove strategie difensive e mirano non tanto a soddisfare le pretese dei ricorrenti, quanto a produrre cambiamenti sostanziali nelle politiche pubbliche, ovvero a creare consapevolezza civica, o ancora a modificare le condotte degli operatori industriali o del decisore politico (in merito J. Setzer - R. Byrnes, *Global trends in climate change litigation: 2020 snapshot*, 2020 e S. Valaguzza, *Liti strategiche: il contenzioso climatico salverà il pianeta?*, in *Dir. proc. amm.*, 2021, 293). Nonostante la decisione del singolo caso possa essere in concreto sfavorevole, ciò non sempre smorza il valore, appunto strategico, dell'accesso alla giustizia come strumento per intensificare il dibattito pubblico sui problemi, sulle criticità e sulle possibili disastrose conseguenze del cambiamento climatico in base alle pratiche in atto. Questo è avvenuto nel noto caso **Juliana vs. United States** in cui ventuno giovani ricorrenti (di età compresa tra i 9 e 19 anni) supportati dalla ONG *Our Children's Trust* e dal climatologo James Hansen, hanno chiamato in giudizio il governo statunitense lamentando che le politiche pubbliche sull'uso dei carburanti fossili ledessero i propri diritti fondamentali (*life, liberty, property*), violando, tra l'altro, gli obblighi dello Stato federale in tema di *public trust*, ovvero gli obblighi di tutela e protezione delle risorse naturali in favore delle generazioni presenti e future (per un commento M. Gerrard, in *Dir. proc. amm.*, 2020, 1081). La causa, ammessa alla trattazione, è stata infatti poi respinta nel merito, ma ha richiamato l'attenzione dell'opinione pubblica e dei mezzi di informazione sul tema.

La connotazione strategica spiega anche la particolare attenzione degli studiosi per il contenzioso climatico, con l'intento di comprendere il potenziale impatto sulla regolazione di questa particolare tipologia di attivismo ambientale. Il ricorso alla giurisdizione da parte delle associazioni, che soprattutto nei paesi di *common law* presenta costi molto elevati, non mirerebbe affatto ad ottenere il risarcimento dei danni subiti, ma invece a realizzare una *regulation through litigation*, così da imporre scelte di *policy* in assenza di iniziative da parte del governo (in merito B. Pozzo, *La climate change litigation in prospettiva comparatistica*, in *Riv. giur. amb.*, 2021, 271, qui, 285; K. Bouwer - J. Setzer, *Climate Litigation as Climate Activism: What Works?*, The British Academy, Londra, 2020; J. Peel - H.M. Osofsky, *Climate Change Litigation*, in *Annu. Rev. Law Soc. Sci.*, 2020, 16:8.1-8.18; L. Bergkamp - J.C. Hanekamp, *Climate Change Litigation against States: The Perils of Court-Made Climate Policies*, 2015, 24, *European Energy and Environmental Law Review*, Issue 5, 102-114).

Le controversie contro gli Stati e l'affermata violazione dei diritti umani

Come si anticipava, sono state di fatto due decisioni adottate nel 2015 in due Stati quasi antipodi, non solo dal punto di vista geografico, a fungere da stimolo e pungolo per l'utilizzo sempre più frequente degli strumenti giurisdizionali come modalità di attivismo ambientale. Certamente già in passato l'accesso alla giustizia ha rappresentato il mezzo per dar voce alle esigenze sociali di tutela dell'ambiente e sottolineare l'esistenza di un problema reale e concreto; basti qui ricordare che in Italia l'istituzione del Ministero dell'ambiente in Italia nel 1986 è senz'altro il frutto del contenzioso di fronte al giudice contabile, ordinario e amministrativo per la protezione dalle conseguenze dannose dell'inquinamento industriale.

L'afflato innovativo nelle decisioni del 2015 sta nell'affermazione in giudizio della esistenza di una violazione dei diritti umani in presenza di attività produttive di emissioni a livelli ancora troppo elevati ove confrontati con gli obiettivi di riduzione legati al contenimento del cambiamento climatico.

Il caso Urgenda

In particolare, il caso Urgenda prende il nome da un'organizzazione non governativa olandese avente l'obiettivo statutario di "stimolare e accelerare i processi di transizione verso una società più sostenibile". L'organizzazione agiva in giudizio chiedendo la condanna dello Stato alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra in modo più consistente rispetto a quanto previsto nella legislazione vigente. La decisione della Corte distrettuale, confermata nei due successivi gradi di giudizio (**Corte d'Appello dell'Aja 9 ottobre 2018**, in *Riv. giur. amb.*, 2018, 821, con nota di V. Jacometti, *La sentenza Urgenda del 2018: prospettive di sviluppo del contenzioso climatico*, sempre in *Riv. giur. amb.* 2019, 121), accoglie la ricostruzione della ricorrente che era fondata sulla violazione degli artt. 2 (diritto alla vita) e 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) della Convenzione Europea dei Diritti Umani. La Corte d'Appello muove, infatti, dal presupposto che l'obbligo dello Stato consista anche nel prevenire il

pericolo che gli interessi protetti dagli artt. 2 e 8 della Convenzione possano venire pregiudicati. Tali articoli già nella giurisprudenza della Corte EDU erano stati oggetto di una interpretazione estensiva tale da fondarvi il diritto a vivere in un ambiente sano e non irrimediabilmente inquinato, imponendo da ultimo anche risarcimenti monetari agli Stati inadempienti ai loro doveri di garanzia per i cittadini (**Asselbourg and Others v Luxembourg, 1995; Guerra v Italia, 1998; Hatton and Others v UK, 2003; Fadeyeva v Russia, 2005**).

Il caso Leghari

Nel caso pakistano, invece, il ricorrente è un cittadino singolo. **L'Alta Corte di Lahore**, nella provincia del Punjab, ha ritenuto legittimato il signor Leghari, un agricoltore, che lamentava che la mancata attuazione del piano nazionale di lotta al cambiamento climatico e del relativo programma di implementazione costituissero violazione dei diritti sanciti all'art. 9 (il diritto alla vita) e all'art. 14 (il diritto alla dignità della persona) della Costituzione pakistana. La Corte, nell'ordinanza di accoglimento, provvede a nominare una Commissione, individuando per ciascuno dei diversi Ministeri interessati specifici responsabili con l'obbligo di relazionare al giudice circa la progressiva messa in atto degli strumenti opportuni per garantire l'adattamento e la mitigazione dei fenomeni legati al cambiamento climatico.

L'accoglimento delle pretese avanzate sia da parte di un'associazione sia da parte di un singolo cittadino ha riscosso successo e incoraggiato i movimenti sensibili ai problemi del cambiamento climatico a ricorrere al giudice per sollecitare legislatori, amministratori o gruppi industriali incuranti del fenomeno, tanto che, come già accennato, il numero di cause intentate nell'ultimo quinquennio è pari, se non superiore, a quello delle cause su questi temi intentate sino al 2015 (come si legge nel già citato *Report J. Setzer - R. Byrnes, Global trends in climate change litigation: 2020 snapshot*).

Nel 2020 anche la Corte EDU è stata adita direttamente su questioni climatiche. Quattro ragazzi portoghesi hanno, infatti, citato in un giudizio tuttora pendente ben trentatré Stati (i Membri dell'Unione Europea, la Norvegia, la Russia, la Svizzera, la Turchia, l'Ucraina e il Regno Unito) lamentando la mancata adozione di misure legislative e amministrative adeguate a combattere il cambiamento climatico e la conseguente violazione degli artt. 2 e 8 della Convenzione (**Youth for Climate Justice v. Austria et al., depositato il 2 settembre 2020**). Poco tempo dopo un gruppo di signore svizzere, dell'età media di settantacinque anni, sempre sulla base degli artt. 2 e 8, ha affermato l'esistenza di un collegamento tra il cambiamento climatico e le patologie legate alla propria vulnerabilità in funzione del genere e dell'età, chiedendo la condanna della confederazione elvetica a misure idonee a contenere il fenomeno (**Union of Swiss Senior Women for Climate Protection v. Swiss Federal Council, depositato il 26 Novembre 2020**; sul richiamo alle conseguenze negative sulla salute del riscaldamento globale nel contenzioso climatico si veda S. Negri, *Climate Change and Global Health Exploring Regime Interaction and the Role of the Right to Health Argument in International Climate Litigation*, in *International Community Law Review* v23 n2-3 (20210629), 219-229).

Sempre al fine di affermare l'inadeguatezza delle politiche pubbliche analoghe controversie sono state oggetto della giurisdizione di giudici nazionali, americani ed europei, rivendicando doveri di intervento a tutela dell'ambiente sanciti in disposizioni della legge o della Costituzione.

Il caso Demanda Generaciones Futuras v. Minambiente

In particolare, la **Corte suprema della Colombia (nella decisione del 5 aprile 2018 nella causa Demanda Generaciones Futuras v. Minambiente)** ha affermato la sussistenza del dovere dello Stato di adottare disposizioni in grado di limitare la deforestazione dell'Amazzonia in virtù del principio di equità intergenerazionale e del dovere di solidarietà, sanciti nella Costituzione. L'ineffettività degli strumenti previsti, dimostrata dai dati scientifici, evidenzia, secondo la Corte, la violazione dei doveri imposti in tema di protezione dell'ambiente e lotta al cambiamento climatico e motiva la condanna alla predisposizione di nuovi piani e programmi di tutela integrati, attraverso procedimenti partecipati anche dalle stesse associazioni ambientali e organizzazione di cittadini, parti nel giudizio.

Ormai nota è anche la sentenza della Corte costituzionale tedesca, adita in via diretta per sentir affermare la violazione degli obblighi del legislatore non solo in relazione al diritto alla vita e all'integrità fisica dei ricorrenti, ma anche in tema di tutela dei fondamenti naturali della vita e degli animali e della conseguente assunzione di responsabilità nei confronti delle generazioni future (come previsto all'art. 20a Legge fondamentale per la Repubblica federale di Germania

Il contenzioso di fronte
alla Corte EDU

Le controversie contro gli
Stati e l'affermata
violazione dei doveri di
tutela dell'ambiente e di
riduzione delle emissioni

La Corte costituzionale
tedesca

a seguito della modifica del 26 luglio 2002). La Corte (**Tribunale costituzionale federale, ordinanza del 24 marzo 2021, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20**) ritiene violato il principio di proporzionalità laddove la riduzione delle emissioni di CO₂ è distribuita dal legislatore nel tempo in una prospettiva orientata al futuro, così gravando le generazioni future, appunto, di un onere assai più pensante e radicale di quello richiesto ai cittadini di oggi (per un commento M. Pignataro, *Il dovere di protezione del clima e i diritti delle generazioni future in una storica decisione tedesca*, su www.eublog.it). In particolare, la Corte valorizza il dovere di tutela dell'ambiente, considerandolo un limite alla discrezionalità politica del legislatore. Non solo: il caso va ricordato anche perché il giudice, pur dichiarando la carenza di legittimazione in capo alle associazioni che si proclamano portatrici del diritto della natura, ammette il ricorso di dieci cittadini residenti in Bangladesh e in Nepal. In punto di diritto, la tesi sostenuta dai ricorrenti è che l'art. 1 della Costituzione federale individui nei diritti fondamentali un vincolo per i poteri pubblici senza limiti spaziali e che, di conseguenza, anche stranieri residenti all'estero, la cui situazione soggettiva possa essere influenzata dall'esercizio del potere pubblico tedesco, siano legittimati a domandare che vengano rispettate le obbligazioni positive di protezione discendenti da tali diritti fondamentali (così P.F. Bresciani, *Giudici senza frontiere: prospettive del modello di tutela extraterritoriale dei diritti climatici*, su www.eublog.it).

Il giudice amministrativo francese

Anche in Francia alcune associazioni ambientaliste hanno avviato il procedimento di messa in mora del governo (*recours en carence fautive*) per la mancata adozione di misure adeguate a contrastare il cambiamento climatico, omissione di un dovere specificamente sancito nella Carta per l'ambiente (causa *Notre Affaire à Tous v. France*). A fronte della mancata risposta, le associazioni hanno depositato ricorso al giudice amministrativo di Parigi che ha condannato (**decisione del Tribunal Administratif De Paris n. 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1 del 3 febbraio 2021**) il governo francese ad adottare le misure idonee al raggiungimento degli obiettivi prefissati e a risarcire il danno derivante da tale inazione, quantificato nella somma simbolica di un euro per ciascun ricorrente.

In analogia vicenda il Consiglio di Stato ha recentemente concesso al governo francese il termine del 31 marzo 2022 per predisporre strumenti giuridici ulteriori e diversi da quelli già esistenti, che siano in grado di assicurare il rispetto del quantitativo di riduzioni di emissioni previsto a livello europeo nel Reg. UE 2018/842, pena una successiva sanzione (decisione del 1° luglio 2021, n. 427301, disponibile a questo [link <https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2021-07-01/427301>](https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2021-07-01/427301)). Il ricorso era stato proposto dal Comune di Grande-Synthe, affiancato da altri Comuni e alcune associazioni ambientali, sempre a seguito del silenzio a fronte della richiesta di adempimento dei doveri di intervento pubblico.

I principali limiti nel contenzioso contro gli Stati

Nonostante il diffondersi delle cause intentate contro gli Stati per l'affermata inadeguatezza della programmazione e pianificazione dell'intervento pubblico nella lotta al cambiamento climatico, sono stati messi in luce alcuni specifici argomenti a sfavore dell'impostazione del contenzioso in funzione della tutela dei diritti umani. Si tratta in particolare della non facile prova dell'esistenza di un nesso causale tra l'inerzia dello Stato e la lesione dei diritti, anche a fronte di ulteriori e diversi rischi sociali ed economici a cui si lega il cambiamento climatico; della prova dell'attualità della lesione, che invece potrebbe realizzarsi solo nel tempo futuro; dell'esistenza di un legame strettamente territoriale tra i danni e l'inerzia o insufficienza dell'azione pubblica posto che il fenomeno, come ricordato, ha una portata globale (così S. McNerney-Lankford, *Climate Change and Human Rights: An Introduction to Legal Issues* (2009) 33(2) *Harvard Environmental Law Review*, 431). In alcune decisioni, inoltre, gli addebiti mossi agli Stati, in tema di inerzia e ineffettività degli strumenti, sono stati ritenuti troppo generici, come tali non in grado di rappresentare un effettivo motivo di ricorso (così, ad esempio, **Corte federale del Canada 27 ottobre 2020, 2020 FC 1008 nel caso *La Rose v. Her Majesty the Queen***).

Il limite della carenza dell'interesse a ricorrere nella giurisprudenza della Corte di Giustizia

Il giudice europeo ha assunto una posizione parzialmente disomogenea, mostrandosi rigoroso nella lettura delle norme che disciplinano le condizioni per l'accesso in giudizio, in continuità con la propria giurisprudenza che, anche con riguardo alle controversie ambientali, dove la Convenzione di Aarhus viene spesso invocata per giustificare una maggior apertura nel ricorso alle Corti, vaglia con scrupolo sin eccessivo la legittimazione dei ricorrenti. In due recenti decisioni (**Armando Ferrao Carvalho e altri c. Parlamento e Consiglio europeo C-565/19 P (25 marzo 2021)** che conferma l'ordinanza del Tribunale europeo dell'8 maggio 2019, T-330/18, non pubblicata, e **Biomass Plaintiffs c. Unione Europea C-297/20 P (6 maggio 2020)** che conferma la decisione T-141/19, non pubblicata) la Corte di giustizia ha negato l'esistenza di un interesse diretto e personale in capo ai ricorrenti: posto che il

Il limite della separazione dei poteri

cambiamento climatico comporta effetti nella sfera indistinta di tutti, il giudice ritiene manchi la prova di una posizione differenziata nel caso concreto, distinta da quella della collettività generalizzata. Nemmeno l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali fonda un diritto a ricorrere senza un corrispondente interesse a ricorrere, che non può riconoscersi laddove si impugnino direttive o atti generali, censurandoli nel merito.

Il ricorso al giudice per contestare l'operato del legislatore suscita, inoltre, questioni in tema di separazione dei poteri e rispettivi spazi di intervento del potere giurisdizionale e del potere politico nell'ordinamento.

Il giudice statunitense nella già citata **controversia Juliana** ha ritenuto che, nonostante la condotta del regolatore apparisse non conforme agli obblighi di riduzione delle emissioni, non il giudice, ma il potere politico ("...*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...*") debba essere investito della questione posto che le Corti, in base all'art. 3 della Costituzione, debbono astenersi dalla decisione e non sostituirsi al legislatore.

Anche in Europa, la Corte francofona del Belgio (**Tribunal de premiere instance phronco-phone de Bruxelles 17 giugno 2021**), pur riconoscendo la violazione dei diritti ricorrenti e la negligenza dell'intervento pubblico delle tre regioni delle Fiandre, Vallonia e Bruxelles, ha ritenuto di non poter condannare il governo all'adozione di specifiche misure più stringenti ai fini del raggiungimento degli obiettivi di riduzione, sulla base del principio di separazione dei poteri (par. 2.3.2 decisione) che vieta al giudice di stabilire il contenuto degli obblighi dell'autorità pubblica, così privandola del suo potere di apprezzamento.

Parte della dottrina ha parlato, in proposito di nichilismo giudiziario, ritenendo invece che il giudice disponga degli strumenti per accertare l'inadempimento degli Stati e condannarli all'adozione di strumenti idonei, individuati anche attraverso il ricorso alla scienza e alle soluzioni dalla stessa proposte (in questo senso S. Novak, *The Role of Courts in Remediating Climate Chaos: Transcending Judicial Nihilism and Taking Survival Seriously*, in *The Georgetown Environmental Law Review*, Vol 32, 2020, 743). Certo è che la eventuale sentenza di condanna allo Stato, nei casi in cui il giudice si sia pronunciato, resta di difficile esecuzione e finisce per rappresentare un mero strumento per sollecitare il potere politico, competente secondo i principi dell'ordinamento a intervenire.

Il contenzioso contro le grandi compagnie energetiche e nei confronti di progetti di sviluppo industriale

Un altro diverso ambito in cui si registra un sensibile aumento delle controversie è quello dei ricorsi proposti nei confronti di grandi gruppi industriali che operano nel settore energetico. Tale contenzioso può avere effetti sulle condotte delle imprese, inducendole a introdurre politiche più attente all'ambiente a fronte di possibili costi derivanti dalle spese giudiziarie, se non anche dalle eventuali condanne al risarcimento dei danni.

Il 26 maggio di quest'anno il Tribunale distrettuale dell'Aja, accogliendo il ricorso di alcune associazioni ambientali, ha condannato la Royal Dutch Shell PLC, società che esplora il petrolio e il gas in tutto il mondo, a ridurre entro il 2030 le emissioni di CO₂ del gruppo del 45% rispetto al 2019. Poco prima l'Agenzia internazionale per l'energia aveva pubblicato un report in cui sollecitava ad abbandonare eventuali nuove progettualità per petrolio, gas e carbone e indicava l'obiettivo delle emissioni pari a zero entro il 2050. Il giudice olandese, pur fondando la propria decisione sul diritto interno, richiama e rinvia agli obblighi di lotta al cambiamento climatico e riduzione delle emissioni nella produzione di energia derivanti dal diritto internazionale.

Analogo ricorso pende in Francia nei confronti di TotalEnergies, ove sulla base del dovere di vigilanza, si chiede la riduzione delle emissioni prodotte dal gruppo industriale.

Negli Stati Uniti, invece, lo stato di New York e del Massachusetts hanno intentato un processo contro la compagnia petrolifera Exxon, accusandola di frode nei confronti degli investitori e consumatori, in quanto già consapevole negli anni '70 e '80 delle conseguenze sul clima dell'uso di combustibili fossili (in merito K. Bouwer - J. Setzer, *Climate Litigation as Climate Activism: What Works?*, 2020, 10.5871/bacop26/9780856726538.001).

Altro filone di liti strategiche si riferisce ai ricorsi di associazioni ambientali per l'annullamento di delibere societarie per la costruzione o il funzionamento di impianti industriali, ritenuti non coerenti con gli obiettivi di riduzione di emissione sanciti a livello internazionale o interno. Così, ad esempio, il giudice polacco ha ritenuto invalida l'approvazione del progetto per la realizzazione del nuovo impianto a carbone Ostrołęka C in Polonia sulla base dei rischi finanziari a cui la società Enea, realizzatrice dell'opera, avrebbe indebitamente esposto i suoi soci, riconoscendo una responsabilità nella non corretta valutazione dei rischi climatici e ambientali (**Corte distrettuale di Poznan 1° agosto 2019, nella causa ClientEarth c. Enea**). Sempre in tema di scelte societarie e sostegni allo sviluppo di progetti industriali, il **Tribunale europeo (Seconda sezione ampliata 27 gennaio 2021 T-9/19 Clientearth c. BEI)** ha invece accolto il ricorso con cui un'associazione ambientale censurava la decisione con cui la Banca europea

d'investimento aveva riconosciuto un finanziamento per la costruzione di un impianto di produzione di energia rinnovabile da biomasse, ritenendo sovrastimati i vantaggi ambientali, condannando la BEI a compiere una nuova valutazione.

In questo filone può collocarsi anche la decisione con cui la Corte suprema britannica (**High Court Of Justice Queen's Bench Division Administrative Court, caso Claire Stephenson v. Secretary of State for Housing and Communities and Local Government, 6 marzo 2019, [2019] EWHC 519 (Admin)**) ha annullato il *National Plan Policy Framework*, nella parte relativa alla pianificazione all'estrazione dello *shale gas* senza valutare e dar conto degli effetti del *fracking* sul cambiamento climatico e di come contenere tali conseguenze. Infine, singole autorizzazioni ambientali per il funzionamento di impianti a carbone sono state oggetto di impugnazione da parte delle associazioni ambientali per motivi inerenti alla mancata valutazione dell'impatto sul cambiamento climatico. Il giudice sudafricano ha, in proposito, precisato che l'assenza di precisi riferimenti normativi non esonera comunque l'amministrazione dal compiere un vaglio attento su tali profili (**Gauteng Division of the High Court, Pretoria, n. 65662/16, 2017**, nella causa **EarthLife Africa Johannesburg v. Minister of Environmental Affairs & Others**). Anche in Australia il giudice ha confermato il diniego allo sviluppo di una nuova miniera di carbone per gli impatti climatici del combustibile fossile (**Gloucester Resources Limited v Minister for Planning, [2019] NSWLEC 7 (Aust.)**) per un commento Lesley Hughes (2019): *The Rocky Hill decision: a watershed for climate change action?*, in *Journal of Energy & Natural Resources Law*, DOI:10.1080/02646811.2019.1600272).

Possibili riflessi nell'ordinamento italiano

Certamente quanto sinora descritto ha esercitato un'influenza nel nostro ordinamento. Anzitutto, la recente approvazione della riforma costituzionale degli artt. 9 e 41 può sicuramente collocarsi in questo quadro poiché, da un lato, esprime la sentita esigenza di offrire una espressa menzione tra i principi fondativi della Repubblica del dovere di protezione dell'ambiente, anche in funzione di tutela delle generazioni future (per un primo commento M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum Quad. cost.*, 2021, 3, 285), e, d'altro lato, si pone quale limite alla discrezionalità politica del legislatore, limite che, come si è visto, è stato spesso riconosciuto dal giudice quale fonte di un dovere di attivarsi e di compiere scelte coerenti anche con gli obiettivi di protezione individuati dai risultati della scienza.

Sensibile al tema si mostra anche la giurisprudenza della Corte di Cassazione tanto che da ultimo ha specificato che, ai fini della protezione umanitaria, debbano intendersi quali minacce alla vita e alla dignità personale anche i casi del disastro ambientale, del cambiamento climatico e dell'insostenibile sfruttamento delle risorse naturali (**Cass. Civ., Sez. II, ord., 24 febbraio 2021, n. 5022**, di rifugiato ambientale già si trova cenno in **Cass. Civ., Sez. I, ord., 16 settembre 2021, n. 25094**, per un commento C. Scissa, *Migrazioni ambientali tra immobilismo normativo e dinamismo giurisprudenziale: Un'analisi di tre recenti pronunce*, in *Questione Giustizia*).

Infine, sulla scia del successo di molti dei ricorsi nei confronti degli Stati si colloca senz'altro la scelta dell'associazione A Sud (che dal 2019 coordina la campagna Giudizio Universale per sensibilizzare ai rischi derivanti dal cambiamento climatico) di proporre ricorso giurisdizionale, attualmente pendente di fronte al Tribunale di Roma, con cui sentir giudicare lo Stato responsabile per l'attuale situazione di pericolo esistente a causa della inadeguatezza delle azioni poste in essere sinora, nonché ordinare la messa in atto di misure in grado di comportare la riduzione delle emissioni in atmosfera del 92% entro il 2030 rispetto ai livelli esistenti nel 1990 (per alcune considerazioni sui profili processuali si veda G. Ghinelli, *Le condizioni dell'azione nel contenzioso climatico: c'è un giudice per il clima?*, in *Riv. dir. proc. civ.*, 2021, 1273).

Considerazioni di sintesi

Il volume delle controversie connesse al mutamento climatico registra, dunque, un continuo aumento. L'esistenza di un contenzioso imponente di fronte ai giudici di tutto il mondo mette in evidenza il rischio insito in un uso improprio delle vie giudiziarie, consistente nella violazione del principio di separazione dei poteri dello Stato, con un giudice che si fa anche legislatore e amministratore, spingendosi sino al punto da disciplinare una materia avente oltretutto rilevanza globale (così M. Ramajoli, *Il cambiamento climatico tra green deal e climate change litigation*, in *Riv. giur. amb.*, 2021, 53, evidenzia lo sviamento dalla sua funzione costituzionale anche A. Giordano, *Climate change e strumenti di tutela. Verso la public interest litigation?*, in *Riv. ita. dir. pubbl. com.*, 2020, 763). Come si è visto, alcune corti, pur sottolineando l'inadeguatezza dell'azione dello Stato, non si sono pronunciate nel merito per l'indebita interferenza che ne sarebbe derivata nel sostituirsi al potere politico competente. Certamente il contenzioso strategico ha il merito di sollecitare l'attenzione del legislatore e del dibattito politico sul tema, ma spesso, anche laddove il giudice decida la controversia in senso

favorevole al ricorrente, la sentenza di condanna nei confronti dello Stato si rivela in concreto mero spunto politico, poiché resta difficilmente eseguibile se non su iniziativa spontanea delle istituzioni politiche (in merito M.B. Gerrard, *An Environmental Lawyer's Fraught Quest for Legal Tools to Hold Back the Seas*, in *Dædalus, the Journal of the American Academy of Arts & Sciences*, Fall 2020, 78). È il legislatore, e non certo il giudice, ad essere investito del ruolo complesso di ponderare gli interessi dell'economia e dello sviluppo confrontandoli con gli interessi di protezione dell'ambiente e delle future generazioni. Il contenzioso climatico ha il merito, tuttavia, di evidenziare come tale ponderazione debba avvenire sulla base delle indicazioni della scienza, che rappresentano un vincolo alla discrezionalità del legislatore, poiché oggi già offrono dati certi quanto al ruolo delle emissioni e alle conseguenze di determinate attività antropiche nell'acuire il fenomeno (cfr. S. Valaguzza, *Liti strategiche e contenzioso climatico*, in *Riv. giur. amb.*, 2021, 67).

Attraverso la scienza si mette in luce anche la dimensione non territoriale ma universale del problema del cambiamento climatico (cfr. B. Tonoletti, *Il cambiamento climatico come problema di diritto pubblico universale*, in *Riv. giur. amb.*, 2021, 37), a cui i singoli diritti nazionali non possono certamente trovare soluzioni efficaci. In questo senso il contenzioso, come avvenuto nella COP 21 a Parigi, può spingere gli Stati a scelte coordinate posto che, come ha precisato anche la Corte costituzionale tedesca nell'aprire la legittimazione a cittadini stranieri, le emissioni prodotte da un'attività non hanno meri riflessi nazionali, ma globali. Allo stesso modo le condanne nei confronti di grandi gruppi industriali mirano ad influenzare gli investimenti internazionali nel settore energetico verso scelte maggiormente sostenibili. Esistono certo incertezze scientifiche, come si accennava in apertura in relazione all'energia nucleare, ma esse convivono con approdi ormai sicuri e certi quanto agli effetti nocivi dei combustibili fossili.

La giurisprudenza assume, dunque, come già in passato per la protezione dell'ambiente, un ruolo propulsivo nei confronti del potere politico spingendo alla presa in considerazione della dimensione globale del fenomeno e alla necessità della messa in opera di strumenti che si dimostrino in grado, quantomeno, di mitigarlo.