

SEMINARIO GIURIDICO
DELLA UNIVERSITÀ DI BOLOGNA
CCCXXXIII

**CHI RESISTE
ALLA GLOBALIZZAZIONE?**

Globalismi, regionalismi, nazionalismi
nel diritto del XXI secolo
Atti del VII Convegno Nazionale SIRD

a cura di
MICHELE GRAZIADEI
MARINA TIMOTEO
ANGELA CARPI

Bologna
University Press

CLIMATE CHANGE LAW E CLIMATE CHANGE LITIGATION
TRA DIRITTO GLOBALE E DIRITTO LOCALE

*Valentina Jacometti**

1. *Introduzione: un quadro giuridico multilivello e frammentato*

Il cambiamento climatico costituisce una delle sfide più urgenti e rilevanti della nostra epoca e da diversi anni è oggetto di un intenso dibattito in ambito scientifico e politico, sia a livello nazionale che internazionale. Ormai si dà per assunto che tale fenomeno non possa essere fermato, ma possa solo essere affrontato, in particolare attraverso strategie di mitigazione e adattamento. Il diritto è quindi chiamato a utilizzare gli strumenti a sua disposizione per contribuire al raggiungimento di questi obiettivi.

Come è noto, i cambiamenti climatici sono stati oggetto di un complesso processo di regolazione a livello internazionale, partendo dalla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC) del 1992, proseguendo con il Protocollo di Kyoto del 2005, l'Accordo di Parigi del 2015 e oltre¹.

L'attuale quadro giuridico in materia di cambiamenti climatici risulta multilivello e fortemente frammentato, derivando da numerosi strumenti giuridici sovranazionali e nazionali, non coordinati, con ambito di applicazione e forza vincolante diversi². Infatti, seb-

* Professoressa associata, Università degli Studi dell'Insubria.

¹ Cfr. <https://unfccc.int/>.

² Cfr. *inter alia* A. AVERCHENKOVA, S. FANKHAUSER, M. NACHMANY (eds.), *Trends in Climate Change Legislation*, Cheltenham, 2017; D.A. FARBER, M.

bene siano stati compiuti notevoli progressi a livello internazionale nello sviluppo di politiche comuni per contrastare i cambiamenti climatici, esistono ancora notevoli divergenze tra i vari sistemi giuridici per quanto riguarda le strategie da adottare per far fronte ai rischi derivanti dal cambiamento climatico e in molti paesi permane un notevole divario tra gli obiettivi definiti dagli accordi internazionali, da un lato, e la politica e la legislazione interne necessarie per tradurre in pratica tali obiettivi.

In particolare, la complessità del quadro giuridico in materia di cambiamenti climatici è determinata da diversi elementi.

In primo luogo, va ricordato che nell'ambito del diritto ambientale in generale negli ultimi decenni si è assistito a un progressivo sviluppo di un corpo di regole e principi comuni. Tra i fattori che hanno determinato l'emersione di questo diritto globale vi è in primo luogo il fatto che i problemi ambientali non conoscono confini e sono idonei a coinvolgere per loro stessa natura più Paesi contemporaneamente³. Questo è senz'altro il caso del cambiamento climatico, problema ambientale di scala globale per eccellenza alla luce del fatto che coinvolge l'intero pianeta e che l'aumento e la riduzione delle emissioni di gas serra hanno incidenza sul fenomeno a prescindere dal luogo in cui si verificano.

Peraltro, la globalizzazione delle regole e dei principi in questo ambito dipende anche dal fatto che il loro sviluppo è strettamente legato a quello delle conoscenze scientifiche e tecniche in materia di cambiamenti climatici. In effetti, la stretta connessione dei problemi da affrontare con le conoscenze scientifiche e la conseguente presenza di un certo grado di tecnicismo favoriscono l'emergere di nuove manifestazioni di circolazione di modelli giuridici⁴, che

PEETERS (eds.), *Climate Change Law*, Cheltenham, 2016; K.R. GRAY, R. TARASOFSKY, C. CINNAMON (eds.), *Oxford Handbook of International Climate Change Law*, Oxford, 2016; A. VAN HARRO, F. SINDICO, M. MEHLING, *Global Climate Change and the Fragmentation of International Law*, in *Law & Policy*, 2008, vol. 30, n. 4, pp. 423 ss.

³ Cfr. P.H. SAND, *The evolution of international environmental law*, in D. BODANSKY, J. BRUNNÉE, E. HEY (eds.), *The Oxford handbook of international environmental law*, Oxford.

⁴ Sul fenomeno della circolazione dei modelli si vedano *inter alia*, A. WATSON, *Legal transplants: an approach to comparative law*, Edinburgh, 1974, non-

sono a loro volta influenzate dalla percezione globalizzata del fenomeno⁵.

Invero, di fronte a un problema globale come il cambiamento climatico si osserva la tendenza a sviluppare principi e regole comuni per affrontarli, sia attraverso l'adozione di convenzioni internazionali e regole armonizzate sovranazionali, sia attraverso l'"imitazione" di soluzioni adottate in altri contesti. Questi fenomeni di circolazione di modelli si muovono in diverse direzioni. Così, il diritto internazionale ha preso ispirazione da strumenti e principi sviluppati in singoli ordinamenti nazionali, per poi determinare un'ulteriore circolazione in altri contesti sovranazionali e nazionali, come nel caso dei meccanismi di mercato previsti dal Protocollo di Kyoto, che poi a loro volta sono stati introdotti nella normativa dell'Unione europea e di conseguenza degli Stati Membri, ma anche al di là dei confini dell'UE⁶. Ciò dipende anche dal fatto che in ambito ambientale, e in particolare nel settore dei cambiamenti climatici, l'Unione europea ha da tempo cercato, da un lato, di porsi all'avanguardia nelle sue politiche⁷ e, dall'altro, di utilizzare la propria forza di mercato, in modo da fungere da modello per la comunità internazionale, diventando così una sorta di produttore globale di norme, in grado di imporre la propria prospettiva e la propria regolamentazione su come affrontare la problematica del cambiamento climatico⁸.

Per altro verso va osservato che, sebbene il cambiamento clima-

ché J.A. SÁNCHEZ CORDERO (ed.), *Legal cultures and legal transplants, Reports to the XVIIIth International Congress of Comparative Law*, in *Isaidat Law Review*, 2011, vol. 1.

⁵ Cfr. B. POZZO, *The climate change litigation in a comparative law perspective*, in F. SINDICO, M.M. MBENGUE (eds.), *Comparative Climate Change Litigation: Beyond the Usual Suspects*, Geneva, 2021, pp. 47 ss.

⁶ Sul tema ci si permette di rinviare a V. JACOMETTI, *Lo scambio di quote di emissione. Analisi di un nuovo strumento di tutela ambientale in prospettiva comparatistica*, Milano, Giuffrè, 2010.

⁷ Cfr. L. VAN SCHAİK, S. SCHUNZ, *Explaining EU activism and impact in global climate politics: is the Union a norm-or interest-driven actor?*, in *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 2012, vol. 50, pp. 169-186; G. MARÍN DURÁN, E. MORGERA, *Environmental Integration in the EU's external Relations, Beyond Multilateral Dimensions*, Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2012, pp. 12 ss.

⁸ Cfr. B. POZZO, *The climate change litigation in a comparative law perspective*, cit.

tico sia un fenomeno globale, che richiede strategie globali concordate a livello sovranazionale, le norme giuridiche necessarie per dare attuazione alle strategie di mitigazione e adattamento sono inevitabilmente legate agli ordinamenti giuridici locali e la loro efficacia dipende fortemente dalle caratteristiche intrinseche di tali ordinamenti, ossia dal loro peculiare *legal process*. Ciò vale anche nel contesto europeo, dove non si può mancare di rimarcare come la maggior parte delle norme e dei principi in materia di cambiamenti climatici negli Stati membri derivi dal diritto dell'Unione europea. Tuttavia, senza dilungarmi su quanto è ben noto a tutti, ricordo che anche in questo ambito l'Unione europea ha operato principalmente tramite direttive, per cui ci troviamo di fronte ad un diritto, non ancora armonizzato, ma piuttosto “tendente all'armonizzazione”⁹, dove sussistono ancora profonde differenze a livello nazionale, non solo per il margine di discrezionalità che è lasciato agli Stati membri nell'attuazione delle direttive, ma anche in ragione di tutta una serie di fattori legati al *legal process* di ciascun ordinamento giuridico, dalle specificità dei sistemi giurisdizionali e amministrativi alla differente sensibilità della popolazione verso le problematiche ambientali.

Questa dialettica “globale/locale” si riflette anche sui diversi modelli di risposta istituzionale al cambiamento climatico che si possono individuare in una prospettiva comparatistica su larga scala – il modello regolatorio e il modello contenzioso – in quanto la scelta e la concreta modalità di attuazione dei modelli sono influenzate dalle variabili istituzionali del *legal process* dell'ordinamento giuridico di riferimento.

Da un lato, così, vi sono contesti, come quello dell'Unione europea, dove è prevalso a lungo un modello regolatorio basato su un esteso apparato regolamentare e amministrativo, con un'ampia applicazione dello schema *command and control*, ma altresì strutturato attraverso una complessa distribuzione di incentivi e disincentivi e il ricorso anche a strumenti economici, come la tassazione e lo

⁹ Al riguardo si veda B. Pozzo, *Modelli notevoli e circolazione dei modelli giuridici in campo ambientale: tra imitazione e innovazione*, in U. MATTEI, A. CANDIAN, B. POZZO, A. MONTI, C. MARCHETTI (a cura di), *Studi in onore di Antonio Gambaro*, Milano, Giuffrè, 2017, pp. 335 ss.

scambio di quote di emissione¹⁰. Questo modello si integra anche con un quadro più informale che comprende sia iniziative volte a sensibilizzare i regolatori pubblici e privati sui temi del cambiamento climatico sia iniziative di tipo volontario da parte degli operatori privati, come gli accordi ambientali, dando così origine a un complesso insieme di norme e azioni amministrative e private che si intrecciano in una direzione (auspicabilmente) convergente. Questo quadro istituzionale caratterizzato da una sempre più ampia regolamentazione del settore, se può essere senz'altro ricondotto all'approccio che l'UE ha prevalentemente seguito in materia ambientale in generale, è anche da ricondursi al fatto che l'UE, come già osservato, si è posta da tempo come motore delle politiche in materia di cambiamento climatico, sia all'interno dei confini dell'Unione che a livello internazionale.

D'altro lato, vi sono altri contesti, come quello statunitense, dove praticamente nessuna azione legislativa o amministrativa è stata intrapresa a livello federale per affrontare il problema del cambiamento climatico fino al *Clean Power Plan* del 2015¹¹, il che ha determinato sia lo sviluppo di iniziative in ambito locale per sopperire alle lacune esistenti a livello nazionale sia un estensivo ricorso al contenzioso quale strumento principale per far fronte a tale problematica sia sotto il profilo della mitigazione che dell'adattamento¹².

¹⁰ Cfr. *inter alia* S. BOGOJEVIĆ, *Climate Change Law and Policy in the European Union*, in K.R. GRAY, R. TARASOFSKY, C.P. CARLARNE (eds.), *Oxford Handbook of International Climate Change Law*, Oxford, Oxford University Press, 2016; J. DELBEKE, P. VIS (eds.), *EU Climate Policy Explained*, Abingdon, Routledge, 2015.

¹¹ Cfr. M.B. GERRARD, *United States Climate Change Law*, in K.R. GRAY, R. TARASOFSKY, C. CARLARNE (eds.), cit.; C.P. CARLARNE, *Climate Change Law and Policy: EU and US Approaches*, Oxford University Press, 2010. Per contro in passato e per molti anni il modello statunitense, soprattutto nel formante legislativo, ha rappresentato un punto di riferimento per lo sviluppo del diritto ambientale a livello internazionale e in molti altri ordinamenti nazionali (cfr. P.H. SAND, *The Greening of International Law: Emerging Principles and Rules*, in *Ind. J. Global Legal Stud.*, 1994, p. 293).

¹² Cfr. B. POZZO, *The climate change litigation in a comparative law perspective*, cit., al par. 2.1.

2. Lo sviluppo della climate change litigation

Gli Stati Uniti si collocano quindi al centro del fenomeno della *climate change litigation*¹⁵, non solo dal punto di vista quantitativo, dato l'enorme quantità di cause avviate, ma altresì sotto il profilo "qualitativo", nel proporre approcci innovativi che possono rappresentare una fonte di ispirazione per il contenzioso in altri sistemi giuridici¹⁴.

In effetti, se si esamina l'evoluzione del contenzioso climatico a livello globale si rileva subito come si sia sviluppato inizialmente negli Stati Uniti e in Australia, proprio come risposta alla mancanza di una sufficiente regolamentazione relativa ai cambiamenti climatici. Tale contenzioso si è poi diffuso a livello globale, dando origine a un significativo fenomeno di *legal transplants*¹⁵. In particolare, a fronte dell'insufficiente impegno pubblico e privato per contrastare il cambiamento climatico, è aumentato il ricorso al contenzioso climatico a diversi livelli – internazionale, amministrativo, privato e persino penale – con l'obiettivo di modificare gli approcci pubblici e privati alla lotta contro il cambiamento climatico. Attualmente, anche se nella maggior parte degli ordinamenti non vi sono ancora controversie, il contenzioso comprende ormai migliaia di cause in tutti i continenti¹⁶, che coinvolgono differenti attori e convenuti e abbracciano una vasta gamma di rivendicazioni che si fondano su una varietà di argomenti e motivazioni¹⁷.

¹⁵ La letteratura giuridica in materia di contenzioso climatico è ormai molto estesa; si vedano *inter alia* B. POZZO, *The climate change litigation in a comparative law perspective*, cit.; W. KAHL, M.-P. WELLER (eds.), *Climate Change Litigation. A Handbook*, Oxford/München, 2021; J. PEEL, H. OSOFSKY, *Climate Change Litigation: Regulatory Pathways to Cleaner Energy*, Cambridge, 2015; M. SPITZER, B. BURTSCHER, *Liability for Climate Change: Cases, Challenges and Concepts*, in *JETL*, 2017, pp. 137 ss.

¹⁴ Per una visione complessiva del contenzioso a livello globale si veda la banca dati *Climate Change Litigation Databases* del Sabin Centre for Climate Change Law (Columbia University) accessibile all'indirizzo <http://climatecasechart.com/>.

¹⁵ Cfr. B. POZZO, *The climate change litigation in a comparative law perspective*, cit.

¹⁶ Cfr. *Climate Change Litigation Databases* del Sabin Centre for Climate Change Law (Columbia University) accessibile all'indirizzo <http://climatecasechart.com/>.

¹⁷ Per una panoramica sulle diverse tipologie di controversie climatiche ci si permette di rinviare a V. JACOMETTI, *Climate Change Litigation: Global Trends*

Innanzitutto, si possono identificare delle controversie più “tradizionali” che comprendono azioni avverso soggetti privati o enti pubblici riguardanti attività o progetti specifici, in cui ad esempio vengono contestate le emissioni di gas serra causate da un dato progetto oppure dove si domanda di tenere conto degli impatti climatici nella valutazione ambientale di un progetto¹⁸.

Accanto a queste, vi sono anche le azioni, sempre nei confronti di soggetti privati o enti pubblici, aventi ad oggetto danni materiali o altri pregiudizi determinati da eventi legati ai cambiamenti climatici e che mirano a ottenere il risarcimento del danno e/o provvedimenti ingiuntivi o inibitori, nonché a sanzionare così il comportamento dei soggetti “responsabili”¹⁹.

Last but not least, come già accennato, negli ultimi anni il contenzioso climatico si è andato sempre più indirizzando verso controversie che hanno l’obiettivo di influenzare la regolamentazione in materia di cambiamenti climatici, chiedendo che i *policy makers* diano adeguata attuazione alle normative esistenti oppure che le modifichino o ancora ne adottino di nuove qualora le disposizioni esistenti siano insufficienti, in particolare con riguardo agli impegni internazionali assunti²⁰.

Nonostante il contenzioso climatico sia ancora in evoluzione e presenti diverse difficoltà, alcuni casi sono già stati definiti “strate-

and Critical Issues in the Light of the Urgenda 2018 Decision and the IPCC Special Report “global Warming of 1.5 °C”, in Global Jurist, 2020 (pubblicato online nel 2019).

¹⁸ Per un esempio in tal senso si veda High Court of the Republic of South Africa, *Earthlife Africa Johannesburg and Another v Minister of Energy and Others*; su cui cfr. T.-L. HUMBY, *The Thabametsi Case: Case No 65662/16 Earthlife Africa Johannesburg v Minister of Environmental Affairs*, in *Journal of Environmental Law*, 2018, vol. 30, n. 1, pp. 145 ss.

¹⁹ In proposito si veda ad esempio, accanto alla nota sentenza della Corte distrettuale dell’Aia, *Milieudefensie tegen Royal Dutch Shell*, 26 maggio 2021, C/09/571932 / HA ZA 19-379, sulla quale ci soffermeremo *infra* al par. 3, anche la decisione del 13 novembre 2017 nel caso *Lliuya v. RWE AG*, con cui il Tribunale regionale d’appello di Hamm ha ammesso l’appello del ricorrente, su cui *inter alia* cfr. W. FRANK, C. BALS, J. GRIMM, *The Case of Huaraz: First Climate Lawsuit on Loss and Damage Against an Energy Company Before German Courts*, in R. MECHLER, L. BOUWER, T. SCHINKO, S. SURMINSKI, J. LINNEROOTH-BAYER (eds.), *Loss and Damage from Climate Change. Climate Risk Management, Policy and Governance*, Springer online, 2019, pp. 475 ss., reperibile all’indirizzo <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-319-72026-5>.

²⁰ Cfr. J. PEEL, H. OSOFSKY, *Climate Change Litigation*, cit.

gici” in quanto sono riusciti a influenzare gli approcci pubblici e privati alla mitigazione e all’adattamento al cambiamento climatico e possono fungere da fonte d’ispirazione per altre controversie attualmente in corso o che potrebbero emergere in futuro. Le controversie climatiche strategiche possono essere considerate importanti precedenti giurisprudenziali nei sistemi giuridici che riconoscono formalmente i precedenti, ma anche laddove non lo sono hanno il potenziale per influenzare le corti e altri soggetti. In effetti, alcuni di queste decisioni – come *Urgenda* o *Shell*²¹ – sono ora considerati precedenti “globali”, se ovviamente si va oltre una definizione giurisdizionale della parola “precedente”.

3. Alcuni “precedenti globali”

Per dar maggior concretezza al discorso sembra opportuno prendere in esame brevemente alcuni tra i casi più significativi.

In questa panoramica si prendono le mosse dalla sentenza del 2015 nel caso *Leghari c. Pakistan*²², in quanto, da un lato, rappresenta una delle prime decisioni che hanno riconosciuto le pretese degli attori, e, dall’altro, si contraddistingue per riguardare misure di adattamento, anziché di mitigazione, a differenza della maggior parte degli altri casi. In questa vicenda un agricoltore pakistano ha intentato un’azione contro il proprio governo affermando che la mancata attuazione delle politiche nazionali per contrastare il cambiamento climatico²³ per quanto riguarda l’adattamento costituiva una violazione di alcuni diritti costituzionali, quali il diritto alla vita, alla dignità umana, all’informazione, alla proprietà²⁴. La pretesa del sig. Leghari è stata riconosciuta dal *Lahore High Court Green*

²¹ Cfr. *infra* par. 3.

²² Lahore High Court Green Bench Pakistan, *Asghar Leghari v. Federation of Pakistan* [2015] W.P. No. 25501/2015.

²³ Costituite dalla *National Climate Change Policy* del 2012 e dal successivo *Framework for Implementation of Climate Change Policy 2014-2030*.

²⁴ Cfr. E. BARRITT, S. BOITUMELO, *The symbolic value of Leghari v Federation of Pakistan: climate change adjudication in the Global South*, in *King’s Law Journal*, 2019, vol. 30, n. 2, pp. 203 ss.

Bench che, nell'ordinare al governo l'adozione una serie di misure di adattamento, ha evidenziato la necessità di interpretare i diritti costituzionali in modo da soddisfare le nuove esigenze della giustizia climatica. Peraltro, va però sottolineato come la controversia ha potuto avere un esito positivo – non solo perché l'elevato grado di dettaglio del quadro giuridico pakistano in materia di cambiamento climatico era tale da permettere ai giudici di configurare la violazione di specifici obblighi – anche grazie alla possibilità di riconoscere al sig. Leghari la legittimazione ad agire in virtù dell'istituto della *Public Interest Litigation*, che nell'ordinamento pakistano consente ai singoli di agire in giudizio per questioni di interesse pubblico, quali l'inquinamento, le minacce terroristiche e, ora, anche i cambiamenti climatici²⁵.

Rimanendo nel contesto extraeuropeo, pare degna di menzione la peculiare prospettiva adottata nei Paesi del Sud America, dove anche le questioni del cambiamento climatico vengono affrontate riconoscendo elementi della natura come soggetti di diritto.

In particolare, si ricorda la sentenza della *Corte Suprema de Justicia* Colombiana del 2018 nel caso *Generaciones Futuras c. Minambiente*²⁶, che ha accolto l'azione di alcuni giovani ricorrenti che hanno lamentato la violazione dei loro diritti costituzionali a un ambiente sano, alla vita, alla salute, al cibo e all'acqua, in ragione dell'aggravarsi del cambiamento climatico a causa della mancata riduzione della deforestazione. La Corte, da un lato, ha stabilito che esiste un legame fra cambiamenti climatici e violazione dei diritti fondamentali e che la tutela effettiva della vita, della salute, della li-

²⁵ Sulla *public interest litigation* si vedano T. HESTER, *Private Claims for a Global Climate: US and Indian Litigation Approaches to Climate Change and Environmental Harm*, in *Journal of the Indian Law Institute*, 2013; J. RAZZAQUE, *Public interest environmental litigation in India, Pakistan and Bangladesh*, London, 2004.

²⁶ Corte Suprema de Justicia, *Demanda Generaciones Futuras v. Minambiente*, 5.4.2018, 11001-22-03-000-2018-00319-01; al riguardo si veda P.A. ACOSTA ALVARADO, D. RIVAS-RAMÍREZ, *A Milestone in Environmental and Future Generation's Rights Protection: Recent Legal Developments Before the Colombian Supreme Court*, in *Journal of Environmental Law*, 2018, vol. 30, n. 3, pp. 519 ss.; nonché le interessanti osservazioni di S. BAGNI, *Le voci (non del tutto inascoltate) della Natura nella recente giurisprudenza colombiana e indiana*, in *DPCE online*, 2018, vol. 37, n. 4, pp. 989 ss.

bertà e della dignità umana dipende essenzialmente dalla conservazione dell'ambiente e degli ecosistemi, e dall'altro, ha affermato che lo Stato ha il dovere di proteggere l'integrità naturale dell'Amazzonia in quanto riconosciuta come un "soggetto di diritti". Sulla base di tali considerazioni, la Corte ha dunque imposto al governo di adottare misure per contrastare la deforestazione in Amazzonia con l'obiettivo di contribuire a ridurre il riscaldamento globale, comprendendo anche la creazione di un "patto intergenerazionale" per tenere conto dei diritti delle generazioni future, che subiranno gli effetti dei cambiamenti climatici in modo più grave. Peraltro, anche in questo caso l'accesso alla giustizia è consentito attraverso l'*acción de tutela*, un istituto particolare del sistema giuridico della Colombia che permette di rivolgersi ai giudici per denunciare la violazione dei propri diritti umani da parte dell'autorità pubbliche o, in via eccezionale, anche di soggetti privati²⁷.

Passando infine all'ambito europeo, il caso più noto è certamente la causa *Urgenda*, nella quale i giudici olandesi hanno riconosciuto, in tutti i tre gradi di giudizio, che lo Stato olandese aveva il dovere di adottare misure di mitigazione più rigorose di quelle esistenti per prevenire il verificarsi di cambiamenti climatici pericolosi²⁸.

Anche se dati i limiti di spazio non è possibile in questa sede intraprendere un'analisi approfondita delle tre sentenze, vale la pena menzionare alcuni elementi interessanti delle decisioni, considerando l'influenza che hanno avuto e potrebbero avere al di fuori dei Paesi Bassi. Degno di nota è il fatto che i giudici olandesi abbiano fondato la loro decisione sulla base di una molteplice

²⁷ Per un'illustrazione dell'istituto si veda L.C. SILVA, *La Acción de Tutela en Colombia*, in *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, 2011, vol. 5, pp. 72 ss.

²⁸ Corte suprema olandese, *De Staat der Nederlanden tegen Stichting Urgenda*, 20 dicembre 2019, 19/00135, *ECLI:NL:HR:2019:2006*; Corte d'appello dell'Aia, *De Staat der Nederlanden tegen Stichting Urgenda*, 9 ottobre 2018, C/09/456689/ HA ZA 13-1396; Corte distrettuale dell'Aia, *Stichting Urgenda tegen de Staat der Nederlanden*, 24 giugno 2015, C/09/456689/ HA ZA 13-1396. La letteratura al riguardo è molto estesa; a seguito della decisione della Corte suprema tra i molti si richiamano C.W. BACKES, G.A. VAN DER VEEN, *Urgenda: the Final Judgment of the Dutch Supreme Court*, in *JEEPL*, 2020, pp. 307 ss.; M.F. CAVALCANTI, M.J. TERSTEGGE, *The Urgenda Case: The Dutch Path towards a new Climate Constitutionalism*, in *DPCE online*, 2020, vol. 43, n. 2, pp. 1371 ss.

cità di fonti, spaziando dalle norme costituzionali e di diritto privato olandesi al diritto dell'Unione europea alle convenzioni e ai principi internazionali in materia ambientale. Altro elemento interessante è che le corti abbiano rigettato il principale argomento avanzato dal governo olandese, ovvero la violazione del principio della separazione dei poteri, affermando che, quando sono in gioco i diritti umani, come in questo caso, è l'ordinamento a richiedere il controllo giudiziario su atti e scelte degli organi legislativi e di governo, anche se ciò potrebbe comportare delle conseguenze di natura politica.

Se anche qui l'esito giudiziario positivo è dipeso altresì dalle specificità del sistema giuridico olandese, tra le quali in particolare la possibilità per associazioni e fondazioni di intentare azioni per la tutela di interessi di portata generale o collettivi di un determinato gruppo di soggetti²⁹, come è noto le sentenze *Urgenda* hanno avuto un notevole impatto sia all'interno dell'ordinamento olandese, che al di fuori dei confini nazionali.

Infatti, di recente la Corte distrettuale dell'Aia, nell'accogliere l'azione dell'organizzazione ambientale Milieudefensie contro la multinazionale petrolifera Royal Dutch Shell, ha esteso a un soggetto privato l'applicabilità degli argomenti delle decisioni *Urgenda* riguardanti la protezione dei diritti umani³⁰. Più specificatamente, considerati gli obiettivi dell'Accordo di Parigi, gli articoli 2 e 8 della CEDU, gli *United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights* e le evidenze scientifiche riconosciute dalla comunità internazionale relative ai pericoli causati dai cambiamenti climatici, la Corte ha condannato per la prima volta un'impresa privata, la Royal Dutch Shell, a ridurre le proprie emissioni, configurando in capo alla stessa un dovere di diligenza nei confronti dei cittadini olandesi, i cui diritti umani sono messi seriamente in pericolo dalle eccessive

²⁹ Cfr. art. 3.305a Cod. civ. olandese. Sulle azioni collettive ambientali nei Paesi bassi cfr. B. VAN DEN BROEK, L. ENNEKING, *Public Interest Litigation in the Netherlands, A Multidimensional Take on the Promotion of Environmental Interests by Private Parties through the Courts*, in *Utrecht Law Review*, 2014, vol. 10, n. 3, pp. 77 ss.; O. VAN GEEL, *Urgenda and Beyond: The past, present and future of climate change public interest litigation*, in *Maastricht University Journal of Sustainability Studies*, 2017, pp. 56 ss, con particolare riguardo al caso *Urgenda*.

³⁰ Corte distrettuale dell'Aia, *Milieudefensie tegen Royal Dutch Shell*, cit.

emissioni di gas serra di cui può essere considerata responsabile la multinazionale³¹.

D'altro canto, come precedentemente menzionato, le decisioni Urgenda hanno già avuto un impatto significativo anche sul contenzioso climatico in altri sistemi giuridici, dove hanno assunto il ruolo di modello di riferimento per controversie simili riguardanti autorità pubbliche.

In particolare, per concludere mi sembra interessante ricordare la sentenza del Tribunale costituzionale tedesco di marzo 2021 che ha accolto il ricorso di costituzionalità presentato da alcuni giovani ricorrenti, dichiarando parzialmente illegittima la legge federale sulla protezione del clima (*Bundes-Klimaschutzgesetz*, KSG) e imponendo al legislatore tedesco di disciplinare ulteriormente gli obiettivi di riduzione dei gas serra per il periodo dopo il 2030³².

Anche qui, senza voler entrare nei dettagli delle complesse argomentazioni del Tribunale tedesco, vorrei evidenziare come il *Bundesverfassungsgericht* abbia interpretato l'articolo 20a della *Grundgesetz* – che prevede che lo Stato abbia la responsabilità di proteggere gli elementi naturali della vita, ossia l'ambiente, per le generazioni future – alla luce dell'Accordo di Parigi, riconoscendo la protezione del sistema climatico come un dovere costituzionale, anche con riguardo alle generazioni future. Il Tribunale ha poi evidenziato come

³¹ Per un approfondimento si veda *inter alia* B. MAYER, *The Duty of Care of Fossil-Fuel Producers for Climate Change Mitigation: Milieudéfense v. Royal Dutch Shell*, in *Transnational Environmental Law*, 2022, vol. 11, pp. 407-418; e in lingua italiana S. NESPOR, *L'etica, il capitalismo e il cambiamento climatico*, in *RGAonline*, giugno 2021, n. 22, reperibile all'indirizzo: <http://rgaonline.it/article/letica-il-capitalismo-e-il-cambiamento-climatico/>.

³² Tribunale costituzionale tedesco, 24.3.2021, 1 BvR 2656/18, paras. 1-270, la cui traduzione in lingua inglese è disponibile all'indirizzo https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2021/03/rs20210324_1bvr265618en.html. Si veda *inter alia* A. BUSER, *Of Carbon Budgets, Factual Uncertainties, and Intergenerational Equity – The German Constitutional Court's Climate Decision*, in *German Law Journal*, 2021, vol. 22, n. 8, pp. 1409-1422; nonché in lingua italiana S. FANETTI, *nota a Bundesverfassungsgericht – Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 (Tribunale Costituzionale Federale Tedesco – Sentenza del Primo Senato del 24 marzo 2021): - 1 BvR 2656/18 - 1 BvR 78/20 - 1 BvR 96/20 - 1 BvR 288/20, Politiche climatiche e tutela nel tempo delle libertà fondamentali: la Legge tedesca sui Cambiamenti Climatici al vaglio del Tribunale Costituzionale Federale*, in *Rivista dell'Agricoltura*, 2021, n. 2, pp. 187 ss.

l'inadeguatezza dell'azione del legislatore per raggiungere gli obiettivi dell'Accordo di Parigi dopo il 2030 avrebbe un impatto sui giovani e sulle generazioni future, limitando fortemente il loro diritto fondamentale alla libertà, dato che quasi tutti gli aspetti della vita umana sono fonti di emissioni di gas serra e potrebbero essere pregiudicati dalle drastiche misure che si dovranno adottare successivamente al 2030.

Se anche in questo caso è importante sottolineare che la sentenza è stata emessa in seguito ad un particolare tipo di ricorso previsto dall'ordinamento tedesco, ossia il ricorso di costituzionalità diretto (*Verfassungsbeschwerde*)³³, la sentenza del Tribunale costituzionale tedesco ha una portata significativa per il contenzioso climatico, sia per il fatto di interpretare i diritti fondamentali costituzionali alla luce degli obblighi di lotta al cambiamento climatico, che per il fatto di configurare la protezione del sistema climatico come dovere costituzionale anche rispetto ai diritti delle generazioni future.

4. *Brevi osservazioni sulla dialettica "globale/locale"*

Da questa sintetica panoramica emergono senz'altro degli elementi che possono ritenersi comuni al contenzioso climatico globale in via di sviluppo.

Infatti, in via generale, benché le controversie in materia di cambiamento climatico che si sono sviluppate nei diversi sistemi giuridici siano influenzate dalle peculiarità di ciascun contesto giuridico, politico, economico, sociale, culturale e, non ultimo, ambientale, è possibile individuare alcune tendenze che si stanno diffondendo a livello globale³⁴.

³³ Tale ricorso può essere intentato direttamente davanti al Tribunale costituzionale federale da parte di chiunque si ritenga leso dalla pubblica autorità in uno dei propri diritti fondamentali tutelati dalla costituzione (Art. 93 GG.). Per un approfondimento dell'istituto si veda *inter alia* P. HÄBERLE, *La Verfassungsbeschwerde nel sistema della giustizia costituzionale tedesca*, Milano, 2000; H. ZUCK, *Das Recht der Verfassungsbeschwerde*, München, 2017.

³⁴ Cfr. V. JACOMETTI, *Climate Change Litigation*, cit.; B. POZZO, *The climate change litigation in a comparative law perspective*, cit.

In effetti, si potrebbe dire che le controversie più recenti stiano seguendo un modello “globale”: si fondano su dati scientifici, economici e sociali comuni sulle cause e sugli effetti del cambiamento climatico e impiegano argomenti simili per sostenere rivendicazioni analoghe da parte dei ricorrenti, tra cui in particolare la protezione dei diritti di coloro che subiscono o subiranno gli effetti del cambiamento climatico. Inoltre, queste controversie si scontrano spesso con ostacoli comuni, quali la difficoltà nel dimostrare un nesso causale tra le diverse attività che incidono sul cambiamento climatico e uno specifico evento dannoso, nella quantificazione dei danni, nell’identificazione dei soggetti responsabili³⁵.

Inoltre, forse in ragione della natura essenzialmente globale del loro oggetto – il cambiamento climatico – questi casi stanno creando una sorta di dialogo tra giudici appartenenti a ordinamenti differenti, conducendo a una certa convergenza e all’emersione di tendenze comuni. In aggiunta, va notato che tale dialogo non si limita ai soli giudici, ma interessa anche i ricorrenti, che sempre più frequentemente stabiliscono legami tra loro e con il mondo associativo e accademico, condividendo conoscenze e argomentazioni che possono essere utilizzate dinanzi alle corti. Questo contenzioso climatico in via di sviluppo rappresenta quindi un terreno fertile per la circolazione di concetti, principi e norme tra i sistemi giuridici³⁶.

Innanzitutto, mi pare degno di nota il riferimento alla tutela dei diritti fondamentali e dei diritti umani, che sembra essere ormai una costante di quasi tutte le controversie climatiche³⁷, sia quale espressione di un fenomeno più ampio che vede una sempre maggiore attenzione verso i diritti umani, ma anche per il fatto di permettere il superamento di alcuni ostacoli di diritto interno, come il principio

³⁵ Cfr. M. WILENSKY, *Climate change in the courts: an assessment of non-US climate litigation*, in *Duke Envtl. L & Pol’y f.*, 2015, vol. 26, pp. 131 ss.

³⁶ Cfr. V. JACOMETTI, *Climate Change Litigation*, cit.; B. POZZO, *The climate change litigation in a comparative law perspective*, cit.

³⁷ Sull’approccio fondato sui diritti umani si vedano *inter alia* M. MONTINI, *Verso una giustizia climatica basata sulla tutela dei diritti umani*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2020, pp. 506 ss.; J. PEEL, H.M. OSOFSKY, *A Rights Turn in Climate Change Litigation?*, in *Transnational Environmental Law* 2018, pp. 37 ss.; A. SAVARESI, J. AUZ, *Climate Change Litigation and Human Rights: Pushing the Boundaries*, in *Climate Law*, 2019, pp. 244 ss.

della separazione dei poteri e la legittimazione ad agire, che hanno sovente impedito che le controversie climatiche avessero successo.

Per altro verso, queste controversie adottano impostazioni differenziate a seconda del sistema giuridico in cui si sono sviluppate. In particolare, negli ordinamenti che riconoscono il diritto a un ambiente pulito e salubre, i giudici nazionali hanno cominciato a considerare le implicazioni di questo diritto in relazione alle questioni climatiche. D'altra parte, dato che a livello internazionale è da tempo riconosciuto che condizioni ambientali inadeguate possono impedire l'effettivo godimento di altri diritti, quali il diritto alla vita, alla salute, all'acqua, al cibo, si è iniziato a riconoscere che gli effetti del cambiamento climatico e la mancata adozione di misure di mitigazione e adattamento costituiscono una violazione di tali diritti, anche laddove manchi il riconoscimento espresso di un diritto fondamentale all'ambiente.

In secondo luogo, vorrei anche richiamare l'affermarsi di nuove tipologie di attori, in parte proprio in ragione del riferimento ai diritti umani, con un conseguente impatto sia sulla questione della legittimazione ad agire che sulle pretese fatte valere e riconosciute in giudizio. Infatti, le controversie climatiche sono spesso promosse da associazioni per la tutela dei diritti umani e tra gli attori si annoverano sovente giovani individui i cui diritti saranno pregiudicati in futuro dai cambiamenti climatici e che agiscono anche per la tutela dei diritti delle generazioni future.

Tutti questi soggetti, per sostenere le proprie rivendicazioni, mettono in atto strategie innovative, facendo riferimento ad una varietà di fonti, di diversa origine e portata.

In primis, si segnalano i principi di diritto internazionale, specialmente il principio di precauzione e quello di equità intergenerazionale, il diritto internazionale pattizio e in particolare l'Accordo di Parigi, che vengono richiamati per interpretare il diritto interno, così da configurare obblighi di mitigazione e adattamento in capo ai soggetti – pubblici o privati – considerati responsabili³⁸.

³⁸ Cfr. anche E.P. ERMAKOVA, *Lawsuits against Governments and Private Companies of European Countries over Climate Protection under the Paris Agreement 2015 (UK, Netherlands, Germany and France)*, in *Perm U. Herald Jurid. Sci.*, 2020, n. 49, p. 616.

Interessante è anche il frequente richiamo a strumenti di *soft law*, come gli *United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights*, che attesta come anche in questo ambito, laddove manchi una regolamentazione da parte dei soggetti pubblici, vi sia sempre più spazio per le regole create da attori privati.

Non da ultimo, va anche evidenziata l'importanza del richiamo alle più recenti evidenze scientifiche sulle cause e sulle conseguenze dei cambiamenti climatici e soprattutto ai rapporti dell'*Intergovernmental Panel on Climate Change*³⁹, che avendo avuto riconoscimento espresso da parte della Comunità internazionale con l'Accordo di Parigi, rappresentano il punto di riferimento fondamentale per sostanziare il riconoscimento di diritti e obblighi relativi al cambiamento climatico.

Cionondimeno, sebbene si riscontrino queste tendenze comuni, è difficile prevedere gli sviluppi futuri nei vari sistemi giuridici, in quanto le problematiche giuridiche da affrontare assumono forme diverse a seconda delle specificità di ciascun ordinamento; e anche quando le strategie contenziose sono analoghe è evidente come gli esiti giudiziari dipendano essenzialmente da variabili che differiscono nei singoli ordinamenti.

Pertanto, in una prospettiva di diritto comparato emerge chiaramente come, sebbene si osservi una tendenza a una crescente uniformazione delle norme di diritto ambientale a livello globale, specialmente con riguardo a problematiche globali come i cambiamenti climatici, la loro applicazione è pur sempre locale ed è strettamente legata al *legal process* in cui tali norme si collocano⁴⁰.

³⁹ Reperibili sul sito www.ipcc.ch

⁴⁰ B. Pozzo, *The climate change litigation in a comparative law perspective*, cit.