

CLIMATE CHANGE E STRUMENTI DI TUTELA. VERSO LA PUBLIC INTEREST LITIGATION?

Fonte: *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, fasc.6, 1 DICEMBRE 2020, pag. 763

Autori: **Andrea Giordano**

Sommario: 1. Introduzione. — 2. Gli obblighi degli Stati in materia di emergenza climatica. — 3. Azionabilità degli obblighi e public interest litigation nell'orizzonte del diritto comparato. — 4. Esportabilità dei rimedi in Italia. — 5. Rilievi conclusivi.

1. *Introduzione.*

Il *climate change*(1) impone risposte effettive.

La produzione dei gas serra (2), che trattengono il calore irradiato dalla superficie terrestre e dall'atmosfera e ne impediscono la dispersione nello spazio, e il conseguente riscaldamento globale obbligano gli Stati ad adottare le misure atte a scongiurare i pregiudizi correlati al cambiamento climatico (3).

È ormai noto che, rispetto al suddetto, le strategie adottabili spaziano dalla mitigazione all'adattamento; se la prima interviene sulle cause del cambiamento climatico e consiste nel contenimento delle emissioni di gas serra prodotte dall'attività umana (4), l'adattamento opera sul piano delle conseguenze del *climate change*, nel senso di ridurre quelle negative e contestualmente sfruttare quelle positive (5).

Parimenti noto è l'assetto degli obblighi gravanti sugli Stati, che discendono dal diritto internazionale generale (6), dalle singole Convenzioni internazionali e dal diritto europeo, il cui *trend* ha seguito quello della comunità internazionale (7).

Posto che gli obblighi dialogano con il diritto, immanente alla persona, a un ambiente salubre e che il canone di effettività della tutela comporta il doveroso contenimento di rischi e pericoli correlati al cambiamento climatico, occorre domandarsi se l'eventuale inerzia dei governi sia denunciabile in giudizio con iniziative processuali *ad hoc*.

Quanto ai modelli di tutela, rilevano, in particolare, l'esperienza giuridica indiana, ove la *public interest litigation* ha avuto ampia e significativa diffusione (8), e quella statunitense (9); quanto alle applicazioni nella specifica materia dell'emergenza climatica, spicca il diritto vivente olandese, nel cui contesto si distingue una recente, innovativa, sentenza della Suprema Corte (10) che ha condannato il Governo nazionale a ridurre di un minimo del 25% rispetto ai livelli

del 1990 le emissioni di biossido di carbonio e degli altri gas serra entro il 2020 (11).

Dalla domanda se sia ammissibile la condanna di uno Stato alla riduzione delle dette nocive emissioni (12) muove il presente studio, che, individuati gli obblighi degli Stati rispetto al cambiamento climatico e le possibili 'reazioni' nell'ipotesi di una loro inosservanza, delinea il diametro delle tutele esperibili nel nostro ordinamento.

2. Gli obblighi degli Stati in materia di emergenza climatica.

Le risposte del diritto all'emergenza climatica derivano, anzitutto, dal diritto internazionale generale e dal sistema della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Mentre l'art. 1 CEDU sancisce il principio per cui le Parti contraenti riconoscono a ogni persona sottoposta alla loro giurisdizione i diritti e le libertà enunciati nel Titolo primo della Convenzione, l'art. 2 consacra il diritto alla vita, implicitamente erigendolo a preconditione di ogni altro diritto (13).

Il predicato di irreversibilità delle violazioni della vita e il carattere di essenzialità della tutela del 'valore dei valori' (14) rispetto al godimento di ogni altro diritto fanno sì che al concetto di "protezione" venga attribuita una portata ampia (15), tale da far gravare sugli Stati non solo obblighi negativi, di astensione da atti che possano intenzionalmente cagionare la morte delle persone soggette alla giurisdizione statale (16), ma anche positivi di intervento con misure di protezione e repressione (17).

Come la vita, così le sfere dell'autonomia personale, protette dall'art. 8 (che, tanto quanto l'art. 2, impiega ampie locuzioni, quali "*rispetto*", "*vita privata e familiare*" e "*ingerenza*"), implicano la coesistenza di obblighi negativi e positivi: al divieto di ingerenze arbitrarie dei poteri pubblici e, quindi, al divieto di misure legislative, atti amministrativi e comportamenti materiali che limitino l'esercizio dei diritti garantiti si aggiungono obblighi positivi "di fare", volti a rendere effettivo l'esercizio delle prerogative di cui alla Convenzione o a proteggerle dalle ingerenze di terzi (18).

Se è, poi, vero che il lessema "ambiente" non trova positiva cittadinanza nella Convenzione, il rispetto della vita e della sfera personale del soggetto non possono prescindere dalla salvaguardia di un bene tanto rilevante (19).

Ciò è stato, a più riprese, affermato dalla Corte di Strasburgo, che, oltre a riconoscere una generale responsabilità dello Stato per violazione dei diritti umani in conseguenza di un danno ambientale (20), non ha esitato ad affermarla con specifico riguardo ai disastri naturali,

al ricorrere di un rischio prevedibile e della mancata adozione, da parte della nazione interessata, delle misure rientranti nelle sue possibilità (21).

Il riconoscimento ai singoli dei diritti e delle libertà di cui alla Convenzione passa, infine, attraverso l'effettività dei rimedi (22) e la possibilità del privato di agire individualmente innanzi alla Corte Europea dei diritti dell'uomo allorché quei rimedi si siano rivelati ineffettivi. Se le Carte internazionali e le fonti europee hanno di norma, come destinatari, gli Stati, nel contesto di una comunità internazionale di governanti più che di governati (23), il sistema introdotto dalla Convenzione (24) rompe i tradizionali schemi, orientato — quale è — verso la diretta protezione di interessi individuali (25).

Un secondo ordine di risposte discende dalle specifiche Convenzioni intervenute in relazione al precipuo fenomeno del cambiamento climatico.

Mentre la CEDU fornisce coordinate “a rime libere” per gli Stati, non fissando il *quomodo* delle strategie da applicare, le altre Convenzioni delineano coordinate di dettaglio, così assicurando *in parte qua* una rafforzata protezione.

Un ruolo centrale lo ha assunto la Convenzione di Rio de Janeiro (*United Nations Framework Convention on Climate Change* - UNFCCC), che ha avuto, come obiettivo, quello della stabilizzazione delle concentrazioni di gas serra nell'atmosfera onde escludere qualsiasi pericolosa interferenza delle attività umane sul sistema climatico (26).

Mezzo al fine era l'impegno, solo politico, delle Parti di riportare le emissioni di diossido di carbonio ai livelli del 1990. Le politiche di mitigazione — fondate sul rilievo per cui, dipendendo il cambiamento del clima globale dalla quantità dei gas serra riversati nell'atmosfera, la riduzione delle emissioni rallenta il cambiamento, sino a diminuirlo — avevano, dunque, la meglio su quelle di adattamento.

Il quadro internazionale si è, poi, arricchito del Protocollo di Kyoto dell'11 settembre 1997 (27), con cui gli Stati contraenti si sono legalmente vincolati a ridurre, nel periodo 2008-2012, le emissioni complessive di gas serra del 5.2% rispetto ai valori del 1990 (28).

Tre i fondamentali pilastri del Protocollo: l'*International Emissions Trading* (IET), che consentiva ai Paesi soggetti al vincolo che avessero ottenuto un *surplus* nella riduzione delle emissioni di “vendere” il suddetto ad altri Paesi (29); la *Joint Implementation* (JI), secondo cui gruppi di Paesi soggetti a vincolo, fra quelli indicati dall'Allegato I del Protocollo, potevano collaborare per raggiungere gli obiettivi fissati accordandosi su una diversa distribuzione degli obblighi, purché l'obbligo complessivo venisse osservato; il *Clean Development Mechanism* (CDM), preposto a fornire assistenza alle Parti non incluse nell'Allegato I negli sforzi per la

riduzione delle emissioni (30).

I dubbi sulla possibilità di conseguire la stabilizzazione delle emissioni, evidenziati dal secondo rapporto dell'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) (31), le rilevate criticità del Protocollo di Kyoto (specie in relazione alla prevista esenzione dagli obblighi di contenimento dei Paesi in via di sviluppo, agli ingenti costi che avrebbero inciso sugli Stati sviluppati e alla stessa impossibilità di regolare le emissioni globali con un Trattato internazionale (32)), il rifiuto di ratifica da parte degli Stati Uniti (ai tempi responsabili del 36% delle emissioni globali (33)) e il ritardo nell'entrata in vigore del Protocollo hanno condotto a una graduale virata verso le politiche di adattamento o, comunque, verso la sinergica integrazione della mitigazione con le strategie di adattamento (34).

Tale percorso di crescente promozione di queste ultime è culminato con l'Accordo di Parigi del 2015 (35), che si è prefissato di rafforzare la risposta ai cambiamenti climatici, limitando il riscaldamento globale “*ben al di sotto di 2 °C*” rispetto ai livelli preindustriali (fatti salvi gli sforzi di mantenerlo entro 1.5 °C (36)) e promuovendo la *adaptation*(37).

Un terzo ordine di risposte deriva dal diritto europeo.

L'Unione ha, in particolare, aderito alla Convenzione di Rio de Janeiro e ha attuato il Protocollo di Kyoto a partire dal 1998, quando ha dato vita al *Burden Sharing Agreement*(38).

All'Accordo è seguita, a cascata, la Comunicazione sul cambiamento climatico, adottata dalla Commissione, il Libro Verde sullo scambio dei diritti di emissione di gas ad effetto serra all'interno dell'Unione, la ratifica del Protocollo di Kyoto e la Direttiva 2003/87 istitutiva del sistema per lo scambio delle quote di emissione dei gas serra (39).

Più segnatamente, in consonanza con il diritto internazionale convenzionale, la Direttiva ha introdotto il sistema per cui i gestori di impianti, cui viene assegnato un *cap* di emissioni producibili, divengono — se diligenti nel rispetto del “tetto” — “creditori di emissioni”, abilitati a cedere i “crediti” agli Stati che abbiano oltrepassato il *cap*: coloro che non riescono a ridurre le emissioni debbono acquistare “crediti” dai soggetti virtuosi, onde raggiungere il livello del *cap* superato a causa delle emissioni sovrabbondanti (40).

Allo stato, il c.d. *Emissions Trading System* — come aggiornato alla luce della Direttiva n. 2018/40 — si inquadra nel cerchio a più ampio diametro del “*Pacchetto per il clima e l'energia 2020*” e, quindi, del “*Quadro per il clima e l'energia 2030*”; con quest'ultimo, l'Unione Europea si è impegnata a ridurre entro il 2030 le emissioni di gas serra di almeno il 40% al di sotto dei livelli del 1990 (41).

In linea con il *trend* internazionale, a tale rilevante disegno di mitigazione — i cui mezzi risultano, da una parte, il miglioramento dell'efficienza energetica almeno del 32.5% (42) e, dall'altra, l'aumento della quota di consumo energetica proveniente da fonti rinnovabili di almeno il 32% (43) — si aggiunge la nota “*Strategia Europea in tema di adattamento ai cambiamenti climatici*”(44), volta alla minimizzazione degli impatti economici, ambientali e sociali derivanti dai mutamenti climatici (45).

3. Azionabilità degli obblighi e public interest litigation nell'orizzonte del diritto comparato.

Posti i vincoli gravanti sugli Stati e la centralità del principio di effettività della tutela, appare nodale la *quaestio* dei rimedi al cambiamento climatico (46).

A rilevare è, in particolare, la controversa possibilità dei singoli di azionare in giudizio gli obblighi di matrice internazionale ed europea.

Emblematici appaiono gli ordinamenti statunitense e indiano, da cui è dato trarre elementi applicabili a una innovativa *climate justice*.

Di momento è la radicata esperienza nordamericana, secondo cui, sin dagli anni settanta, gli avvocati appartenenti al *public interest law movement* rappresentavano i diritti delle fasce più deboli della popolazione, così dando voce a chi voce non avrebbe avuto.

La necessità di garantire una tutela effettiva e, il più possibile, estesa ha fatto sì che, da una parte, si configurassero in senso forte i poteri del giudice, abilitato a emettere provvedimenti generali e astratti, destinati a sovrapporsi all'attività legislativa (47), e che, dall'altra, si superasse lo schema del “*two-party affair*”(48), in forza dell'estensione *ultra partes* degli effetti dei *dicta*. Pur essendo, infatti, il proponente titolare della posizione soggettiva azionata e di un interesse personale, concreto e attuale, gli effetti delle pronunce incidono sull'intera collettività, anche in forza di indicazioni dirette al legislatore (49).

Nota è l'ampia applicazione, in India, della *public interest litigation*(50), azione processuale che consente di adire le *High Courts* statali e la Corte Suprema federale in caso di violazione di diritti (51) o di atti o comportamenti del Governo in contrasto con dette prerogative (52).

Sistema siffatto di tutela si fonda su due punti cardinali: una rilevante deroga all'ordinario atteggiarsi delle condizioni dell'azione e un altrettanto significativo impiego del c.d. *judicial activism*.

La necessità di tutelare le classi sfavorite o portatrici di culture diverse, prive della concreta possibilità di adire le vie giudiziali, ha indotto le Corti superiori indiane a una radicale revisione

delle regole sulle condizioni dell'azione proprie della tradizione giuridica di *common law*(53).

Si è, più in particolare, fatto impiego, da una parte, del c.d. *representative standing*, nell'interesse di cittadini appartenenti a classi discriminate, e, dall'altra, del c.d. *citizen standing*; mentre la prima tecnica di tutela ha consentito la proposizione, da parte di terzi, di azioni a tutela delle caste indiane più deboli, la seconda ha legittimato la denuncia giudiziale degli abusi del governo, anche a prescindere da diretti pregiudizi patiti dal richiedente la tutela.

L'attivismo dei giudici ha conferito ulteriore *appeal* a tale strumentario di tutela. Lungi dal limitarsi a statuizioni di condanna a compensazioni economiche, le Corti indiane si sono, infatti, spinte a dettare vere e proprie regole di comportamento (i c.d. *orders*) con funzione inibitoria e correttiva (54).

Tali modelli e, comunque, i principi che li ispirano hanno dato luogo alle prime, sperimentali, ipotesi di *climate justice*.

Un fondamento di tali iniziative giudiziarie è dato rinvenirlo, non solo nelle richiamate Convenzioni internazionali, ma anche negli *Oslo Principles on Global Climate Change Obligations* del 1 marzo 2015 (55).

Con tale Carta dei principi, elaborata da un gruppo di internazionalisti di vari Paesi, si è, infatti, affermato che, ferma restando l'assenza di trattati vincolanti e fatto salvo il margine di discrezionalità degli Stati nelle modalità di assolvimento degli obblighi, il diritto internazionale — prima di tutto, il principio di precauzione — e i singoli ordinamenti nazionali imporrebbero ai governi di adottare tutte le misure volte a impedire che il cambiamento climatico comporti il superamento della soglia dei 2 °C rispetto ai livelli dell'epoca preindustriale (56).

Tra le diverse azioni, annunciate (57) e incoate (58), contro i governi, rileva, in particolare, quella avviata in Olanda e sfociata avanti alla Suprema Corte olandese, la quale, con una recente sentenza in tema di emergenza climatica (59), ha ritenuto che il Governo nazionale dovesse ridurre del 25% rispetto ai livelli del 1990 le emissioni di biossido di carbonio e degli altri gas serra entro il 2020 (60).

Contrariamente alla tesi erariale, secondo cui un ordine di “*creare legislazione*” non sarebbe ammissibile e inciderebbe sullo stesso sistema di separazione dei poteri (61), la Corte ha riconosciuto l'esistenza di una vera e propria obbligazione positiva dello Stato di proteggere la vita e la salute dei cittadini.

Più in particolare, seguendo il ragionamento della Corte, dagli articoli 93 e 94 della

Costituzione olandese (62) discenderebbe l'obbligo dello Stato di osservare ogni disposto della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo, siccome in ogni sua parte vincolante; essendo l'Olanda sottoposta alla giurisdizione della Corte Europea dei diritti dell'uomo, le Corti olandesi dovrebbero interpretare gli articoli della Convenzione ai lumi degli stessi parametri ermeneutici impiegati dalla Corte di Strasburgo (63). Le garanzie scolpite negli articoli 2 e 8 della Cedu — i diritti alla vita e al rispetto della vita privata e familiare — implicherebbero la doverosità di misure tali da scongiurare, anche nell'ottica del principio di precauzione, i pregiudizi correlati al cambiamento climatico (64).

Dal carattere necessario di misure di mitigazione (65) idonee alla riduzione, nella misura di almeno il 25%, delle emissioni di gas serra deriverebbe, quindi, secondo la catena logica sottesa al *decisum*, la possibilità della Corte di ordinare l'adozione delle medesime misure. Se così non fosse, si finirebbe per vulnerare, insieme a una regola fondamentale delle democrazie costituzionali, lo stesso "*diritto a un ricorso effettivo*" di cui all'art. 13 CEDU(66).

Un "*order to create legislation*" sarebbe, in definitiva, ammissibile, attesa l'inesistenza di un generale divieto di ingerenza delle Corti nei processi decisionali politici e, comunque, considerata la necessità — imposta dall'art. 94 della Costituzione olandese — di disapplicare le norme contrastanti con obblighi internazionali.

Secondo il Supremo Collegio olandese, conflitti con il principio di separazione dei poteri scaturirebbero soltanto da ordini di riempire la norma di contenuti precisamente determinati (67); l'individuazione del 'fine' di ridurre le emissioni di gas serra non intersecherebbe la libertà del legislatore di forgiare i 'mezzi' che all'obiettivo meglio e più efficacemente si attagliano (68).

4. *Esportabilità dei rimedi in Italia.*

Le frontiere di tutela, dischiuse dagli ordinamenti statunitense, indiano e olandese, incontrano, nel nostro sistema giuridico, limiti difficilmente superabili, sia nella specifica prospettiva delle azioni popolari (69) sia, più in generale, con riferimento alla dialettica tra poteri dello Stato e alle regole che presiedono alle condizioni dell'azione.

Va, infatti, anzitutto dato conto dei restrittivi orientamenti su quelle azioni, cosiddette popolari (70), che, consentendo di prescindere dalla verifica della titolarità di una presupposta situazione soggettiva (71), notevolmente si avvicinano al paradigma della *public interest litigation*.

Consolidata appare la giurisprudenza amministrativa, da sempre orientata nel senso della generale inammissibilità di azioni popolari (72), pena un'oggettivizzazione della giurisdizione

di dubbia conformità con i parametri costituzionali (73).

L'azione popolare suppletiva, connotata dalla sostituzione dell'attore "popolare" all'ente esponenziale inerte (74), è, infatti, ammessa solo ove espressamente prevista (75); analogo destino investe le azioni popolari correttive, di reazione contro l'illegittimo operato dell'Amministrazione (76), la cui proposizione è generalmente vietata, ad eccezione dei peculiari casi disciplinati dalla legge (77).

Anche laddove il legislatore sembra aver voluto e quindi detto, il diritto vivente si è espresso in senso contrario all'ammissibilità di azioni popolari.

Emblematica appare, in tal senso, la giurisprudenza formatasi sulla c.d. "legge ponte". Sebbene quest'ultima disponesse che "chiunque" avrebbe potuto prendere visione delle licenze edilizie rilasciate e ricorrere avanti al giudice amministrativo in caso di contrasto con norme di legge o altri atti vincolanti, così accordando al *quivis e populo* la facoltà di esperire un'azione correttiva di tipo popolare volta a rimuovere le illegittimità in materia edilizia (78), la tutela del residente è stata ridimensionata dalla giurisprudenza (79), che ha richiesto che quanto meno constasse il requisito della *vicinitas*.

Se è, poi, vero che il principio di effettività della tutela dovrebbe consentire l'esperimento di azioni popolari anche atipiche (80), queste non risulterebbero comunque impermeabili ai limiti imposti dall'assetto costituzionale dei poteri e dalle stesse regole processuali.

Rileva, in particolare, il potere dello Stato di legiferare e, soprattutto, di legiferare introducendo nel tessuto delle norme questo o quel contenuto, questa o quella previsione di dettaglio.

L'attività legislativa, prerogativa della sovranità nazionale, è istituzionalmente libera nei fini (81).

A riconoscerlo è non solo la giurisprudenza di legittimità (82), ma anche, almeno per implicito, quella della Corte di Strasburgo. Lo dimostrano gli indirizzi che fanno dello Stato il sovrano del tempo e del modo di legiferare, avallando finanche la legislazione retroattiva, se suffragata da motivi imperativi di interesse generale (83). Lo dimostra il rilievo per cui, anche allorché la Corte ha ritenuto esistenti lacune legislative, ha deciso con *self restraint*, rimettendo al legislatore nazionale il *quomodo* della regolamentazione normativa (84).

L'attività giurisdizionale deve arrestarsi dinanzi a *petita* che valichino il perimetro dei poteri decisorii (85), per come sagomato dal principio di separazione dei poteri.

Lo stesso dovrebbe dirsi alla stregua del canone di 'meritevolezza' della tutela processuale (86), sotteso al filtro dell'interesse ad agire. Domande sprovviste delle basilari condizioni dell'azione e, più in particolare, dei predicati di attualità e concretezza dell'interesse (87) non potrebbero comunque avere cittadinanza.

Quanto detto ha una peculiare copertura nello stesso sistema della CEDU.

Garanzie e tutele trovano un bilanciamento nel margine di apprezzamento dello Stato; non si sovrappongono al suo assetto costituzionale, per come veicolato dalla dialettica dei poteri e dal sistema delle fonti.

La c.d. dottrina del margine di apprezzamento (88) preserva, infatti, la discrezionalità dello Stato nell'applicare la Convenzione, consentendo al primo di soppesare gli obblighi pattizi con i propri interessi ed esigenze.

I diritti contemplati dalla CEDU non trovano, dunque, un'estensione incondizionata, risultando, piuttosto, soggetti ai limiti dettati dalle particolari circostanze e condizioni degli Stati contraenti (89) e, in definitiva, dalla sfera di sovranità non abdicata da questi ultimi (90); cosa che non può non valere in relazione all'assetto costituzionale dei poteri dello Stato, destinato a sfuggire all'universo dei limiti alla sovranità accettati dai Governi firmatari della Convenzione.

Residuano, quindi, ulteriori, specifiche, ragioni che in particolare ostano all'esportazione della versione olandese della *public interest litigation*.

La dialettica della sovranità degli Stati con il sistema CEDU non è, nel suo atteggiarsi, coincidente con quella che lega lo Stato al sistema unionale, ove il principio di *primauté* impone la disapplicazione, con sindacato diffusamente attribuito agli organi giurisdizionali, delle norme nazionali confliggenti con quelle europee (91) e la mancata attuazione delle direttive prive di efficacia diretta comporta la responsabilità dello Stato legislatore (92).

Né può la Convenzione — vieppiù in difetto di un obbligo di disapplicazione delle confliggenti norme nazionali (93) (obbligo che la Corte Suprema olandese ha invece desunto, nella pronuncia del 20 dicembre 2019, dall'art. 94 della Carta costituzionale olandese) — imporre al giudice interno di fare più di quanto non possa alla luce del disegno costituzionale delle attribuzioni degli organi statali.

Va, poi, considerato che il sistema CEDU non è una monade isolata, vivendo piuttosto di relazioni osmotiche con l'ordinamento internazionale tutto, con quello eurounitario e con i singoli ordinamenti degli Stati.

Applicare gli artt. 2 e 8 della CEDU, imponendo allo Stato di ridurre, di una data misura ed entro un ristretto *spatium temporis*, le emissioni di gas a effetto serra, pur a fronte, non tanto di un ordinamento nazionale che fissa parametri flessibili nell'ottica di una progressiva e graduale decarbonizzazione (94), quanto di norme unionali che conferiscono margini di discrezionalità a fronte di obiettivi di lungo periodo e a portata transfrontaliera (95), significa dare prevalenza al sistema sovranazionale della Convenzione su quello eurounitario.

Privare lo Stato della flessibilità che le norme europee (e le stesse Carte internazionali) gli attribuiscono (con la generale previsione — in forza del “*Quadro per il clima e l'energia 2030*” — di un *target* del 40% entro il 2030, con l'affermazione del principio della responsabilità ‘comune’ o con la valorizzazione dell'impegno nelle strategie di adattamento (96)), per dare peso assorbente ai canoni ‘a rime libere’ della CEDU rischia di risolversi in una gerarchizzazione di ordini giuridici di pari livello.

Se è vero che la vita merita incondizionata protezione e che l'emergenza climatica deve essere contrastata con ogni mezzo, appare discutibile che una Corte nazionale possa veicolare i contenuti della legislazione interna (97), fissando *standards of care* ‘individualizzati’ (siccome indirizzati al solo Stato convenuto) e di breve periodo e, così, sovrapponendosi agli obiettivi globali ed europei di lungo periodo (98); come appare vieppiù discutibile che ciò non avvenga all'esito dei circuiti dialogici di cui all'art. 267 TFUE(99) e al Protocollo n. 16 alla CEDU(100), ma nel silenzio di una camera di consiglio.

5. *Rilievi conclusivi.*

All'emergenza climatica forniscono risposte il diritto internazionale generale, il sistema della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, le singole Convenzioni internazionali, il diritto unionale (101).

Ai rimedi connaturali al diritto internazionale (102), volti a far valere la responsabilità del singolo Stato per violazione del diritto convenzionale e di quello consuetudinario (ferma restando la vincolatività ‘attenuata’ di Accordi come quello di Parigi, che si fonda sull'autoresponsabilità, sul volontario impegno e sulla fiducia *inter se* degli Stati (103)), si aggiunge il tentativo dei singoli di avvalersi di tecniche assimilabili alla c.d. *public interest litigation*.

Un primo modello di tutela deriva dall'esperienza giuridica nordamericana (104).

La sua fortuna è non solo imputabile all'ampliamento *ultra partes* degli effetti delle statuizioni, ma anche all'incisività dei poteri dei giudici, abilitati a emettere provvedimenti generali e astratti, destinati a sovrapporsi all'attività legislativa.

Un secondo possibile paradigma si trae dal diritto vivente indiano (105), dal quale è, in particolare, scaturita un'azione processuale che ha consentito di adire le *High Courts* statali e la Corte Suprema federale in caso di violazione di diritti fondamentali o sociali.

Con il c.d. *representative standing* si è legittimata la proposizione, da parte di terzi, di azioni a tutela delle caste indiane più deboli nell'interesse di cittadini appartenenti a classi discriminate, mentre, con il *citizen standing*, si è concesso di far valere gli abusi del governo, anche a prescindere da diretti pregiudizi patiti dal richiedente la tutela.

La rilevanza dello strumentario è, poi, discesa dal contenuto dei provvedimenti delle Corti, non solo circoscritti a condanne risarcitorie, ma altresì estesi a cogenti *orders* con funzione inibitoria e correttiva.

Ai richiamati modelli di *public interest litigation* si accosta la recente esperienza giurisprudenziale olandese.

Con la sentenza del 20 dicembre 2019 (106), confermativa delle pronunce emesse nei pregressi gradi di giudizio, la Suprema Corte olandese ha riconosciuto l'esistenza di una vera e propria obbligazione positiva dello Stato di proteggere la vita e la salute dei cittadini; si è poi spinta a condannare il Governo a ridurre del 25% rispetto ai livelli del 1990 le emissioni di biossido di carbonio e degli altri gas serra entro l'anno corrente.

Alla domanda sul se strumenti siffatti siano esportabili nel nostro sistema processuale si deve rispondere, da una parte, alla luce della generale inammissibilità delle cosiddette azioni popolari e, dall'altra, dei limiti con cui, comunque, azioni siffatte dovrebbero fare i conti (107).

Si pensi alla giurisprudenza del Tribunale dell'Unione Europea, che ha recentemente richiesto la sussistenza di un "*sufficient individual interest*" ai fini del vaglio di ammissibilità delle azioni di annullamento in materia di riduzione delle "*greenhouse gas emissions*"(108); si pensi, ancora, agli orientamenti della Corte Europea dei diritti dell'uomo che non accordano tutela al cospetto di una "*general deterioration of the environment*"(109) ma, piuttosto, impongono la presenza di un "*harmful effect on a person's private or family sphere*"(110).

Lo stesso ordinamento indiano, che molto ha contribuito ad ampliare i confini della *public interest litigation*(111), non è sprovvisto di un reticolato di limiti a quest'ultima, tale da preservare il sistema giudiziario da iniziative processuali pretestuose, abusive o, comunque, immeritevoli di tutela (112).

Ammesso, poi, che anche limiti siffatti siano superabili, il principio di separazione dei poteri

porrebbe un rilevante freno all'espansione della *climate justice*. Osterebbe, infatti, a pronunce di accertamento invasive delle prerogative del legislatore e, ancor più, a condanne che orientino contenuti riservati alla discrezionalità politica.

Se, nello stesso ordinamento olandese, le *injunctions ex art. 3:296* del Codice civile non potrebbero, a stretto rigore, consistere in ordini di legiferare (113), men che meno ove comprendano indicazioni allo *Staten-Generaal* dello specifico contenuto delle norme da confezionare, difettano, nel nostro sistema di diritto positivo, basi giuridiche che possano legittimare “ordini” della specie di quelli anzidetti.

I diritti contemplati dalla CEDU trovano, del resto, bilanciamento nella dottrina del margine di apprezzamento, che preserva la sfera di sovranità non abdicata dagli Stati.

Il, pur virtuoso, *public interest* che muove la *litigation* non può portare allo scardinamento dell'assetto costituzionale dei poteri dello Stato; e men che meno può farlo sovrapponendosi allo stesso ordinamento sovranazionale, complessivamente inteso, da cui trarrebbe asserita legittimazione (114).

L'assenza di specifica giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo sui problemi dell'emergenza climatica e la contestuale presenza di criteri e obiettivi europei e globali, fissati nell'ottica della progressiva riduzione delle emissioni di gas serra (115), dovrebbero indurre a preservare la giurisdizione, nella sua purezza, da ogni tentativo di sviarla dalla sua costituzionale funzione.

Note:

(1) Su cui cfr. M. A. Sandulli, Cambiamenti climatici, tutela del suolo e uso responsabile delle risorse idriche, in Riv. giur. dell'edilizia, n. 4/2019, p. 291; S. Nespore, L'adattamento al cambiamento climatico: breve storia di un successo e di una sconfitta, in Riv. giur. amb., n. 1/2018, p. 29; M. Montini, La disciplina settoriale sulla protezione dell'ambiente, in P. Dell'Anno-E. Picozza (a cura di), Trattato di diritto dell'ambiente, Torino, 2015, p. 43; V. Cavanna, Il cambiamento climatico globale: il Quinto Rapporto IPCC, in Riv. giur. dell'ambiente, n. 3-4/2014, p. 425; F. Fracchia-M. Occhiena (a cura di), Climate change: la risposta del diritto, Napoli, 2010. Più in generale, sulle dinamiche del diritto dell'emergenza, cfr., da ultimi, L. Giani-M. D'Orsogna-A. Police (a cura di), Dal diritto dell'emergenza al diritto del rischio, Napoli, 2018.

(2) Qualificati come « air pollutants » (e, quindi, rilevanti ai fini del Clean Air Act statunitense) dalla nota pronuncia *Massachusetts vs. Environmental Protection Agency (EPA)*, 127 S. Ct. 1438, 1463 (2007), su cui, per tutti, K. Yee, « A Period of Consequences »: Global Warming

Legislation, Cooperative Federalism, and the Fight Between the EPA and the State of California, *Environs: Environmental Law and Policy Journal*, 2008.

(3) Sugli effetti negativi del cambiamento climatico, cfr., ad es., S. Nespore, L'adattamento al cambiamento climatico: breve storia di un successo e di una sconfitta, in *Riv. giur. amb.*, n. 1/2018, pp. 30-31: « Con il mutare del clima, molti sistemi naturali, e la fauna e la flora che li compongono, si stanno trasformando: i ghiacci si sciolgono, il livello degli oceani aumenta mettendo a rischio isole e aree costiere, aree prima fertili o coperte da foreste si inaridiscono, la desertificazione aumenta, gli ecosistemi si modificano in modo spesso irreversibile ».

(4) S. Nespore, L'adattamento al cambiamento climatico: breve storia di un successo e di una sconfitta, cit., p. 30.

(5) S. Nespore, L'adattamento al cambiamento climatico: breve storia di un successo e di una sconfitta, cit., p. 30.

(6) A. Donati, I diritti della terra, ovvero, il diritto ad un ambiente salubre nel quadro dell'economia globalizzata, in *Contr. e impr.*, 2013, p. 256.

(7) Cfr. infra, § 2.

(8) D. Amirante, Giustizia ambientale e green judges nel diritto comparato: il caso del National Green Tribunal of India, in *DPCE Online*, 2018, p. 955.

(9) M. Magistà, Public interest litigation: origini e prospettive, in *Rivista AIC*, 2019, p. 115.

(10) Hoge Raad der Nederlanden, 20 december 2019, n. 19/00135, visionabile in lingua inglese (trad. non ufficiale) in <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2019:2007> .

(11) In argomento, cfr. M. Francesca Cavalcanti-M. J. Terstegge, The Urgenda case: the dutch path towards a new climate constitutionalism, in *DPCE Online*, 2020, p. 1371; O. Spijkers, Pursuing climate justice through public interest litigation: the Urgenda case, in *Volkerrechtsblog*, 29 aprile 2020.

(12) Così il § 2.2.1 della richiamata sentenza: « Urgenda ('Urgent Agenda') is engaged in developing plans and measures to prevent climate change. Urgenda's legal form is that of a foundation under Dutch law (stichting). Its object according to its Articles is to stimulate and accelerate transition processes towards a more sustainable society, starting in the Netherlands. Urgenda's view is that the State is doing too little to prevent dangerous climate change. In these proceedings, to the extent relevant in cassation, it is requesting an order instructing the State to limit the volume of greenhouse gas emissions in the Netherlands such that this volume would be reduced by 40% at the end of the year 2020, or at least by a minimum of 25%, compared to the volume in the year 1990. It institutes its claim pursuant to Article 3:305a DCC, which enables interest organisations to bring class action suits. It is pursuing its claim, to the extent relevant in cassation, on behalf of the interests of the current residents of the Netherlands (the inhabitants of the Netherlands) who are being threatened with dangerous climate change ».

(13) In tema, per tutti, S. Bartole-P. De Sena-V. Zagrebelsky, Commentario breve alla Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali,

Padova, 2012, p. 36: « La disposizione dedicata al diritto alla vita è la prima tra le norme della CEDU relative ai diritti sostanziali, in quanto, come la Corte europea ha più volte affermato, consacra uno dei valori fondamentali delle società democratiche che formano il Consiglio d'Europa. Al diritto alla vita spetta una posizione speciale all'interno della Convenzione: il suo mancato rispetto è una delle più gravi infrazioni in materia di diritti dell'uomo, posto che senza protezione del diritto alla vita il godimento di ogni altro diritto e libertà garantito dalla CEDU è illusorio »; C. Russo, *Le Droit à la vie dans les décisions de la Commission et la jurisprudence de la Cour Européenne*, in *Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Parigi, 1999, p. 509.

(14) In analoghi termini, Corte Edu, 24 febbraio 2005, ric. nn. 57947/00, 57948/00 e 57949/00, *Isayeva, Yusupova e Bazayeva*, spec. § 168. Sulla centralità della vita nel sistema della CEDU: R. Conti, *I giudici e il biodiritto*, Roma, 2014, p. 254.

(15) Con l'ulteriore, necessitato, corollario per cui le ipotesi di cui all'art. 2, comma 2, debbano essere intese come rigorosamente tassative e, quindi, di stretta interpretazione (in merito, da ultimi, A. Allegria-D. Di Leo-F. Federici (a cura di), *Commentario alla Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo*, Padova, 2019, pp. 8-9: « In primo luogo, l'elenco delle eccezioni deve ritenersi avere carattere tassativo e ciascuna di esse è di stretta interpretazione. In secondo luogo, il requisito della necessità deve essere inteso in modo ancor più rigoroso e cogente rispetto agli artt. 8-11 CEDU: infatti, non a caso, la norma fa riferimento alla stretta necessità e non alla necessità tout court. Infine, occorre inserire, in via interpretativa, accanto al limite espresso della stretta necessità, quello aggiuntivo della proporzionalità nell'uso della forza in relazione alle finalità espresse dalla norma, il quale impone la gradazione della forza in relazione alla gravità del crimine commesso nell'ipotesi in cui si debba impedire l'evasione di una persona detenuta o procedere a un arresto »).

(16) S. Bartole-P. De Sena-V. Zagrebelsky, *Commentario breve alla Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali*, cit., p. 36.

(17) S. Bartole-P. De Sena-V. Zagrebelsky, *Commentario breve alla Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali*, cit., pp. 41-42: « L'art. 2 CEDU, nella sua prima frase, prevede un obbligo di protezione della vita, a partire dal quale gli organi di Strasburgo hanno ricavato una serie di obblighi in capo agli Stati membri di adottare misure positive volte a rendere concreti ed effettivi i valori che l'art. 2 mira a tutelare. Si tratta di prescrizioni che non sono espressamente contemplate nel testo dell'articolo, ma sono ricavate implicitamente dall'art. 2, letto in congiunzione con l'obbligo generale dell'art. 1 CEDU di rispettare i diritti contemplati nella CEDU ».

(18) Cfr., ad es., Corte Europea dei diritti dell'uomo, 8 luglio 2004, ric. n. 48787/99, *Ilașcu*, § 313: « gli impegni assunti da una Parte contraente in base all'art. 1 della Convenzione implicano, oltre al dovere di astenersi da qualsiasi ingerenza nel godimento dei diritti e delle libertà garantiti, obblighi positivi di adottare misure adeguate per assicurare il rispetto di tali diritti e libertà sul suo territorio ». Per la dottrina, ad es., S. Bartole-B. Conforti-G. Raimondi, *Commentario alla Convenzione Europea per la tutela dei Diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2001, p. 308: « [...] sussiste interferenza non solo quando uno

Stato pone in essere comportamenti attivi nei confronti di un individuo, ma anche quando le sue omissioni sono suscettibili di ledere le situazioni giuridiche che si ritengono protette ».

(19) Cfr., in merito, le considerazioni di N. Lipari, in R. Conti, CEDU e cultura giuridica italiana. 5. La Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e i civilisti, in www.giustiziainsieme.it, 2020: « Certo è comunque che la Convenzione europea dei diritti umani si è venuta progressivamente affermando come un organismo vivo, capace di offrire sia alla Corte che ai giudici nazionali la possibilità di estendere la tutela anche a diritti non esplicitamente enunciati nella Convenzione ». Sull'ambiente come valore nell'ottica del diritto europeo, cfr., per tutti, P. Dell'Anno-E. Picozza (diretto da), Trattato di diritto dell'ambiente. Principi generali, Padova, 2012; M. Renna, I principi in materia di tutela dell'ambiente, in Riv. quadr. di diritto dell'ambiente, n. 1-2/2012, spec. pp. 62-69.

(20) Cfr., per tutti, Corte Europea dei diritti dell'uomo, 9 dicembre 1994, n. 16798/90, López Ostra.

(21) Sui requisiti della « foreseeability of the risk » e del « best efforts requirement », cfr. Corte Europea dei diritti dell'uomo, 20 marzo 2008, ric. nn. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 e 15343/02, Budayeva e Corte Europea dei diritti dell'uomo, 28 febbraio 2012, ric. nn. 17423/05, 20534/05 e 20678/05, Kolyadenko.

(22) Quale « diritto all'efficacia della protezione statale » dei diritti materiali (così, R. Sapienza, Il diritto ad un ricorso effettivo nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo, in Riv. dir. int., n. 2/2001, p. 281).

(23) B. Conforti, Diritto internazionale, Napoli, 2006, p. 20.

(24) Che è un trattato internazionale sui generis (ad es., S. Mirate, Giustizia amministrativa e Convenzione europea dei diritti dell'uomo: l'"altro" diritto europeo in Italia, Francia e Inghilterra, Napoli, 2007, p. 169).

(25) Cosa discendente, anzitutto, dall'art. 1 CEDU. Sulla finalità della CEDU, non di soddisfare interessi specifici degli Stati, ma di tutelare i diritti degli individui lesi: S. Bartole-P. De Sena-V. Zagrebelsky, Commentario breve alla Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali, cit., p. 11. Nel senso di una generale personalità internazionale degli individui, cfr. ancora B. Conforti, op. cit., p. 20.

(26) Posto che l'influenza dell'uomo è stata rinvenuta nel riscaldamento dell'atmosfera e dell'oceano, nel cambiamento del ciclo globale dell'acqua, nella riduzione di ghiaccio e neve, nell'innalzamento del livello del mare e nei cambiamenti in dati eventi meteorologici estremi. Cfr., in argomento, B. Pozzo, Il nuovo sistema di emission trading comunitario. Dalla Direttiva 2003/87/CE alle novità previste dalla Direttiva 2009/29/CE, Milano, 2010, p. 1; M. D'Auria, L'emission trading e la negoziazione policentrica, in S. Cassese-M. Conticelli (a cura di), Diritto e amministrazioni nello spazio giuridico globale, Milano, 2006, p. 247.

(27) Sul Protocollo di Kyoto cfr., ad es., W. Th. Douma-L. Massai-M. Montini (a cura di), The Kyoto Protocol and Beyond, The Hague, 2007; M. Bothe-E. Rehbinder, Climate Change Policy, Utrecht, 2005; D. Freestone-C. Streck (a cura di), Legal Aspects of Implementing the Kyoto Protocol Mechanisms: Making Kyoto Work, Oxford, 2005.

(28) Per l'Europa l'8%; successivamente, tale impegno è stato ripartito in modo diverso tra i singoli Stati, in forza del Burden Sharing Agreement del 16 giugno 1998 (segnatamente, l'Italia si è impegnata a ridurre le proprie emissioni del 6.5% rispetto ai livelli del 1990 nel periodo 2008-2012).

(29) Sullo scambio di quote di emissione, cfr. amplius V. Jacometti, *Lo scambio di quote di emissione. Analisi di un nuovo strumento di tutela ambientale in prospettiva comparatistica*, Milano, 2010.

(30) In particolare, i privati o i governi dei Paesi dell'Annex I che forniscono tale assistenza possono ottenere, in cambio dei risultati raggiunti nei Paesi in via di sviluppo, "certified emission reductions" (CERs), il cui ammontare viene calcolato ai fini del raggiungimento del target.

(31) AA.VV., *Climate change 1995: Economic and Social dimensions of Climate Change*, Cambridge, 1996, p. 183 e pp. 187-188.

(32) Su tali limiti, si rinvia a R. N. Cooper, *The Kyoto Protocol: A Flawed Concept*, in FEEM Working Paper No. 52.2001, 2001 in <https://ssrn.com/abstrac>.

(33) S. Nespors, *L'adattamento al cambiamento climatico: breve storia di un successo e di una sconfitta*, cit., p. 41.

(34) S. Nespors, op. cit., pp. 42-47.

(35) Su cui, per tutti, S. Nespors, *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.

(36) Art. 2.1 a): « Holding the increase in the global average temperature to well below 2 °C above pre-industrial levels and pursuing efforts to limit the temperature increase to 1.5 °C above pre-industrial levels, recognizing that this would significantly reduce the risks and impacts of climate change ».

(37) Anche in forza della previsione per cui « Each Party should, as appropriate, submit and update periodically an adaptation communication, which may include its priorities, implementation and support needs, plans and actions, without creating any additional burden for developing country Parties ».

(38) "Accordo sulla ripartizione degli oneri", raggiunto nel Consiglio Ambiente del 16-17 giugno 1998, con cui — come è noto — l'Unione Europea ha 'ripartito' l'obiettivo di riduzione delle emissioni di gas serra dell'8% nel periodo 2008-2012, rispetto ai livelli del 1990, previsto dal Protocollo di Kyoto, tra gli allora quindici Stati membri dell'Unione, in base al principio di equità e proporzionalità.

(39) Su cui cfr., in particolare, C. Fraterrigo, *Il diritto dell'energia in un sistema multilivello: legislatori e prassi a confronto*, Palermo, 2015, p. 42; V. Jacometti, *La direttiva Emissions Trading e la sua attuazione in Italia: alcune osservazioni critiche al termine della prima fase*, in *Riv. giur. ambiente*, n. 2/2008, p. 273; M. D'Auria, *L'emission trading e la negoziazione policentrica*, in S. Cassese-M. Conticelli (a cura di), *Diritto e amministrazioni nello spazio giuridico globale*, cit., p. 247.

(40) Cfr., da ultima, la Direttiva 2018/410, che ha stabilito il funzionamento dell'Emissions Trading System europeo (EU-ETS) nella fase IV del sistema (2021-2030).

(41) https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_it; in tema, cfr. M. A. Sandulli, Cambiamenti climatici, tutela del suolo e uso responsabile delle risorse idriche, cit., pp. 291 ss. La strategia ancora successiva risulta delineata nella "Energy Roadmap 2050".

(42) L'obiettivo originario del 27% è stato rivisto al rialzo nel 2018.

(43) Originariamente del 27%.

(44) Sui cui ancora M. A. Sandulli, Cambiamenti climatici, tutela del suolo e uso responsabile delle risorse idriche, cit., pp. 291 ss.

(45) Cfr., del resto, già il Libro verde della Commissione sull'adattamento ai cambiamenti climatici in Europa: quali possibilità di intervento per l'UE, 2007 in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:l28193>, nella cui introduzione si legge: « La modifica del clima è comunque ineluttabile e comporterà impatti significativi legati, tra l'altro, all'aumento delle temperature e delle precipitazioni, alla riduzione delle risorse idriche e all'aumento della frequenza delle tempeste. Le misure di mitigazione devono pertanto essere accompagnate da misure di adattamento destinate a far fronte a questi impatti. L'adattamento deve riguardare sia i cambiamenti in corso sia i cambiamenti futuri che devono essere anticipati ».

(46) Quaestio che rientra nella c.d. environmental justice, da intendersi, secondo la definizione fornita dalla Environmental Protection Agency, come « the fair treatment and meaningful involvement of all people regardless of race, color, national origin, or income, with respect to the development, implementation, and enforcement of environmental laws, regulations, and policies ».

(47) Cfr. A. Chayes, The Role of Judge in Public Law Litigation, cit., p. 1281. Per rilievi di carattere più generale: C. N. Tate-T. Vallinder, The Global expansion of judicial power, New York, 1997.

(48) Cfr., in merito, i rilievi di M. Cappelletti, Vindicating the Public Interest through the Courts: a Comparativist's Contribution, in 25Buff. L. Rev.643 (1976), pp. 647-648:« [...] more and more frequently the complexity of modern societies generates situations in which a single human action can be beneficial or prejudicial to large numbers of people, thus making entirely inadequate the traditional scheme of litigation as merely a two-party affair. [...] the individual alone is unable to protect himself efficiently against such injuries. Even if he has a legal cause of action, other factors may preclude judicial relief: his individual right may be too "diffuse" or too "small" to prompt him to seek its protection; excessive costs may obstruct his legal action in court; he may fear the powerful violator; he may even be unaware of his right. It is necessary to abandon the individualistic, essentially laissez-faire, 19th-century concept of litigation, a concept which awards the right to sue, if at all, solely to the subject personally aggrieved in his own narrowly-defined individual rights-for example, to the owner of a neighboring property in a case of pollution or of a zoning violation. The new social, collective, "diffuse" rights and interests can be protected only by new social, collective, "diffuse"

remedies and procedures. Indeed, the quest for these new remedies and procedures is, in my judgment, the most fascinating feature in the modern evolution of judicial law ».

(49) M. Caielli, *Cittadini e giustizia costituzionale. Contributo allo studio dell'actio popularis*, Torino, 2015, p. 27. Una posizione del tutto peculiare la riveste la decisione della Corte suprema *Massachusetts vs. Environmental Protection Agency (EPA)*, 127 S. Ct. 1438, 1463 (2007), cit., che ha visto dodici Stati e diverse città degli States in lite con una Agency, la EPA, e ha obbligato quest'ultima a regolare le emissioni dei greenhouse gases in ragione della loro pericolosità per la salute pubblica e il benessere generale.

(50) A. Chayes, *The Role of Judge in Public Law Litigation*, in *Harvard Law Review*, vol. LXXXIX, The Harvard Law Review Association, 1976, p. 1281.

(51) Fondamentali e — secondo una sempre più consolidata esegesi — anche sociali (D. Amirante, *Giustizia ambientale e green judges nel diritto comparato: il caso del National Green Tribunal of India*, cit., p. 960).

(52) In merito, per tutti, P. M. Bakshi, *Public Interest Litigation*, New Delhi, 2006.

(53) S. Divan-A. Rosencranz, *Environmental law and policy in India. Cases, Materials and Statutes*, Oxford, 2001, p. 120. Cfr., per la giurisprudenza, *Bandhua Mukti Morcha v. Union of India*, A.I.R. 1984 S.C. 802, 813 (India): « When a person or class of persons to whom legal injury is caused by violation of a fundamental right is unable to approach the Court for judicial redress on account of poverty or disability or socially or economically disadvantaged position, any member of the public acting bona fide can move the Court for relief under Article 32 [...] so that the fundamental rights may become meaningful not only for the rich and the well-to-do who have the means to approach the Court but also for the large masses of people who are living a life of want and destitution and who are by reasons of lack of awareness, assertiveness and resources unable to seek judicial redress. ».

(54) Cfr. Z. Holladay, *Public Interest Litigation in India as a Paradigm for Developing Nations*, in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 2012, p. 562: « The remedies stage of a PIL suit is the most contentious stage of the dispute, as the courts have afforded themselves extensive leeway in deciding which remedies are appropriate. Some of the remedies the courts construct include the creation and implementation of regulations, the establishment of free legal services, and the formation of administrative bodies to oversee the remedies ordered. It is this stage of the PIL suit that attracts criticism that the courts are usurping the authority of the legislature by creating laws. ». Per la giurisprudenza, cfr. *M.C. Mehta v. State of Tamil Nadu*, A.I.R. 1997 S.C. 699 (India): « It is often argued that the Supreme Court should maintain restraint and should not violate the legitimate limits in the exercise of powers. However, this argument fails to recognize the constant failures of governance taking place at the hands of other organs of State, and that it is the function of the Court to check balance and correct any failure arising out of any other State organ. ».

(55) In <https://globaljustice.yale.edu/sites/default/files/files/OsloPrinciples.pdf>.

(56) « No single source of law alone requires States and enterprises to fulfil these Principles. Rather, a network of intersecting sources provides States and enterprises with obligations to

respond urgently and effectively to climate change in a manner that respects, protects, and fulfils the basic dignity and human rights of the world's people and the safety and integrity of the biosphere. These sources are local, national, regional, and international and derive from diverse substantive canons, including, inter alia, international human rights law, environmental law and tort law. ».

(57) Si pensi alla Declaration on Climate Justice emessa dai rappresentanti di sei Paesi del Pacifico (Filippine, Figi, Vanuatu, Kiribati, Tuvalu e Isole Solomone) visionabile sul sito www.greenpeace.org — « As the people most acutely vulnerable to the impacts of climate change, we will not let the big polluters decide and assign our fate. Our rights and ability to survive must not be dictated by the continued addiction to the burning of fossil fuels. We refuse to accept the “new normal” and demand for climate justice by holding the big polluters and their respective governments to account for their contribution to the climate crisis. Our people and our environment must be preserved for the generations to come. » — e alla iniziativa italiana “Giudizio Universale”, i cui dettagli sono reperibili al link <https://giudiziouniversale.eu/la-causa-legale/>.

(58) Si pensi all'azione esperita in Pakistan da un contadino che aveva denunciato l'insufficienza delle misure adottate dallo Stato ai fini del contrasto al cambiamento climatico e decisa con la sentenza Lahore High Court, 4.9.2015, Leghari vs. Federation of Pakistan, W.P. No. 25501. La Corte ha, in tale occasione, dichiarato che il ritardo dello Stato nell'implementazione delle necessarie misure avrebbe leso i diritti costituzionali alla vita, a un ambiente salubre e alla dignità umana. Cfr., per alcuni ulteriori casi di climate justice, con particolare riguardo a Francia, Germania, Irlanda e U.K., M. Francesca Cavalcanti-M. J. Terstegge, *The Urgenda case: the dutch path towards a new climate constitutionalism*, cit., p. 1403.

(59) Hoge Raad der Nederlanden, 20 december 2019, n. 19/00135, cit.

(60) Cfr. M. Francesca Cavalcanti-M. J. Terstegge, *The Urgenda case: the dutch path towards a new climate constitutionalism*, cit., p. 1403: « The Urgenda case may represent the beginning of a more fruitful path in the fight against climate change which, taken away from the political arena and entrusted to climate science, leads the courts to go beyond their traditional role playing to a more active and decisive function. With its decision in the Urgenda case, the Dutch Supreme Court has made the Climate litigation a mechanism to promote a new climate constitutionalism and climate justice ». Sulle possibili, ulteriori, frontiere della climate justice, cfr. O. Spijkers, *Pursuing climate justice through public interest litigation: the Urgenda case*, cit., 3, che riferisce di una recente controversia avviata contro Shell: « What should be the next step? Urgenda used climate litigation against the Dutch State. But it can also be used against private actors. For example, friends of the Earth Netherlands (“Milieudefensie”) initiated legal proceedings against Shell, before the Dutch court in The Hague. Milieudefensie argues that “Shell, with its current inadequate climate policy, like the State of the Netherlands, violates the right to life and the right to an undisturbed family life as stipulated in Articles 2 and 8 of the ECHR” (see para. 55 of the summons, available in Dutch

original and English translation). In the summons, Milieudéfensie explicitly referred to the Urgenda-ruling as precedent. Milieudéfensie has made the fight for climate justice the central element of its latest policy plan. In this plan, we read that “[c]limate change is our urgent concern. Not only are we already confronted with the consequences on a daily basis, the future of our children is also at stake. We are the last generation that can do something about it. Milieudéfensie feels that responsibility, and therefore focuses this new General Policy Plan on climate justice.” (p. 4). It remains to be seen if climate litigation on the basis of international human rights law can succeed against multinationals like Shell. The Court needs to be persuaded that Milieudéfensie can base a claim against Shell on the ECHR, in spite of the fact that Shell obviously is not a Party to this treaty. If the Court can be so persuaded, we will have yet another tool in the fight for climate justice. ».

(61) § 2.2.2 della pronuncia: « The defences asserted by the State include the following. The requirements of neither Article 3:296 DCC (court order) nor Article 6:162 DCC (unlawful act) have been met. There is no basis in either national or international law for a duty that legally requires the State to take measures in order to achieve the reduction target as sought. The target laid down in AR4 is not a legally binding standard. Articles 2 and 8 ECHR do not imply an obligation for State to take mitigating or other measures to counter climate change. Granting the reduction order being sought would also essentially come down to an impermissible order to create legislation and would contravene the political freedom accruing to the government and parliament and, thus, the system of separation of powers ».

(62) Secondo l'art. 93, « Provisions of treaties and of resolutions by international institutions which may be binding on all persons by virtue of their contents shall become binding after they have been published. »; stando, poi, all'art. 94, « Statutory regulations in force within the Kingdom shall not be applicable if such application is in conflict with provisions of treaties that are binding on all persons or of resolutions by international institutions ».

(63) § 5.6.1 della sentenza: « Pursuant to Articles 93 and 94 of the Dutch Constitution, Dutch courts must apply every provision of the ECHR that is binding on all persons. Because the ECHR also subjects the Netherlands to the jurisdiction of the ECtHR (Article 32 ECHR), Dutch courts must interpret those provisions as the ECtHR has, or interpret them premised on the same interpretation standards used by the ECtHR ».

(64) § 5.6.2 della pronuncia: « Pursuant to the findings above in paras. 5.2.1-5.3.4, no other conclusion can be drawn but that the State is required pursuant to Articles 2 and 8 ECHR to take measures to counter the genuine threat of dangerous climate change if this were merely a national problem. Given the findings above in paras. 4.2-4.7, after all, this constitutes a ‘real and immediate risk’ as referred to above in para. 5.2.2 and it entails the risk that the lives and welfare of Dutch residents could be seriously jeopardised. The same applies to, inter alia, the possible sharp rise in the sea level, which could render part of the Netherlands uninhabitable. The fact that this risk will only be able to materialise a few decades from now and that it will not impact specific persons or a specific group of persons but large parts of the population does not mean — contrary to the State's assertions — that Articles 2 and 8 ECHR offer no

protection from this threat (see above in para. 5.3.1 and the conclusion of paras. 5.2.2 and 5.2.3). This is consistent with the precautionary principle (see para. 5.3.2, above). The mere existence of a sufficiently genuine possibility that this risk will materialise means that suitable measures must be taken. ».

(65) Sul concetto di “mitigazione”, cfr., da ultimo, S. Nespor, *L'adattamento al cambiamento climatico: breve storia di un successo e di una sconfitta*, cit., p. 30: « Il cambiamento climatico può essere affrontato con due diverse strategie: la mitigazione e l'adattamento. La mitigazione interviene sulle cause del cambiamento climatico e consiste in interventi idonei a contenere ridurre le emissioni di gas serra prodotte dall'attività dell'uomo fino al raggiungimento di livelli di emissioni sostenibili. L'adattamento consiste in interventi idonei a ridurre gli effetti e le conseguenze negative del cambiamento climatico e a sfruttare le conseguenze positive ».

(66) § 8.2.1 della sentenza: « If the government is obliged to do something, it may be ordered to do so by the courts, as anyone may be, at the request of the entitled party (Article 3:296 DCC). This is a fundamental rule of constitutional democracy, which has been enshrined in our legal order. As far as the rights and freedoms set out in the ECHR are concerned, this rule is consistent with the right to effective legal protection laid down in Article 13 ECHR referred to above in 5.5.1-5.5.3. Partly in connection with this fundamental rule, the Dutch Constitution stipulates that civil courts have jurisdiction over all claims, so that they can always grant legal protection if no legal protection is offered by another court ».

(67) § 8.2.4 della decisione: « The first consideration does not mean that courts cannot enter the field of political decision-making at all. In the case law referred to above, therefore, the earlier case law of the Supreme Court has been reiterated, which dictates that, on the basis of Article 94 of the Dutch Constitution, the courts must disapply legislation if any binding provisions of treaties entail such. It has also been decided in that case law that the courts may issue a declaratory decision to the effect that the public body in question is acting unlawfully by failing to enact legislation with a particular content. The first consideration on which the case law referred to in 8.2.2 is based must therefore be understood to mean that the courts should not interfere in the political decision-making process regarding the expediency of creating legislation with a specific, concretely defined content by issuing an order to create legislation. In view of the constitutional relationships, it is solely for the legislator concerned to determine for itself whether legislation with a particular content will be enacted. Therefore, the courts cannot order the legislator to create legislation with a particular content. ».

(68) § 8.2.7 della sentenza: « [...] this order does not amount to an order to take specific legislative measures, but leaves the State free to choose the measures to be taken in order to achieve a 25% reduction in greenhouse gas emissions by 2020. This is not altered by the fact that many of the possible measures to be taken will require legislation, as argued by the State. After all, it remains for the State to determine what measures will be taken and what

legislation will be enacted to achieve that reduction. The exception to Article 3:296 DCC made in the case law referred to in 8.2.2 above therefore does not apply in this case ».

(69) Ferma restando la legittimazione ad agire degli organismi portatori di interessi diffusi secondo il criterio del doppio binario (confermato, da ultimo, da Consiglio di Stato, Ad. Plen., 20 febbraio 2020, n. 6); in particolare, come è noto, al primo binario della legittimazione ex lege a favore delle associazioni di protezione ambientale di livello nazionale riconosciute si accosta il binario riservato agli organismi locali che perseguano obiettivi di tutela ambientale in modo non occasionale o strumentale, che vantino un adeguato grado di rappresentatività e stabilità e abbiano un'area di afferenza ricollegabile al bene invocato. Sulla tutela degli interessi diffusi, cfr., per tutti, L. Lanfranchi (a cura di), *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, Torino, 2003.

(70) La cui incerta qualificazione è evidenziata da C. Mignone, voce *Azione popolare*, in *Dig. disc. pubbl.*, 1987, p. 145: « Nonostante i numerosi contributi dottrinali, ed una non trascurabile quantità di pronunce giudiziarie, l'essenza dell'istituto « azione popolare » — quale esso si presenta nell'ordinamento italiano — è tuttora alquanto misteriosa; sicché, allo stato attuale, una sintetica definizione dell'istituto medesimo apparirebbe non appagante. In primo luogo si può osservare che non v'è alcuna certezza sulla stessa natura sostantiva o puramente processuale del potere d'azione di cui si tratta, il quale può venir configurato o come rimedio per far valere una situazione materiale, oppure, al contrario, come misura di mera legittimazione. In secondo luogo, posto che si dia per risolto il problema precedente in senso sostanzialistico, resta da vedere se la posizione protetta è propria dell'attore o se, invece, spetta ad un titolare diverso (ente pubblico, ente privato con personalità, gruppo dotato di organizzazione elementare), quando, addirittura, non appartenga ad entrambi. Infine, e indipendentemente dalla presenza o dall'assenza di un profilo sostantivo sottostante al potere processuale, questo può assumere varie forme e così presentarsi come atto introduttivo della lite, impugnazione giudiziale, opposizione di terzo, intervento, costituzione di parte civile nel processo penale ». In tema, cfr., più di recente, F. Astone-F. Manganaro-A. Romano Tassone-F. Saitta (a cura di), *Cittadinanza e azioni popolari*, Soveria Mannelli, 2010. Sull'azione popolare in materia elettorale, cfr. F. Cintioli, *L'azione popolare nel contenzioso elettorale amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2008, p. 329. Sull'azione popolare nel diritto romano, cfr., per tutti, G. Pugliese, *Istituzioni di diritto romano*, Torino 1991, p. 306: « [...] riguardavano interessi collettivi o francamente pubblici, in particolare la riscossione di multe previste da norme per varie violazioni, ma potevano essere esperite da "quavis e populo" (ossia da qualunque cittadino) e, esperite da uno (in massima il primo a prendere l'iniziativa), non potevano più esserlo da un altro. In caso di azione vittoriosa, la condanna per lo più andava a vantaggio dell'attore; talvolta però era stabilito che egli, formale titolare della *condemnatio*, in ogni caso dovesse trasmetterne in tutto o in parte l'importo al popolo romano o all'altra collettività interessata ».

(71) C. Cudia, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, Rimini, 2012, p. 275.

(72) Diversamente da quanto avveniva nel diritto romano (Paul. 48 ad ed. D. 39.1.4: *Nam rei publicae interest quam plurimos ad defendendam suam causam admittere.*).

(73) Cfr., ad es., Consiglio di Stato, sez. IV, 5 marzo 2015, n. 1116.

(74) Sull'azione popolare suppletiva, e sulla sua distinzione con quella correttiva, cfr. A. Lugo, voce *Azione popolare (parte generale)*, in *Enc. dir.*, IV, Milano, 1959, p. 867.

(75) Cfr. l'art. 9, comma 1, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, secondo cui ciascun elettore può far valere in giudizio le azioni e i ricorsi spettanti al comune e alla provincia.

(76) A. Lugo, voce *Azione popolare (parte generale)*, cit., p. 867.

(77) Cfr. l'art. 70, comma 1, d.lgs. n. 267 del 2000, cit. L'esistenza di azioni correttive nella sola materia elettorale ha indotto a ritenere che, alla luce del vigente ordinamento, i singoli non possano contrapporsi all'ente, ma soltanto attivarsi a suo sostegno (V. Cerulli Irelli-L. De Lucia, *Beni comuni e diritti collettivi. Riflessioni de iure condendo su un dibattito in corso*, in www.labsus.org, p. 27: « [...] il fatto che nel diritto oggi vigente, al di là della materia elettorale, sia ammessa solo l'azione popolare di tipo sostitutivo significa, in sostanza, che i singoli non possono contrapporsi all'ente esponenziale, ma possono attivarsi solo a suo sostegno. Una tale contrapposizione, per quanto attiene al territorio, è oggi ammissibile solo per colui che subisca un pregiudizio individuale, concreto ed attuale dall'attività amministrativa dell'ente »).

(78) V. Cerulli Irelli-L. De Lucia, *Beni comuni e diritti collettivi. Riflessioni de iure condendo su un dibattito in corso*, cit., p. 26: « In sostanza, in ossequio al principio di sovranità popolare e a quello democratico e coerentemente con la spinta partecipativa che negli anni '70 era diventata particolarmente pressante, l'art. 10 consentiva ai residenti di attivarsi direttamente a tutela dell'interesse pubblico alla corretta gestione del territorio ».

(79) Cfr., ad es., Consiglio di Stato, sez. IV, 19 novembre 2015, n. 5278: « [...] è ormai *ius receptum* come l'art. 10 della legge n. 765 del 1967 (che ha novellato in parte qua l'art. 31, comma 9, della legge n. 1150 del 1942) non abbia introdotto un'azione popolare (che consentirebbe a qualsiasi cittadino di impugnare il provvedimento che prevede la realizzazione di un'opera per far valere comunque l'osservanza delle prescrizioni che regolano l'edificazione), ma abbia più semplicemente voluto riconoscere una posizione qualificata e differenziata in favore di chi si trovi in una specifica situazione giuridico-fattuale rispetto all'intervento edilizio assentito, per cui il provvedimento impugnato venga oggettivamente ad incidere la sua posizione sostanziale, determinandone una lesione concreta, immediata e attuale. E tale assunto, giova evidenziarlo, risulta in oggi ancora più corroborato a seguito dell'intervenuta abrogazione del richiamato art. 31 della legge n. 1150/1942, ad opera dell'art. 136, comma 1 lettera a) del Testo Unico dell'Edilizia. 3.1. Così la giurisprudenza amministrativa ha elaborato al riguardo la nozione di *vicinitas* riconoscendo, in linea di principio, la legittimazione a contestare in sede giurisdizionale i titoli edilizi, solo a chi sia titolare di immobili nella zona in cui è stata assentita l'edificazione e a coloro che si trovino in una situazione di "stabile collegamento" con la stessa. La richiamata nozione di *vicinitas*, peraltro, è stata nel tempo affinata e più adeguatamente specificata nella sua

concreta portata attraverso significativi e sostanziali correttivi. Da un lato, infatti, dopo le prime pronunce tendenti a circoscrivere la legittimazione ad agire ai soli proprietari frontisti, si è progressivamente estesa la platea dei soggetti abilitati al ricorso, riconoscendo un più ampio interesse di zona con riguardo, altresì, alla posizione degli operatori economici che intendano contrastare un titolo edilizio a cui si accompagni una contestuale autorizzazione di natura commerciale. Dall'altro lato, però, si è sempre più avuto modo di precisare come il semplice dato materiale della vicinitas, non sempre costituisca oggettivo ed incontrovertibile elemento di individuazione della legittimazione e dell'interesse ad agire, dovendosi comprovare il reale pregiudizio che venga a derivare dalla realizzazione dell'intervento assentito, specificando con riferimento alla situazione concreta e fattuale come, perché, ed in quale misura il provvedimento impugnato incida la posizione sostanziale dedotta in causa, determinandone una lesione concreta, immediata e di carattere attuale. Infatti, una diversa posizione che non tenga conto di una più attenta e oculata disamina della situazione dedotta in causa, al di là della rappresentazione formulata dal ricorrente, finirebbe per avallare una inammissibile sorta di azione popolare nei confronti dell'operato dell'amministrazione, per conseguire l'annullamento di ogni provvedimento che consenta interventi non graditi da parte dei vicini. ». In senso contrario, per la dottrina: V. Spagnuolo Vigorita, Interesse pubblico e azione popolare nella « legge ponte » per l'urbanistica, in Riv. giur. edilizia, 1967, II, pp. 387 ss.; A. M. Sandulli, L'azione popolare contro le licenze edilizie, ivi, 1968, II, pp. 3 ss. Per un quadro di sintesi, si confronti anche F. Saitta, L'impugnazione del permesso di costruire nell'evoluzione giurisprudenziale: da azione popolare a mero (ed imprecisato) ampliamento della legittimazione a ricorrere, in Riv. giur. edilizia, 2008, pp. 23 ss.

(80) Del resto, la netta esclusione di una generale azione popolare contrasterebbe con l'art. 2 Cost., che, prima ancora di tutelare le formazioni sociali atte a promuovere il libero sviluppo dell'individuo, protegge quest'ultimo erigendolo a baricentro di ogni garanzia (in merito, ad es., P. Duret, Riflessioni sulla legittimatio ad causam in materia ambientale tra partecipazione e sussidiarietà, in Dir. proc. amm., 2008, p. 705). Una linea radicalmente negatrice pure striderebbe con il trend di diritto sostanziale, favorevole alla generale rilevanza dell'interesse diffuso in quanto tale (a prescindere, quindi, dall'esistenza di una formazione sociale che lo personalizzi; cfr. C. Cudia, voce Interessi diffusi e collettivi [dir. amm.], in Treccani- Diritto online, 2014, p. 4) e al riconoscimento di un'ampia legittimazione dei cittadini a partecipare ai procedimenti amministrativi; legittimazione che non consente ridimensionamenti delle prerogative processuali e deve anzi indurre alla simmetrica apertura delle vie giudiziali (sul punto, Corte di giustizia, sez. II, 15 ottobre 2009, C-263/08, Djurgården, punto 49), con le cautele imposte dal sistema.

(81) E, quindi, sottratta al sindacato giurisdizionale: Corte di Cassazione, sez. lav., 11 ottobre 1995, n. 10617. Sulla neutralità delle norme, nelle quali è dato veicolare ogni contenuto, cfr. N. Irti, Nichilismo giuridico, Roma-Bari, 2004, p. 43.

(82) Sulla insindacabilità dell'atto espressivo della funzione legislativa, cfr., ad es., Corte di Cassazione, sez. un., 19 maggio 2016, n. 10319 e Corte di Cassazione, sez. un., 14 maggio

2014, n. 10416; sulla incompatibilità della detta libertà nei fini con l'attributo di "ingiustizia" che deve avere il danno per essere soggetto a risarcimento, cfr. Corte di Cassazione, sez. III civ., 22 novembre 2016, n. 23730.

(83) Ad es., Corte Europea dei diritti dell'uomo, 7 giugno 2011, ric. nn. 43549/08, 6107/09 e 5087/09, Agrati; Corte Europea dei diritti dell'uomo, 31 maggio 2011, ric. nn. 46286/09, 52851/08, 53727/08, 54486/08 e 56001/08, Maggio. Per la giurisprudenza interna, cfr. Corte costituzionale, 12 luglio 2017, n. 166: « Il riferimento va, per tal ultimo profilo, alla sentenza n. 264 del 2012 (cui ha fatto seguito l'ordinanza n. 10 del 2014), con la quale questa Corte — premesso che ad essa spetta di "opera[re] una valutazione sistemica e non isolata, dei valori coinvolti dalla norma di volta in volta scrutinata" — ha ritenuto che, nel bilanciamento tra la tutela dell'interesse sotteso alla richiamata norma convenzionale (art. 6, paragrafo 1, CEDU) e la tutela degli altri interessi costituzionalmente protetti, "prevale quella degli interessi antagonisti di pari rango costituzionale, complessivamente coinvolti nella disciplina recata dalla disposizione censurata, in relazione alla quale sussistono, quindi, quei preminenti interessi generali che giustificano il ricorso alla legislazione retroattiva" ». Per un confronto con la giurisprudenza della Corte di giustizia, in punto di discrezionalità nell'adottare, modificare o sopprimere regimi di sostegno (segnatamente, alla produzione di energia da fonti rinnovabili), cfr., da ultima, la pronuncia Corte di giustizia, 11 luglio 2019, cause riunite C-180/18, C-286/18 e C-287/18, Agrenergy S.r.l. e Fusignano Due S.r.l. (in senso consonante, per la giurisprudenza arbitrale internazionale: SCC Case No. ARB/16/132, Sunreserve Luxco Holdings s.a.r.l., Sunreserve Luxco Holdings II s.a.r.l., Sunreserve Luxco Holdings III s.a.r.l. v. Italian Republic, Final Award, 25 marzo 2020; ICSID Case No. ARB/15/40, Belenergia S.A. v. Italian Republic, Award, 17 luglio 2019; ICSID Case No. ARB/14/3, Blusun S.A., Jean-Pierre Lecorcier and Michael Stein v. Italian Republic, Final Award, 27 December 2016, recentemente confermata in appello da Blusun S.A., Jean-Pierre Lecorcier and Michael Stein v. Italian Republic, Decision on Annulment, 13 April 2020).

(84) Corte Europea dei diritti dell'uomo, 21 luglio 2015, ric. nn. 18766/11 e 36030/11, Oliari, in tema di protezione giuridica offerta alle coppie dello stesso sesso.

(85) Lo si è sostenuto anche in relazione all'ordinamento statunitense (cfr., ad es., la dissenting opinion di C. J. Roberts in *Massachusetts vs. Environmental Protection Agency (EPA)*, 127 S. Ct. 1438, 1463 (2007): « Global warming may be a "crisis," even "the most pressing environmental problem of our time." Pet. for Cert. 26, 22. Indeed, it may ultimately affect nearly everyone on the planet in some potentially adverse way, and it may be that governments have done too little to address it. It is not a problem, however, that has escaped the attention of policymakers in the Executive and Legislative Branches of our Government, who continue to consider regulatory, legislative, and treaty-based means of addressing global climate change. Apparently dissatisfied with the pace of progress on this issue in the elected branches, petitioners have come to the courts claiming broad-ranging injury, and attempting to tie that injury to the Government's alleged failure to comply with a rather narrow statutory provision. I would reject these challenges as nonjusticiable. Such a conclusion involves no

judgment on whether global warming exists, what causes it, or the extent of the problem. Nor does it render petitioners without recourse. This Court's standing jurisprudence simply recognizes that redress of grievances of the sort at issue here "is the function of Congress and the Chief Executive," not the federal courts. *Lujan v. Defenders of Wildlife*, 504 U. S. 555, 576 (1992). I would vacate the judgment below and remand for dismissal of the petitions for review. »).

(86) Su cui, per tutti, M. F. Ghirga, *La meritevolezza della tutela richiesta*. Contributo allo studio sull'abuso dell'azione giudiziale, Milano, 2004.

(87) Sul punto, la stessa giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo appare consonante; cfr. Corte Europea dei diritti dell'uomo, 22 maggio 2003, ric. n. 41666/98, *Kyrtatos*, § 52: « [...] the crucial element which must be present in determining whether, in the circumstances of a case, environmental pollution has adversely affected one of the rights safeguarded by paragraph 1 of Article 8 is the existence of a harmful effect on a person's private or family sphere and not simply the general deterioration of the environment. Neither Article 8 nor any of the other Articles of the Convention are specifically designed to provide general protection of the environment as such ». In generale, sull'articolata questione della protezione degli interessi diffusi in sistemi processuali improntati alla tutela delle situazioni individuali, cfr., ad es., W. Giulietti, *Danno ambientale e azione amministrativa*, Napoli, 2012, p. 53.

(88) Su cui cfr. P. Tanzarella, *Il margine di apprezzamento*, in M. Cartabia, *I diritti in azione*. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee, cit., p. 149.

(89) Y. Arai-Takahashi, *The defensibility of the margin of appreciation doctrine in the ECHR: value-pluralism in the European integration*, in *Revue Européenne de Droit Public*, 2001, p. 1162.

(90) R.ST.J. Macdonald, *The margin of appreciation in the jurisprudence of the European Court of Human Rights*, in *Collected Courses of the Academy of European Law*, 1992, p. 95.

(91) Sul principio di supremazia, scolpito dalla nota sentenza Corte di giustizia, 15 luglio 1964, C-6/64, *Costa c. Enel*, cfr., ad es., L. Daniele, *Diritto dell'Unione Europea*, Milano, 2018, p. 313 e F. Fabbrini, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, Bologna, 2018, p. 156; sull'obbligo di garantire la piena efficacia delle norme comunitarie mediante disapplicazione di qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale: Corte di giustizia, 9 marzo 1978, C-106/77, *Simmenthal*. In tema, si rinvia altresì a S. Battini, *L'Unione Europea quale originale potere pubblico*, in M. P. Chiti (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2018, pp. 16 ss. e a D-U. Galetta, *Le fonti del diritto amministrativo europeo*, in M. P. Chiti (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, cit., pp. 91 ss.

(92) Corte di giustizia, 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, *Francovich*, su cui, ad es., L. Daniele, op. cit., p. 302. Più in generale, sulla parabola evolutiva della responsabilità dello Stato per violazione del diritto unionale, cfr. F. Ferraro, voce *Responsabilità dello Stato [dir. UE]*, in *Treccani Diritto on line* (2014), § 2, che evidenzia come il risarcimento del danno integri, all'esito della sentenza *Brasserie du Pêcheur*, un rimedio di

carattere generale, esperibile a prescindere dall'efficacia diretta o meno della norma violata. Sulla configurabilità anche di una responsabilità da legislazione incompatibile con il diritto europeo, cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 24 settembre 2010, n. 7124: « Il danno da “adozione di legislazione incompatibile con il diritto comunitario” è in via di principio riconoscibile: ciò però, purché si fornisca la prova della diretta scaturigine del medesimo dalla norma e lo si differenzi da quello asseritamente arrecato dal provvedimento applicativo della medesima; ché altrimenti si postulerebbe una doppia liquidazione di una medesima voce di danno, inammissibile nel sistema (per l'affermazione secondo cui “deve escludersi che dalle norme dell'ordinamento comunitario possa farsi derivare, nell'ordinamento italiano il diritto soggettivo del singolo all'esercizio del potere legislativo — che è libero nei fini e sottratto perciò a qualsiasi sindacato giurisdizionale”, si veda Cassazione civile, sez. lav., 11 ottobre 1995, n. 10617). ».

(93) Corte costituzionale, 24 ottobre 2007, n. 348 e Corte costituzionale, 24 ottobre 2007, n. 349 (diversamente, tuttavia, Consiglio di Stato, sez. IV, 2 marzo 2010, n. 1220, su cui, in senso critico, A. Celotto, *Il Trattato di Lisbona ha reso la CEDU direttamente applicabile nell'ordinamento italiano?* (in margine alla sentenza 1220/2010 del Consiglio di Stato), in www.giustamm.it, 2010); così, del resto, la stessa Corte di giustizia, che, nella nota sentenza Corte di giustizia, 24 aprile 2012, C-571/10, Kamberaj, ha statuito che « il rinvio operato dall'articolo 6, paragrafo 3, TUE alla CEDU non impone al giudice nazionale, in caso di conflitto tra una norma di diritto nazionale e detta Convenzione, di applicare direttamente le disposizioni di quest'ultima, disapplicando la norma di diritto nazionale in contrasto con essa”, precisando che detto disposto “non disciplina il rapporto tra la CEDU e gli ordinamenti giuridici degli Stati membri e nemmeno determina le conseguenze che un giudice nazionale deve trarre nell'ipotesi di conflitto tra i diritti garantiti da tale Convenzione ed una norma di diritto nazionale ». Sui rapporti tra CEDU e ordinamento interno, cfr., da ultima, C. Feliziani, *Giustizia amministrativa, amministrazione e ordinamenti giuridici. Tra diritto nazionale, diritto dell'Unione europea e Cedu*, Napoli, 2018, spec. pp. 159-164.

(94) Cfr., con riferimento al nostro ordinamento, da ultimo, il “Piano nazionale integrato per l'Energia e il Clima” del dicembre 2019, in https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/PNIEC_finale_17012020.pdf.

(95) Del resto, la natura ontologicamente transfrontaliera del fenomeno del riscaldamento globale fa sì che trascolori lo stesso nesso di causalità tra l'azione od omissione del singolo Stato e la violazione invocata.

(96) Che possono recare (e di norma recano) benefici agli scopi della mitigazione. Cfr., supra, § 2.

(97) Ciò lo si deve dire finanche in relazione all'ordinamento olandese (M. Francesca Cavalcanti-M. J. Terstegge, *The Urgenda case: the dutch path towards a new climate constitutionalism*, cit., p. 1397).

(98) Indispensabili anche in relazione alla corrente emergenza epidemiologica da COVID-19, nel cui contesto il raccordo tra Stati si appalesa quanto mai opportuno, onde evitare che le

misure adottate da uno Stato non siano vanificate da antitetiche o comunque distoniche politiche poste in essere dagli Stati confinanti. In generale, sulla necessità di una gestione unitaria dell'emergenza, cfr., pur con riferimento ai diversi centri di produzione delle norme interni allo Stato (italiano), Consiglio di Stato, parere 7 aprile 2020, n. 260, il quale si è espresso sulla proposta di annullamento straordinario ex art. 138 d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 di una nota ordinanza del Sindaco di Messina, così, significativamente, statuendo: « In presenza di emergenze di carattere nazionale [...] pur nel rispetto delle autonomie costituzionalmente tutelate, vi deve essere una gestione unitaria della crisi per evitare che interventi regionali o locali possano vanificare la strategia complessiva di gestione dell'emergenza, soprattutto in casi in cui non si tratta solo di erogare aiuti o effettuare interventi ma anche di limitare le libertà costituzionali » (§ 8.5), su cui, da ultimo, A. Celotto, *Emergenza e ordinanze comunali: l'« isola della ragione nel caos delle opinioni »* (a prima lettura del parere 7 aprile 2020, n. 260/2020), in www.giustizia_amministrativa.it, 2020.

(99) La cui rilevanza è stata ribadita anche dalla più recente giurisprudenza costituzionale. Se è vero che — con un obiter dictum — la Corte costituzionale ha statuito che « laddove una legge sia oggetto di dubbi di illegittimità tanto in riferimento ai diritti protetti dalla Costituzione italiana, quanto in relazione a quelli garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea in ambito di rilevanza comunitaria, [deve] essere sollevata la questione di legittimità costituzionale, fatto salvo il ricorso, al rinvio pregiudiziale per le questioni di interpretazione o di invalidità del diritto dell'Unione, ai sensi dell'art. 267 del TFUE» (Corte costituzionale, 14 dicembre 2017, n. 269), la Corte di giustizia appare ferma nel sancire la doverosità del rinvio ex art. 267 TFUE (Corte di giustizia, 20 dicembre 2017, C-322/16, *Global Starnet Ltd*: « Occorre ricordare che un giudice nazionale investito di una controversia concernente il diritto dell'Unione, il quale ritenga che una norma nazionale sia non soltanto contraria a tale diritto, ma anche inficiata da vizi di costituzionalità, non è privato della facoltà o dispensato dall'obbligo, previsti dall'articolo 267 TFUE, di sottoporre alla Corte questioni relative all'interpretazione o alla validità del diritto dell'Unione per il fatto che la constatazione dell'incostituzionalità di una norma di diritto nazionale è subordinata ad un ricorso obbligatorio dinanzi ad una corte costituzionale. Infatti, l'efficacia del diritto dell'Unione rischierebbe di essere compromessa se l'esistenza di un ricorso obbligatorio dinanzi ad una corte costituzionale potesse impedire al giudice nazionale, investito di una controversia disciplinata dal suddetto diritto, di esercitare la facoltà, attribuitagli dall'articolo 267 TFUE, di sottoporre alla Corte le questioni vertenti sull'interpretazione o sulla validità del diritto dell'Unione, al fine di permettergli di stabilire se una norma nazionale sia compatibile o no con quest'ultimo ») e la stessa Consulta ha, più di recente, ribadito che sono fatti salvi il potere (-dovere) del giudice comune di compiere il rinvio pregiudiziale su ogni questione ritenuta necessaria (Corte costituzionale, 21 febbraio 2019, n. 20: « Resta fermo che i giudici comuni possono sottoporre alla Corte di giustizia dell'Unione europea, sulla medesima disciplina, qualsiasi questione pregiudiziale a loro avviso necessaria. In generale, la sopravvenienza delle garanzie approntate dalla CDFUE rispetto a quelle della Costituzione italiana genera, del

resto, un concorso di rimedi giurisdizionali, arricchisce gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali e, per definizione, esclude ogni preclusione »), il dovere — ricorrendone i presupposti — di non applicare, nella fattispecie concreta, la disposizione nazionale in contrasto con i diritti sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (Corte costituzionale, 21 marzo 2019, n. 63), il potere (-dovere) della stessa Corte costituzionale di avviare il dialogo con la Corte di giustizia, ove la disposizione censurata violi le garanzie riconosciute, al tempo stesso, dalla Costituzione e dalla Carta dei diritti fondamentali e ciò sia necessario per chiarire il significato e gli effetti delle norme di quest'ultima (Corte costituzionale, 10 maggio 2019, n. 117).

(100) Secondo cui « Le più alte giurisdizioni di un'Alta Parte contraente [...] possono presentare alla Corte delle richieste di pareri consultivi su questioni di principio relative all'interpretazione o all'applicazione dei diritti e delle libertà definiti dalla Convenzione o dai suoi protocolli »; in tema, R. Conti, La richiesta di “parere consultivo” alla Corte europea delle Alte Corti introdotto dal Protocollo n. 16 annesso alla CEDU e il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia UE. Prove d'orchestra per una nomofilachia europea, in *Consulta Online*, 2014; O. Pollicino, La Corte costituzionale è una “alta giurisdizione nazionale” ai fini della richiesta di parere alla Corte EDU ex Protocollo 16?, in www.forumcostituzionale.it, 2014; A. Ruggeri, Ragionando sui possibili sviluppi dei rapporti tra le corti europee e i giudici nazionali (con specifico riguardo all'adesione dell'Unione alla CEDU e all'entrata in vigore del Prot. 16), in *Rivista AIC*, 1, 2014.

(101) Cfr. supra, § 2.

(102) Per tutti, B. Conforti, *Diritto internazionale*, cit., pp. 321 ss.

(103) In linea con l'approccio policentrico bottom-up, tale da privilegiare i tentativi di soluzioni e gli sforzi posti in essere a partire dal livello locale, suggerito da E. Olstrom, *A Polycentric Approach for Coping with Climate Change*, Background Paper to the 2010 World Development Report: Development in a Changing Climate. Sulla rilevanza, nella nostra materia, dello spirito di collaborazione e della fiducia reciproca degli Stati inter se, cfr. D. A. Brown-P. Taylor (a cura di), *Ethics and Climate Change: A Study of National Commitments*, IUCN Environmental Policy and Law Paper, n. 86, IUCN, Gland, 2015.

(104) Su cui, *amplius*, § 3.

(105) Cfr. ancora § 3.

(106) Su cui cfr. il § 3.

(107) *Amplius*, § 4.

(108) Tribunale U.E., sez. II, 8 maggio 2019, T-330/18, Carvalho.

(109) Corte Europea dei diritti dell'uomo, 22 maggio 2003, ric. n. 41666/98, Kyrtatos, § 52.

(110) Corte Europea dei diritti dell'uomo, 22 maggio 2003, ric. n. 41666/98, Kyrtatos, § 52.

(111) Z. Holladay, *Public Interest Litigation in India as a Paradigm for Developing Nations*, cit., p. 558: « In India, PIL assumes many of the same characteristics of its relative enterprise in the United States, including a liberal understanding of party joinder and a preference for equitable relief, such as an injunction, as a remedy. Yet the comparisons end there. PIL in the

United States requires a great deal of expenditure, thus limiting its exercise to those individuals and firms with adequate financial resources. Many Indian citizens and firms, however, lack those resources, so PIL requires a different approach. Additionally, the issues advocated through PIL are substantively different. Justice Bhagwati has described the goal of PIL in India as endeavoring to counter “state repression, governmental lawlessness, administrative deviance, and exploitation of disadvantaged groups and denial to them of their rights and entitlements.”. Hence, the PIL instrument serves to counter parliamentary inertia and governmental neglect. Perhaps the most distinguishing feature of PIL in India is that the Supreme Court rules of locus standi, or the eligibility of a person to invoke the jurisdiction of the courts, are so relaxed that anyone asserting a violation of fundamental rights can file a claim in one of the appellate courts. ».

(112) Cfr. la giurisprudenza indiana richiamata da I. K. Walia, *Public Interest Litigation: An Expression of Voice for the Sufferers of Silence*, in <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1510271>, 2009, pp. 16-18. Secondo l'A.: « [...] no one in the country can deny that even PIL activists should be responsible and accountable. It is also notable here that even the Consumers Protection Act, 1986 has been amended to provide compensation to opposite parties in cases of frivolous complaints made by consumers. In any way, PIL now does require a complete rethink and restructuring. Anyway, overuse and abuse of PIL can only make it stale and ineffective. Since it is an extraordinary remedy available at a cheaper cost to all citizens of the country, it ought not to be used by all litigants as a substitute for ordinary ones or as a means to file frivolous complaints. » (I. K. Walia, *Public Interest Litigation: An Expression of Voice for the Sufferers of Silence*, cit., pp. 18-19).

(113) M. Francesca Cavalcanti-M. J. Terstegge, *The Urgenda case: the dutch path towards a new climate constitutionalism*, cit., p. 1397: « Article 3:296 DCC prevents the courts from order the State, as well as any other subject, to fulfill an obligation only in two cases: a) when such prohibition is expressly laid down by law; b) when such a prohibition can be clearly inferred from the nature of the obligation or legal act. It is clear that the prohibition to enact an order to legislate is one of the exceptions to the rule laid down in article 3:296 DCC ».

(114) Sul punto, si rinvia al § 4.

(115) *Amplius*, §§ 2 e 4.