

L'IMPATTO DEI CONTENZIOSI SULLA CRISI CLIMATICA

Il paradosso delle sentenze vuote

di Attilio Pisanò

The Impact of Litigation on the Climate Crisis. The Paradox of Empty Judgments

The paper takes a closer look at the impact of climate litigation on tackling the climate crisis. First, it highlights the specific elements that characterise climate change from a legal perspective, starting from the International Climate Change Regime. Furthermore, the paper focuses on the global explosion of climate change litigation with the aim of understanding whether and how climate change litigation can play a role in the fight against human-induced climate change.

Keywords: Climate Crisis, Climate Change Litigation, Climate Governance.

1. *Taking Climate Law Seriously*

Individuare possibili soluzioni normative per la questione climatica (utilizzeremo questa espressione per compendiare le questioni di ordine economico, politico, sociale, giuridico poste al diritto dal cambiamento climatico antropogenico) dipende in prima battuta da una comprensione di cosa rappresenti (non solo per il diritto) la sfida del cambiamento climatico antropogenico.

Ci troviamo dinnanzi a quello che le Nazioni Unite hanno definito un problema “super perfido” («*super wicked policy problem*») in virtù della sua capacità di persistere «*even substantial efforts by policymaker*»¹.

La questione climatica, difatti, potrebbe essere irrisolvibile per la sua fisiologica complessità, poiché, per essere *seriamente* affrontata

Attilio Pisanò, Dipartimento di Scienze Giuridiche, Università del Salento, c/o Ecotekne, Via per Monteroni, 73100 Lecce.
attilio.pisano@unisalento.it

¹ United Nations Environment Programme, *The Status of Climate Change Litigation*, 2017, p. 7. Disponibile on line <https://www.unep.org/resources/publication/status-climate-change-litigation-global-review> [ultimo accesso 07 dicembre 2023].

necessiterebbe di soluzioni condivise, definite e regolate su scala globale, ma implementate necessariamente a livello locale.

Quella che ormai viene declinata ormai come “urgenza climatica” o “crisi climatica”, difatti, potrebbe dunque “degenerare” a tal punto che superati determinati “confini” (i c.d. *planetary boundaries*²), qualsiasi azione, misura o soluzione politico-normativa dovesse essere individuata, anche la più drastica, rischierebbe di essere improduttiva di effetti (mitigativi) o di produrre solo effetti palliativi (adattativi).

In questo scenario, lo sforzo che occorre fare, oggi, dovrebbe essere quello di prendere sul serio il diritto, perché un diritto che detta le regole del contrasto al cambiamento climatico antropogenico c'è già: il diritto climatico, ivi inteso come insieme degli obblighi giuridici internazionali assunti dagli Stati nel contrasto al cambiamento climatico antropogenico³.

Uno sforzo che appare difficile *ab origine*, perché le fonti giuridiche che definiscono la cornice del contrasto al cambiamento climatico gravanti sugli Stati sono radicate nel diritto internazionale (Convenzione Quadro sui cambiamenti climatici, 1992, Accordo di Parigi, 2015) e, pertanto, i correlati obblighi giuridici incontrano le più generali difficoltà che caratterizzano l'adempimento di ogni obbligazione giuridica di diritto internazionale.

2. Ripartire dal diritto

2.1. Il diritto climatico come diritto “science-oriented”

Come ho già avuto modo di evidenziare⁴, l'impronta originaria del diritto climatico è stato-centrica, finalizzata alla definizione di una stabile cornice normativa (definita per l'appunto da una Convenzione Quadro) nella quale si collocano alcuni obblighi in capo agli Stati i quali, in virtù della responsabilità derivante dagli effet-

² J. Rockström *et al.*, *Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity*, in “Ecology and Society”, 14, 2, 2009. Disponibile on line <https://www.stockholmresilience.org/download/18.8615c78125078c8d3380002197/ES-2009-3180.pdf> [ultimo accesso 30 dicembre 2023].

³ Per diritto dei cambiamenti climatici, invece, si intenderà l'insieme delle regolazioni normative definite dalle politiche di contrasto al cambiamento climatico antropogenico. Cfr. M. Carducci, *Cambiamento climatico (diritto costituzionale)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche. Aggiornamento*, Milano, Wolters Kluwer Italia, 2021, p. 51.

⁴ Cfr. A. Pisanò, *Il diritto al clima*, in *Enciclopedia di Bioetica e Scienza Giuridica. Aggiornamento*, sotto la direzione di E. Sgreccia (†) e A. Tarantino, Napoli, ESI, 2022, pp. 111-126.

ti climalteranti delle emissioni provenienti dai territori soggetti alla loro sovranità, si impegnano ad implementare, in una cornice di collaborazione multilaterale, specifiche politiche di contrasto al cambiamento climatico antropogenico, orientate, dopo l'entrata in vigore dell'Accordo di Parigi (2015), alla stabilizzazione dell'aumento medio della temperatura terrestre entro 2°C, preferibilmente 1,5°C, rispetto ai livelli preindustriali, entro la fine del secolo corrente (art. 2, c. 1, lett. a) dell'Accordo).

La genesi del diritto climatico va rintracciata nell'emergere della questione climatica come questione scientifica, climatologica. È la climatologia, difatti, a “registrare” il cambiamento climatico, a “certificarlo” come antropogenico, “orientando” in conseguenza la definizione delle più generali misure di carattere politico-normativo funzionali al contrasto al cambiamento climatico antropogenico.

Per quanto, dunque, possano disegnare scenari più o meno probabili (non certi), possano essere tacciate di provvisorietà, incertezza o lette alla luce del principio di falsificabilità, le evidenze scientifiche compongono un piano di orientamento con il quale il decisore politico deve fare i conti perché il principio di precauzione, cardine del diritto internazionale dell'ambiente e del diritto climatico⁵, prescrive l'adozione di misure di contrasto anche in assenza di prove scientifiche certe⁶ (art. 3, c. 3 della Convenzione Quadro).

La prospettiva propriamente scientifica (climatologica) e quella giuridica sul cambiamento climatico antropogenico si intrecciano a cavallo degli anni Ottanta e Novanta del Novecento.

Proprio alla fine degli anni Ottanta, il contrasto al cambiamento climatico antropogenico entra a far parte dell'agenda politica internazionale, grazie alla costituzione, nel 1988, per opera della World Meteorological Organization (WMO) e dello United Nations Environment Programme (UNEP)⁷, dell'Intergovernmental Panel on Climate Change, un'organizzazione intergovernativa che garantisce il dialogo tra scienza e politica⁸.

⁵ Con particolare riferimento al diritto internazionale dell'ambiente rimando a S. Di Benedetto, *Sul significato del principio di precauzione in diritto internazionale*, in L. Nuzzo, S. Tommasi, a cura di, *La differenza e l'ostacolo. Scritti in onore di Raffaele De Giorgi*, Napoli, Esi, 2021, pp. 351-376.

⁶ Sulla natura precauzionale dell'obbligazione climatica rimando a M. Carducci, *Cambiamento climatico*, cit., pp. 51-74.

⁷ Sulle origini storiche della questione climatica come questione politica rimando a S. Schiele, *Evolution of International Environmental Regimes: The Case of Climate Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, pp. 58-89.

⁸ L'IPCC, dunque, incarna essa stessa la natura ibrida della questione climatica (scientifica e giuridica allo stesso tempo), proprio perché è un organismo intergovernativo nato «con lo

L'emergere della questione climatica come questione scientifica ha messo dunque in evidenza, con sempre maggiore chiarezza, i rischi – potenzialmente catastrofici⁹ – legati al cambiamento climatico antropogenico, un fenomeno ecologico che comporta l'innalzamento della temperatura media dell'atmosfera terrestre (il c.d. riscaldamento globale), come conseguenza delle emissioni di gas serra (i c.d. gas climalteranti, anidride carbonica, metano, protossido di azoto, idrofluorocarburi, perfluorocarburi, esafluoruro di zolfo) dovute per lo più al consumo massiccio, da parte dell'uomo, di energia derivante fonti fossili.

In conseguenza, anche il diritto ha iniziato ad occuparsi della questione climatica cercando di definirne i contorni giuridici, individuando gli obiettivi politici e gli strumenti normativi più adeguati per limitare – se non proprio eliminare – gli effetti dannosi dovuti al cambiamento climatico antropogenico.

2.2. *Il momento costituente del diritto climatico. La Convenzione Quadro sui cambiamenti climatici*

Il cambiamento climatico inizia ad assumere dunque centralità per le Nazioni Unite alla fine degli anni Ottanta, contestualmente alla creazione dell'IPCC e all'adozione di diverse risoluzioni¹⁰ con le quali l'Assemblea Generale definiva il cambiamento climatico come un «*common concern of mankind*», da affrontare anche tramite l'adozione di una convenzione quadro, adottata poi a conclusione della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo di Rio de Janeiro del 1992.

La Conferenza ha rappresentato un punto nodale nella definizione della governance della questione climatica. Difatti, oltre alla celeberrima Dichiarazione sull'ambiente e lo sviluppo, la Conferenza adottò l'Agenda 21, un documento che segna la presa di coscienza

scopo di fornire una visione chiara e scientificamente fondata dello stato attuale delle conoscenze sul cambiamento climatico e sui loro potenziali impatti ambientali e socio-economici». Così si legge sul sito del *focal point* italiano dell'IPCC <https://ipccitalia.cmcc.it/cose-lipcc/> [ultimo accesso 17 dicembre 2023].

⁹ L. Kempa *et al.*, *Finale di partita sul clima: esplorare gli scenari catastrofici dei cambiamenti climatici*, in «Ingegneria dell'Ambiente», 9, 3, 2022, pp. 194-207 (titolo originale *Climate Endgame: Exploring Catastrophic Climate Change Scenarios* pubblicato su *Proceedings of the National Academy of Science*, 2022, disponibile on line <https://www.ingegneriadellambiente.net/ojs/index.php/ida/article/view/427> [ultimo accesso 31 dicembre 2023]).

¹⁰ Si vedano le risoluzioni dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite n. 42/184 del 1987, n. 43/53 del 1988, n. 44/207 del 1989 e n. 212/45 del 1990.

nella comunità internazionale della questione climatica come questione scientifica e politica allo stesso tempo¹¹.

Il vero e proprio punto di svolta, però, è rappresentato dall'adozione della Convenzione Quadro sui cambiamenti climatici.

In prima battuta, la Convenzione si prodigava in uno sforzo sistematico di definizione giuridica degli elementi (scientifici) che caratterizzavano la questione climatica.

La Convenzione, dunque, assume come punto di partenza gli «effetti negativi dei cambiamenti climatici» definiti come quei cambiamenti dell'ambiente fisico o della vita animale e vegetale «dovuti a cambiamenti climatici, che hanno rilevanti effetti deleteri per la composizione, la capacità di recupero o la produttività di ecosistemi naturali e gestiti per il funzionamento dei sistemi socioeconomici oppure per la sanità e il benessere del genere umano» (art. 1, c. 1).

I cambiamenti climatici, invece, venivano definiti dal secondo comma dell'art. 1 come «qualsiasi cambiamento di clima attribuito direttamente o indirettamente ad attività umane, il quale altera la composizione dell'atmosfera mondiale e si aggiunge alla variabilità naturale del clima osservata in periodi di tempo comparabili» (art. 1, c. 2).

Si tratta di una definizione, quella che emerge dal combinato disposto dei due commi, di particolare rilevanza poiché mette a fuoco l'oggetto principale della Convenzione che riposa nella regolamentazione delle principali attività umane che, direttamente o indirettamente, trasformano l'impronta umana sul cambiamento climatico da fisiologica a patologica, alterando infine l'equilibrio del sistema climatico, così producendo effetti negativi, deleteri – in ottica antropocentrica – per il genere umano.

Circoscrivendo l'oggetto principale della Convenzione, i due commi in parola (art. 1, cc. 1 e 2) definiscono altresì il contenuto dell'obbligazione climatica gravante sugli Stati che hanno ratificato la Convenzione stessa. Il principale obbligo giuridico (da leggere sotto la lente del principio delle responsabilità comuni ma differenziate di cui all'art. 3, c. 1) è quello di contrastare il cambiamento climatico antropogenico (determinante un'alterazione “artificiale” della naturale variabilità del clima), riducendo le emissioni climalteranti, attraverso misure i cui effetti mitigativi nei confronti dell'aumento

¹¹ Il nono capitolo dell'*Agenda* (il primo della sezione dedicata alla conservazione e alla gestione delle risorse per lo sviluppo), difatti, legava il cambiamento climatico alla protezione dell'atmosfera, già oggetto della Convenzione per la protezione della fascia di ozono del 1985 di Vienna e del suo Protocollo aggiuntivo di Montreal del 1987.

medio della temperatura terrestre sono stati poi definiti dall'Accordo di Parigi.

A partire dall'adozione della Convenzione, pertanto, il cambiamento climatico antropogenico, proprio perché produttivo di effetti dannosi per l'uomo (ma non solo), diviene un disvalore da affrontare attraverso l'individuazione di quelle norme regolative capaci di limitarne rischi ed effetti dannosi, promuovendo principalmente azioni mitigative (finalizzate alla riduzione delle emissioni climalteranti in atmosfera) e, secondariamente, azioni adattative (finalizzate ad intervenire sull'ambiente umano per limitare i danni derivanti dagli effetti del cambiamento climatico antropogenico, es. l'innalzamento di argini nelle zone particolarmente colpite dall'aumento del livello del mare).

3. *Questione climatica, questioni ambientali*

Anche tenendo in considerazione la cornice rappresentata dalla Convenzione Quadro sui cambiamenti climatici, appare evidente che non ci può essere contrasto al cambiamento climatico senza politiche mitigative volte a ridurre le emissioni antropiche climalteranti.

Tali misure hanno una funzione "preventiva" del danno (climatico), poiché esse sono definite con l'obiettivo di limitare il più possibile il danno o, meglio, di evitare per quanto possibile che il rischio di danno si tramuti in danno climatico.

Il danno climatico è rappresentato dall'alterazione dell'equilibrio climatico dovuto alla capacità clima-determinante acquisita negli ultimi due secoli dall'uomo (art. 1, c. 2).

Alterazione degli equilibri climatici la quale, a sua volta, è foriera di specifici effetti dannosi/deleterii (art. 1, c. 1) per i sistemi naturali e umani tra i quali possiamo ricordare, in maniera non esaustiva, aumento della siccità, desertificazione, aumento della frequenza e dell'intensità degli eventi meteorologici estremi, innalzamento del livello del mare con conseguente rischio per molti sistemi umani ed ecologici di piccole isole, di zone costiere alle quote più basse, di delta fluviale, con possibile aumento dell'intrusione salina, perdita della biodiversità con conseguente estinzione di specie animali, rischi per pesca, acquacultura, rischi per la salute umana, il reperimento di mezzi di sostentamento, la sicurezza alimentare, le scorte di acqua, la sicurezza umana¹².

¹² Si veda il report IPCC *Riscaldamento Globale di 1,5°* del 2018. Disponibile on line https://www.sisclima.it/wp-content/uploads/2019/07/SR15_SPM_ita.pdf [ultimo accesso 30 dicembre 2023].

La rilevanza delle politiche mitigative nel contrastare il cambiamento climatico antropogenico riflettono pienamente la specificità della questione climatica che emerge in tutta chiarezza se la si rapporta con la questione ambientale.

Se, difatti, è vero che la genesi del diritto climatico può essere letta come evoluzione specifica, un epigono, per certi versi, del diritto internazionale dell'ambiente (simbolico *trait d'union* è la Conferenza di Rio de Janeiro del 1992) e se è vero che, storicamente, l'emergere della questione climatica, negli anni Ottanta, è strettamente legata al rafforzarsi della questione ambientale negli anni Settanta, è altrettanto vero che la nozione di "ambiente" si sovrappone a quella di "clima" solo se a quella si dà una connotazione ampia, tesa a ricomprendere «tutto l'*habitat* umano e l'equilibrio ecologico del pianeta e delle singole parti»¹³.

Se, però, la nozione di ambiente si restringe, andando a ricomprendere ciò che circonda l'uomo secondo un metro di prossimità temporale e spaziale, che definisce, tra l'altro, lo specifico recinto operativo nel quale il diritto può incidere di più, allora è evidente che emergono elementi distintivi che differenziano la questione climatica rispetto a quella ambientale¹⁴.

È fondamentale comprendere la differenza concettuale tra questione climatica e questione ambientale (inteso in senso ristretto) perché in tale differenza riposa la specificità della questione climatica e, in conseguenza, il quadro delle condizioni necessarie per la regolamentazione normativa delle attività antropiche clima-determinanti.

Diversamente da ciò che definisce la questione ambientale (ogni questione ambientale che riguardi ciò che si approssima all'uomo spazialmente e temporalmente) che rimane, anche nei casi di inquinamento transfrontaliero, limitata a un ambito territoriale circoscritto per ciò che riguarda tanto la causa prima, quanto gli effetti lesivi,

¹³ Riprendo sul punto un utile distinzione concettuale proposta da Giuseppe Rossi secondo il quale «è utile distinguere tra diverse accezioni in cui l'ambiente può essere inteso: -è ambiente in senso lato tutto l'*habitat* umano e l'equilibrio ecologico del pianeta e delle sue singole parti; - è ambiente in senso stretto l'insieme dei profili attinenti l'*habitat* umano e all'equilibrio ecologico che, essendo assunti dall'ordinamento giuridico come meritevoli di particolare tutela, sono oggetto di specifiche componenti amministrative e situazioni giuridiche soggettive. Quest'ultima, essendo di diritto positivo, può variare nel tempo ed essere diversa nei singoli ordinamenti». G. Rossi, *Parte Generale*, in Id., a cura di, *Il diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2021, p. 25.

¹⁴ Fondamentale da questo punto di vista un rinvio al già citato M. Carducci, *La ricerca dei caratteri differenziali della "giustizia climatica"*, in «DPCE. Diritto Pubblico Comparato ed Europeo», 2, 2020, pp. 1345-1369.

la questione climatica, invece, ruota intorno al rischio di danno climatico la cui causa e i cui effetti non sono spazialmente, causalmente e temporalmente localizzabili.

Gli impatti sul sistema climatico delle emissioni climalteranti producono effetti sì deleteri (art. 1, c. 1) localizzabili (es. aumento degli eventi atmosferici estremi), ma tali effetti sono riflesso del danno “a monte”, quello globale, determinato dalle stesse emissioni climalteranti.

Gli effetti ultimi avversi del danno climatico sono difatti locali, ma si determinano in virtù di un’interazione complessa locale-globale-locale caratterizzata dal fatto che il luogo dal quale provengono le emissioni climalteranti non coincide con il luogo dove si verifica l’effetto dannoso ultimo di tali emissioni poiché il tramite è rappresentato dall’alterazione degli equilibri che governano il sistema climatico (il danno climatico).

Da un punto di vista regolativo, la distinzione tra danno climatico (globale) ed effetti negativi del danno globale (locali) appare foriera di conseguenze marcando anche la differenza tra le misure mitigative e quelle adattative.

Difatti, la riduzione delle misure di contrasto al cambiamento climatico antropogenico a quelle adattative (tendenza che appare sempre più radicata nelle ultime CoP) svela la volontà di non affrontare alla fonte la questione climatica o, peggio, di pensare di risolvere la questione in parola ristorando preventivamente i Paesi più vulnerabili, affinché abbiano un minimo di mezzi economici per le misure adattative, secondo la logica perversa del “rompo, ma pago”.

È bene ricordare, difatti, da un lato che Paesi che contribuiscono maggiormente al cambiamento climatico oggi possono essere quelli meno colpiti dagli effetti negativi ultimi del danno climatico. Dall’altro, i Paesi più vulnerabili al riscaldamento climatico possono essere quelli che hanno meno responsabilità ma ecosistemi più fragili.

Le sole misure adattative, pertanto, non risolvono la questione climatica. Al contrario esse ne amplificano l’ingiustizia, consentendo ai Paesi più ricchi di divenire sempre più ricchi, agendo sulla leva fossile che sostiene le loro economie sviluppate, e lasciando i Paesi più vulnerabili nella loro condizione di vulnerabilità.

Il danno climatico (o rischio di danno) vero e proprio, invece, può essere evitato (o il rischio di danno può essere abbattuto) solo tramite un’azione preventiva, globale e locale allo stesso tempo¹⁵, fi-

¹⁵ Michele Carducci lo dice chiaramente: «La questione climatica pone un’emergenza globale e locale al tempo stesso, irreversibile e scientificamente certa, che contribuisce ad aggra-

nalizzata alla riduzione delle emissioni climalteranti, l'unica leva per impedire il verificarsi del danno climatico o per ridurne il rischio.

4. Una partita a scacchi contro il tempo...

Abbiamo inquadrato la questione climatica come questione science-based che può essere affrontata solo attraverso la definizione di una strategia globale e locale che richiede misure mitigative con il fine di raggiungere gli obiettivi di stabilizzazione dell'aumento medio della temperatura terrestre previsti dall'Accordo di Parigi (stabilizzazione utile a scongiurare danni potenzialmente irreversibili per il genere umano).

Possiamo ora riflettere sul ruolo che i diversi attori possono avere nel contrasto al cambiamento climatico antropogenico.

L'assunto di partenza, però, rimane quello per cui il contrasto al cambiamento climatico antropogenico può pensarsi solo costruendo la possibilità di un'azione collettiva che deve coinvolgere non solo attori estremamente diversi, anche attori con consapevolezza e responsabilità differenti.

Il contrasto al cambiamento climatico, difatti, può emblematicamente rappresentarsi come una partita a scacchi contro il tempo nella quale la posta in gioco è massima (il mantenimento delle condizioni di vita che garantiscono uno sviluppo sostenibile ai posteri, attraverso la capacità di stabilizzare l'aumento medio della temperatura terrestre entro i limiti e nell'arco di tempo stabiliti dall'Accordo di Parigi), ma l'imperativo non sembra essere sempre quello di vincere.

Una partita a scacchi giocata da più giocatori i quali si susseguono in fasi diverse e nella quale – come accade in ogni gioco di strategia – le mosse sono (o dovrebbero essere) tra di loro coordinate, dipendendo l'una dall'altra, per cui la prossima mossa è sempre figlia di quella precedente, ma i giocatori, pur appartenendo alla stessa compagine, si muovono spesso sullo scacchiere senza una reale strategia, decidendo, pressoché in autonomia, se muoversi, come muoversi e persino se vincere effettivamente la partita.

In questa metaforica scacchiera, gli attivisti climatici (più o meno organizzati, non necessariamente ideologizzati) muovono i pedoni, gli Stati (e le *carbon major*) spostano sulla scacchiera la regina

vare e accelerare i meccanismi di *Feedback Loop* del sistema climatico e gli effetti sui c.d. *Tip-ping Point* del Sistema Terra». *Ibidem*, p. 1358.

e agli altri pezzi più pregiati, i più giovani (e le generazioni future) stanno fuori dalla scacchiera, a guardare, in attesa del loro turno, inevitabilmente interessati alle mosse che altri stanno compiendo, consapevoli – i più giovani (e le prossime generazioni) – del fatto che quando toccherà a loro giocare, nella fase più calda della partita, le loro scelte saranno condizionate inevitabilmente da quelle effettuate da coloro i quali li hanno preceduti. Il rischio, sempre più concreto, è che quando toccherà a loro muovere le pedine sulla scacchiera la partita sarà ormai compromessa.

In questa metaforica scacchiera, la situazione attuale è fotografata da alcuni dati.

Secondo il recente report *Global Carbon Budget 2023*, curato dal Tyndall Center for Climate Change Research, le emissioni antropogeniche di diossido di carbonio dovute all'utilizzo dei combustibili fossili (i maggiori responsabili dell'aumento medio della temperatura terrestre) nel 2023 hanno raggiunto l'ennesimo picco: 36,8 miliardi di tonnellate, pari a un aumento percentuale dell'1,1% rispetto al 2022¹⁶.

Secondo l'ultimo *Emissions Gap Report 2022* (UNEP, EGR 2022), gli Stati stanno procrastinando l'adozione di misure mitigative atte a diminuire le emissioni climalteranti antropogeniche nell'atmosfera. Conseguentemente, i risultati più probabili delle politiche mitigative adottate dagli Stati, ricavabili dall'analisi dei più recenti *Nationally Determined Contributions* (NDCs 2021), rendono “non credibile” il raggiungimento, a oggi, degli obiettivi previsti dall'Accordo di Parigi (2°C, preferibilmente 1,5°) con un aumento medio della temperatura terrestre che, salvo l'adozione di politiche più stringenti nei prossimi anni, si può prevedere tra i 2,6°C e i 2,8°C¹⁷.

L'inazione di oggi, dunque, il procrastinamento delle misure da parte dei singoli Stati e, di conseguenza, della comunità internazionale nel suo complesso, aumenterà esponenzialmente i rischi legati al cambiamento climatico antropogenico, come emerge anche dal report di sintesi del *Sesto Assessment Report* (AR6) dell'IPCC, *Summary for Policymaker Climate Change 2023*¹⁸, con effetti avversi sempre

¹⁶ Tyndall Center for Climate Change, *Global Carbon Budget 2023*, disponibile on line <https://tyndall.ac.uk/news/watch-global-carbon-budget-2023/> [ultimo accesso 22 dicembre 2023].

¹⁷ United Nations Environment Programme, *Emissions Gap Report 2022: The Closing Window. Climate crisis calls for rapid transformation of societies*, Nairobi, 2022. Disponibile on line <https://www.unep.org/emissions-gap-report-2022> [ultimo accesso 22 dicembre 2023].

¹⁸ IPCC, *Summary for Policymakers. In: Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (eds.)], IPCC, Geneva,

più intensi per coloro i quali oggi sono i più giovani o sono ancora in età infantile che si troveranno a giocare, nei prossimi decenni, la loro partita nel contrasto al cambiamento climatico, stretti però in un ridotto spazio di azione strategica dovuto alle scelte sbagliate (o proprio alle non scelte) dei player di oggi.

5. ...le mosse degli attori contro-maggioritari

In questo scenario, oggettivamente complesso, che intreccia il piano regolativo globale con quello locale, che coinvolge attori diversi, che si proietta oltre la prossimità spaziale e temporale per definire nuove forme di cooperazione intra e intergenerazionale, appare legittimo l'interrogativo sullo specifico ruolo che gli "attori contro-maggioritari" (non solo le corti, infra) possono avere nella governance del cambiamento climatico antropogenico.

Gi ultimi anni, difatti, sono stati segnati dalla diffusione dei contenziosi climatici, ovvero di quella particolare fattispecie di contenziosi strategici¹⁹ che si alimenta delle dinamiche di conflitto/collocazione che caratterizzano fisiologicamente i rapporti di forza tra poteri maggioritari e poteri contro-maggioritari nello Stato costituzionale di diritto, e che vengono promossi con lo scopo specifico di condizionare le scelte del decisore politico-maggioritario (i policymaker in senso proprio, governi e parlamenti)²⁰.

Essendo il rapporto tra contenziosi strategici e contenziosi climatici di genus a species, i contenziosi climatici sono promossi per lo più laddove già vi è un'esperienza di contenziosi strategici (non è un caso che il maggior numero di contenziosi climatici sia promosso negli Stati Uniti²¹).

Un fenomeno globale la cui rilevanza è certificata dalla recente pubblicazione del *Global Climate Litigation Report: 2023 Status Review*, curato dello United Nations Environment Programme (UNEP) e del Sabin Center for Climate Change Law della Columbia Univer-

2023. Disponibile on line <https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/summary-for-policymakers/> [ultimo accesso 22 dicembre 2023].

¹⁹ Sul punto, più in generale, rimando a A. Pisanò, *Crisi della Legge e Litigation Strategy*, Milano, Giuffrè, 2016.

²⁰ Con un apprezzabile sforzo di sintesi, Luciano Butti e Stefano Nespor sottolineano in come «il contenzioso climatico è il tentativo di ottenere per via giudiziaria migliori politiche ambientali dai Governi o dalle grandi aziende». L. Butti, S. Nespor, *Il diritto del clima*, Milano, Mimesis, 2022, p. 233.

²¹ Sul punto rimando a B. Pozzo, *La climate change litigation in prospettiva comparatistica*, in «Rivista giuridica dell'ambiente», 2, 2021, pp. 271-318.

sity di New York (il terzo report dopo quelli analoghi del 2017 e del 2020)²² e dal riconoscimento del contributo della *litigation strategy* nel contrasto al cambiamento climatico operato, per la prima volta, dal *Sesto Assessment Report IPCC del 2023*²³.

In particolare, secondo il report UNEP, nel lasso di tempo 2017-2023 (dal primo al terzo report) si è avuto un aumento sistematico del numero dei contenziosi climatici (da 884 a 2180), del numero di giurisdizioni coinvolte (da 24 a 65), del numero dei contenziosi promossi al di fuori degli Stati Uniti (da 230 a 658), con una diffusione dei casi che tocca tutti i continenti e si radicata soprattutto in Stati Uniti, Europa e Australia.

In questo quadro più generale, dinnanzi a un'obbligazione climatica assunta dagli Stati con la ratifica dei core treaties del diritto climatico (Convenzione Quadro e Accordo di Parigi), l'inattivismo, il finto attivismo, l'attivismo al ribasso dei decisori politico-maggioritari è la miccia che innesca l'attivismo di quelli che abbiamo appellato come "attori contro-maggioritari", ovvero di tutti coloro i quali (singoli cittadini, organizzazioni non governative, fondazioni, associazioni, avvocati, le stesse corti, ecc.) hanno una qualche parte nel processo di produzione del diritto pretorio.

Tale fenomeno, come noto, va a collocarsi in un quadro ormai consolidato di ibridazione di sistemi giuridici, di circolazione di modelli e di dialogo transnazionale tra corti (ma anche tra avvocati e attivisti), di ricorso (non solo in Paesi tradizionalmente incentrati sul judge-made law) al canale politico-giudiziario per raggiungere obiettivi politici altrimenti non raggiungibili.

Da questo punto di vista, nelle pieghe di una fenomenologia giuridica sempre più complessa²⁴, il ricorso alle corti diviene dunque una delle possibili mosse a disposizione di coloro i quali, nella partita a scacchi contro il cambiamento climatico antropogenico, sono oggi ai margini dei processi decisionali, ma sono consapevoli del fat-

²² United Nations Environment Programme. *Global Climate Litigation Report: 2023 Status Review*. Nairobi, 2023. Disponibile on line <https://www.unep.org/resources/report/global-climate-litigation-report-2023-status-review> [ultimo accesso 07 dicembre 2023].

²³ «Mass social movements have emerged as catalysing agents in some regions, often building on prior movements including Indigenous Peoples-led movements, youth movements, human rights movements, gender activism, and climate litigation, which is raising awareness and, in some cases, has influenced the outcome and ambition of climate governance». IPCC, *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (eds.)], Geneva, 2023, p. 54. Disponibile on line https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_LongerReport.pdf [ultimo accesso 30 dicembre 2023].

²⁴ Magistrale la sintesi di P. Grossi, *Ritorno al diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2018.

to che nel prossimo futuro, quando toccherà a loro muovere le pedine, pagheranno a caro prezzo le mosse sbagliate che stanno compiendo oggi i decisori propriamente politici.

La “mossa-corti”, definiamola così, appare potenzialmente vincente (almeno nelle democrazie costituzionali) perché favorisce l'emergere di pretese e interessi minoritari, contro-maggioritari, dando voce a coloro i quali chiedono che la questione climatica sia presa sul serio e che di norma hanno poca voce in capitolo nella definizione delle politiche di contrasto al cambiamento climatico antropogenico (proprio perché portatori di interessi minoritari) o che, addirittura, non ne hanno proprio (i “voiceless”²⁵, i più giovani, i bambini, gli adolescenti, le generazioni), perché esclusi dalle dinamiche politico-decisionali delle democrazie, incentrate sulla leva elettorale (i più giovani, i bambini, gli adolescenti non votano, ma possono ricorrere alle corti a tutela dei loro diritti²⁶).

Una mossa che appare ancora più efficace quando il diritto climatico si intreccia con il diritto dei diritti umani, consentendo così agli attori contro-maggioritari di attivare i canali pretori deputati alla protezione dei diritti umani e/o fondamentali riconosciuti a livello statale o sovrastatale²⁷.

Quando, pertanto, si argomenta che l'inadempimento delle obbligazioni climatiche (di per sé non di immediata giustiziabilità) comporta una violazione di diritti²⁸, allora le corti sono pienamente legittimate a valutare le misure normative adottate dagli Stati (soprattutto quelle mitigative), condizionandone le relative politiche²⁹.

²⁵ Cfr. R.S. Abate, *Climate Change and the Voiceless*, Cambridge University Press, 2019.

²⁶ Sul punto rimando a S. Jodoin, M. Wewerinke-Singh, L. Parker, J. Mestre, *When the kids put climate change on trial: youth-focus rights-based climate litigation around the World*, in «Journal of Human Rights and the Environment», 2022, pp. 64-89.

²⁷ Generalmente parlando, assumo la distinzione tra diritti umani e diritti fondamentali seguendo la definizione di Elena Pariotti per cui i diritti sono quelle «pretese giustificate da ragioni particolarmente forti sotto il profilo morale e sostenute, all'interno di un ordinamento giuridico, da fonti di particolare livello gerarchico: la Costituzione o la legge, nella sua funzione attuativa di norme costituzionali, per quanto riguarda i diritti fondamentali, ed il diritto internazionale per quanto riguarda i diritti umani». E. Pariotti, *I diritti umani: concetto, teoria, evoluzione*, CEDAM, Padova, 2018, p. 2.

²⁸ Sul punto ricordo la recente adozione, da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, in data 26 luglio 2022, della Risoluzione A/76/L.75 che riconosce il diritto umano ad un ambiente pulito, salutare e sostenibile (*clean, healthy and sustainable*), sottolineando l'impatto negativo del cambiamento climatico sui diritti umani – adozione preceduta da analogo risoluzione dell'ottobre 2021 da parte dello Human Rights Council A/HRC/RES/47/13.

²⁹ Sul punto ho già avuto modo di evidenziare come «l'intreccio tra il diritto dei diritti umani e il diritto climatico non solo limita la discrezionalità del decisore propriamente politico, già condizionata dalle evidenze scientifiche, ma cambia radicalmente l'obbligazione climatica indebolendo la dimensione della reciprocità interstatale e valorizzando, invece, la responsabilità di ogni singolo Stato». A. Pisanò, *Il diritto al clima*, cit., p. 301.

Ma è realmente così? I contenziosi climatici sono una mossa potenzialmente vincente contro il cambiamento climatico antropogenico?

6. *L'obbligazione climatica*

Una riflessione sul ruolo del contenzioso climatico appare dunque necessaria, non tanto per soffermarsi sulla capacità delle corti di giocare un ruolo nel processo di produzione del diritto, quanto per capire come la strada aperta dei contenziosi possa impattare sulla crisi climatica, in virtù degli elementi di unicità che la caratterizzano.

La riflessione, pertanto, non è sul ruolo dei contenziosi strategici nella definizione delle politiche del diritto, ma sul ruolo specifico dei contenziosi climatici nella governance del contrasto al cambiamento climatico antropogenico. È evidente, difatti, come stia progressivamente emergendo una prospettiva giudiziaria sulla governance transnazionale del cambiamento climatico (una vera e propria *judicial governance*³⁰) sulla cui efficacia, però, occorre interrogarsi proprio perché, di primo acchito, apparrebbe evidente che la questione climatica – data la sua complessità – non si possa risolvere a colpi di sentenze.

Una riflessione che appare opportuna perché i contenziosi climatici, come visto, stanno attirando l'interesse della letteratura scientifica³¹, tanto da far parlare di un vero e proprio boom³², accompagnato dall'emergere, tra i contenziosi climatici, di un cluster a sé stante caratterizzato dal ricorso strategico all'argomento dei diritti³³.

Un boom, quello dei contenziosi strategici, che appare comunque recente, segnato, soprattutto al di fuori del contesto statunitense, dall'adozione dell'Accordo di Parigi (2015), e dalla pubblicazione del *Report Speciale 1,5°C* dell'IPCC (2018).

³⁰ C.V. Giabardo, *Climate Change Litigation, State Responsibility and the Role of Courts in the Global Regime: Towards a "Judicial Governance" of Climate Change?*, in B. Pozzo, V. Jacometti, a cura di, *Environmental Loss and Damage in a Comparative Law Perspective*. *European Environmental Law Forum*, Intersentia, 2021, pp. 393-406.

³¹ J. Peel, A. Palmer, R. Makey-Towler, *Review of literature on impacts of climate litigation*. *Report*, Children's Investment Fund Foundation, Maggio 2022. Disponibile on line https://www.unimelb.edu.au/_data/assets/pdf_file/0008/4238450/Impact-lit-review-report_CIFF_Final_27052022.pdf [ultimo accesso 14 dicembre 2023].

³² L. Slobodian, *Defending the Future: Intergenerational Equity in Climate Litigation*, in «The Georgetown Environmental Law Review», 32, 2020, p. 573.

³³ J. Peel, H.M. Osofsky, *A Rights Turn in Climate Change Litigation?*, in «Transnational Environmental Law», 7, 1, 2018, pp. 37-67.

Il primo (un Accordo, un trattato di diritto internazionale produttivo di obbligazioni giuridiche) ha definito gli obiettivi mitigativi dell'intera comunità internazionale (stabilizzazione dell'aumento medio temperatura terrestre sino a 2°, preferibilmente 1,5° entro fine secolo) dando sostanza all'obbligo giuridico di riduzione delle emissioni climalteranti, minimum core obligation dalla Convenzione Quadro sui cambiamenti climatici.

Il secondo (un report "tecnico" prodotto da una panel intergovernativo) ha "orientato" le scelte mitigative dei decisori politici, individuando, su basi scientifiche, le modalità di corretta esecuzione dell'obbligazione climatica, cosicché il raggiungimento dell'obiettivo ottimale dell'Accordo di Parigi (1,5°C) si potrebbe ottenere solo con un taglio delle emissioni antropiche nette di anidride carbonica del 45% rispetto ai livelli del 2010 entro il 2030, raggiungendo lo zero netto di emissioni (la c.d. neutralità climatica, ovvero il pareggio tra quantità di emissioni di gas serra e suo assorbimento da parte dei pozzi o serbatoi) intorno al 2050³⁴.

Un boom che non deve sorprendere, dovendo essere letto alla luce di una tendenza più generale che attraversa (neanche tanto) carsicamente gli ultimi trent'anni segnati dall'espansione globale del potere giudiziario³⁵, causa (o effetto) di quei fenomeni di litigationmania o di litigation-explosion che hanno segnato peculiarmente i sistemi giuridici di common law, ma che ora sembrano radicarsi anche nei sistemi giuridici tradizionalmente definiti di civil law³⁶ (soprattutto in Europa).

Insomma, dietro il boom dei contenziosi climatici si potrebbe celare l'idea (neanche tanto peregrina) che ogni questione giuridica possa (e debba) essere risolta invocando l'intervento di un giudice.

Ma tale assioma vale anche per la questione climatica?

³⁴ IPCC, 2018, *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*, a cura di V. Masson-Delmotte, P. Zhai, H.-O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J.B.R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor, T. Waterfield, World Meteorological Organization, Geneva, Switzerland, 2019.

³⁵ C. Neal Tate, T. Vallinder, a cura di, *The Global Expansion of Judicial Power*, New York, New York University Press, 1995, in particolare pp. 283-286.

³⁶ Cfr. B. Markesinis, *Litigation-Mania in England, Germany and the USA: Are we so Very Different?*, in "Cambridge Law Journal", 49, 2, 1990, pp. 223-276; W.K. Olson, *The litigation Explosion. What Happened when America Unleashed the Lawsuit*, New York, Plume, 1992.

Certamente, per rispondere a questa domanda, occorre partire dal fatto che l'obbligazione climatica gravante su ogni singolo Stato appare ormai chiaramente definita.

Congiuntamente intese, Convenzione Quadro sui cambiamenti climatici (1992), Accordo di Parigi (2015) e Report IPCC (in primis il Report speciale del 2018) definiscono principi, norme e strumenti di contrasto politico-normativo al cambiamento climatico antropogenico, dando origine a una specifica obbligazione, l'obbligazione climatica, per l'appunto, da inquadrare come obbligazione di diritto climatico (diritto internazionale climatico), assunta da ogni singolo Stato al momento della ratifica della Convenzione Quadro e dell'Accordo di Parigi (senza dimenticare i riflessi sul piano del diritto comunitario³⁷) centrata sull'adozione di specifiche misure mitigative.

Un'obbligazione al cospetto della quale l'inattivismo, il finto attivismo, l'attivismo al ribasso non appaiono legittime opzioni rientranti nella discrezionalità di un decisore politico-rappresentativo magari poco incline a valutare i rischi connessi con il cambiamento climatico antropogenico, ma definiscono un paniere di condotte, per lo più omissive, che fanno emergere una responsabilità giuridica (non politica) che potrebbe essere fatta valere in giudizio nel caso in cui tale omissione cagioni un danno ingiusto o possa determinare rischi concreti e attuali di danno ingiusto (o di violazioni di diritti umani e/o fondamentali).

Un'obbligazione, quella climatica, che si caratterizza come obbligazione di risultato, il cui corretto adempimento richiede un *facere* (è un'obbligazione positiva), attraverso misure di carattere mitigativo per il raggiungimento degli obiettivi di Parigi, seguendo la roadmap tracciata dall'IPCC in tema di riduzione delle emissioni climalteranti.

Un'obbligazione complessa, però, particolare, forse unica nel suo genere.

È vero che, come ogni obbligazione, anche l'obbligazione climatica inchioda il singolo Stato alle sue specifiche responsabilità giuridiche, da far valere potenzialmente anche in giudizio (laddove ne ricorrano le condizioni, certamente quando l'inadempimento dell'obbligazione climatica comporta violazioni o rischi di violazione di diritti) per cui ogni singolo Stato, per non incorrere in responsabilità, deve attivarsi (attraverso un *facere*) per il raggiungimento del risul-

³⁷ Ricordo la Legge europea sul clima adottata dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'Unione europea con Regolamento 2021/1119 del 30 giugno 2021 che ha istituito il quadro per il conseguimento della neutralità climatica entro il 2050, in linea con gli obiettivi mitigativi definiti dall'IPCC nel rispetto degli obblighi scaturenti dall'Accordo di Parigi.

tato previsto dall'obbligazione stessa (cioè la stabilizzazione dell'aumento medio della temperatura terrestre attraverso la riduzione delle emissioni climalteranti).

Epperò è altrettanto vero che gli obiettivi di risultato delineati dal diritto climatico non possono essere raggiunti da singoli Stati, ma solo dalla comunità internazionale nel suo complesso o, *rectius*, da quel nugolo di Paesi che condizionano (o hanno storicamente condizionato) l'equilibrio climatico con le loro emissioni climalteranti³⁸.

7. *La sentenza Urgenda. Il paradosso di una sentenza vuota*

Ciò significa, a titolo esemplificativo, che a fronte dell'inattivismo della Cina, oppure dell'attivismo a fasi alterne degli Stati Uniti (più o meno inclini ad affrontare la crisi climatica a seconda di chi occupa la Casa Bianca), per prendere i due Stati che emettono la maggiore quantità di gas climalteranti (cumulativamente pari al 40,4% delle emissioni 2022³⁹), l'adozione da parte del Governo olandese delle misure regolative atte a diminuire le emissioni climalteranti provenienti dal territorio soggetto a sua sovranità, nel rispetto della roadmap stabilita dall'IPCC, per il corretto adempimento dell'obbligazione climatica, in ossequio alla sentenza dalla Corte Suprema olandese (la Hoge Raad) nel celeberrimo caso Urgenda, ha avuto lo stesso impatto sulla questione climatica di quello di un mosce-

³⁸ Di particolare interesse, da questo punto di vista, sono i dati contenuti nel report *GHG Emissions of All World Countries. 2023*, pubblicato dall'Unione Europea. Secondo il Report, nel 2022, la maggior parte delle emissioni di gas serra è stata costituita da CO₂ fossile, che rappresenta il 71,6% delle emissioni totali, mentre il CH₄ contribuisce per il 21% al totale, l'N₂O per il 4,8% e i gas fluorurati per il 2,6%. Le emissioni globali di CO₂ fossile sono aumentate di oltre il 70% dal 1990. Cina, Stati Uniti, India, UE-27, Russia e Brasile sono i sei maggiori emettitori mondiali di gas serra nel 2022. Insieme rappresentano il 50,1% della popolazione mondiale, il 61,2% del Prodotto Interno Lordo globale, il 63,4% del consumo globale di combustibili fossili e il 61,6% delle emissioni globali di gas serra. Tra i principali emettitori, nel 2022 la Cina, gli Stati Uniti e l'India hanno aumentato le loro emissioni rispetto al 2021, con l'India che ha registrato l'incremento maggiore in termini relativi (5%). Nel 2022, le emissioni di gas serra dell'UE-27 sono state inferiori del 27,0% rispetto al 1990 e dello 0,8% rispetto al 2021, rappresentando il 6,7% delle emissioni globali. Tra i Paesi che contribuiscono per più dell'1% alle emissioni totali di gas serra a livello globale, solo l'Australia è riuscita a ridurre le proprie emissioni nel 2021 (dell'1,9%) e nel 2022 (dello 0,3%) rispetto al 2020, anche se le sue emissioni pro capite sono addirittura superiori a quelle degli Stati Uniti e della Russia. Al contrario, l'Indonesia ha registrato l'aumento maggiore, pari al 10%, delle emissioni di gas serra nel 2022 rispetto al 2021. M. Crippa *et al.*, *GHG emissions of all world countries*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2023. Disponibile on line <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0cde0e23-5057-11ee-9220-01aa75e-d71a1/language-en> [ultimo accesso 28 dicembre 2023].

³⁹ *Ibidem*.

rino che si infrange sul parabrezza di una vettura lanciata in corsa sull'Autostrada del Sole.

La vicenda Urgenda, alla quale si rinvia molto sinteticamente⁴⁰, come noto, nasce nel 2013, in Olanda, quando una rete di cittadini e attivisti climatici, costituitisi in una fondazione denominata Urgenda (crasi di *Urgent Agenda*), movendo dalle evidenze del *Quarto Assessment Report* dell'IPCC, aveva presentato dinnanzi alla Corte distrettuale dell'Aja, un ricorso, chiedendo che la condotta dello Stato olandese in tema di contrasto ai cambiamenti climatici fosse dichiarata inadeguata e lesiva, tra le altre cose, dei diritti tutelati dagli articoli 2 (diritto alla vita) e 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) della Convenzione europea dei diritti umani e delle libertà fondamentali (CEDU).

Per l'effetto, i ricorrenti chiedevano che fosse riconosciuta la responsabilità civile dello Stato olandese, per aver violato il dovere di diligenza (*duty of care*) nel definire le sue azioni di contrasto al cambiamento climatico e, pertanto, che lo stesso venisse condannato ad adottare le necessarie misure al fine di ridurre le emissioni climalteranti del 40% (o almeno del 25%) entro il 2020, rispetto ai valori del 1990.

La vicenda si concludeva nel dicembre 2019, con una sentenza della Corte Suprema (la Hoge Raad dell'Aja, una corte con funzioni nomofilattiche) che, per la prima volta in Europa, riconosceva che l'inadeguatezza delle politiche di contrasto al cambiamento climatico, parametricate sulle evidenze fornite dell'IPCC, in adempimento delle obbligazioni assunte nell'ambito del diritto climatico, sono lesive di diritti tutelati convenzionalmente a livello europeo (articoli 2 e 8 CEDU), aprendo così la strada, tra l'altro, al riconoscimento in via pretoria di uno specifico diritto al clima⁴¹.

La sentenza (presa sul serio dal Governo olandese, cosa di per sé non scontata) ha trasformato le politiche climatiche dei Paesi Bassi, definendo quelli che sono stati definiti "Urgenda Reduction Target", raggiunti attraverso una serie di misure mitigative che hanno consentito di ridurre, nel 2020, le emissioni di gas serra del 25,5% rispetto ai livelli del 1990%⁴².

⁴⁰ Sul punto rimando a A. Pisanò, *Il diritto al clima*, cit., pp. 215-228.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² Sul punto rimando al report *Using Human Rights as a Weapon to hold governments and corporations accountable on Climate Change. Thematic Report The Use of Human Rights in Climate Change Litigation in Europe*, a cura di R. Didi, Can Europe, 2023, disponibile on line <https://caneurope.org/content/uploads/2023/03/REPORT-Using-human-rights-as-a-weapon-to-hold-governments-and-corporations-accountable-on-climate-change.pdf> [ultimo accesso 29

L'adozione delle misure mitigative, su ingiunzione giudiziaria, ha certamente sollevato il Governo (o i Governi) olandese da eventuali profili di responsabilità giuridica (e politica), ma non ha dato nessun contributo diretto alla soluzione della questione climatica, perché l'Olanda, nel 2022, è stata responsabile dello 0,31% delle emissioni globali di gas serra nell'atmosfera⁴³.

Ci troviamo dunque dinnanzi a una “sentenza vuota”?

Utilizzo questa espressione volutamente e non in senso dispregiativo. Essa è ripresa da un articolo di Emilie M. Hafner-Burton e Kiyotery Tsutsui pubblicato nel 2005 sull'*American Journal of Sociology*, intitolato per l'appunto *Human Rights in a Globalizing World: The Paradox of Empty Promises*⁴⁴.

Pur non avendo nulla a che vedere con la questione climatica, le dinamiche descritte da Hafner-Burton e Tsutsui, riguardanti l'implementazione su base domestica delle obbligazioni giuridiche internazionali derivanti dalla ratifica di uno o più Core Human Rights Treaties, appaiono particolarmente interessanti e sovrapponibili, mutatis mutandis, a ciò che accade, a livello domestico, dopo l'assunzione dell'obbligazione climatica da parte degli Stati.

Secondo i due autori, difatti, la ratifica di un trattato in tema di diritti umani, sebbene possa non produrre effetti immediati a livello domestico, legittima l'atteggiamento critico nei confronti delle human rights policies di uno Stato, andando così ad alimentare una pressione politica che nel lungo periodo porterebbe a un miglioramento delle human rights practices.

Il paradosso è esattamente questo: da un punto di vista giuridico la ratifica di un trattato incide sulle human rights practices solo indirettamente e solo nel momento in cui si realizzano quelle condizioni politiche che determinano l'implementazione dell'obbligazione giuridica assunta dallo Stato stesso per il tramite della ratifica del trattato. L'implementazione su base domestica di un'obbligazione giuri-

dicembre 2023]. Si vedano anche i dati pubblicati da CBS Statistics Netherlands nell'articolo *Urgenda reduction target for GHG emissions achieved in 2020* del 09 febbraio 2022, disponibile on line <https://www.cbs.nl/en-gb/news/2022/06/urgenda-reduction-target-for-ghg-emissions-achieved-in-2020> [ultimo accesso 29 dicembre 2023].

⁴³ Secondo il *GHG Emissions of All World Countries. 2023*, pubblicato dall'Unione Europea, le emissioni di gas ad effetto serra provenienti dal suolo olandese nel 2022 ammontavano a 167,847 Megatonnellate (10⁶ tonnellate) di CO₂ Eq, mentre quelle globali ammontavano a 53.786,039.

⁴⁴ Cfr. E.M. Hafner-Burton, K. Tsutsui, *Human Rights in a Globalizing World: The Paradox of Empty Promises*, in «*American Journal of Sociology*», 110, 5, pp. 1373-1411. Sul punto si veda anche A. Pisanò, *Breve rassegna degli studi quantitativi sui diritti umani*, in «*Rivista di Filosofia del Diritto*», 1, 2014, pp. 217-232.

dica internazionale in tema di diritti, insomma, è questione politica che poggia su basi giuridiche.

Il “paradosso delle promesse vuote”, pertanto, secondo Hafner e Tsutsui, consisterebbe proprio in questo: la ratifica di un trattato in tema di diritti non avrebbe alcun effetto diretto (o potrebbe avere addirittura effetti negativi) in tema di diritti umani, definendo dunque quella che, da punto di vista strettamente giuridico appare una “promessa vuota”.

Paradossalmente, però, la ratifica avrebbe comunque un effetto positivo indiretto, legittimando “politicamente” ragioni e argomenti a favore dei diritti utilizzati dagli attivisti per i diritti umani o dalla comunità internazionale, con effetti comunque migliorativi nel medio-lungo termine in tema di human rights practices.

Forse possiamo dire la stessa cosa della sentenza Urgenda. Essa non ha certamente risolto la questione climatica e, da questo punto di vista, è una “sentenza vuota”. Ciononostante essa ha avuto un effetto dirompente, soprattutto in Europa, definendo un modello di azione che ha letto la responsabilità aquiliana dello Stato alla luce dell’obbligazione di contrasto al cambiamento climatico antropogenico (l’obbligazione climatica) e dell’obbligazione di tutela dei diritti umani e/o fondamentali protetti da fonti statali (Costituzione) o sovra-statali (CEDU).

Così facendo, l’azione Urgenda (avviata nel 2013), non la sentenza Urgenda (arrivata nel 2019), ha aperto la strada a un movimento giudiziario transnazionale che ha replicato sostanzialmente gli argomenti e le ragioni giuridiche proprie del caso olandese, nel quale si sono incanalati altri analoghi contenziosi climatici volti a ottenere il pieno rispetto dell’obbligazione climatica da parte degli Stati attraverso l’adozione di specifiche misure mitigative in linea con le più recenti evidenze fornite dall’IPCC, alla luce della possibile violazione di diritti umani e/o fondamentali.

Azioni promosse in Belgio (Klimaatzaak), in Francia (L’Affaire du siècle), in Germania (Neubauer), in Spagna (Greenpeace, Oxfam ed Ecologistas en Acción), in Italia (Giudizio Universale), dinnanzi alla Corte Europea dei Diritti dell’Uomo (Agostinho Duarte, Klimase-niorinnen), che hanno consentito alla vicenda Urgenda di divenire un benchmark europeo, anche attraverso la definizione di un modus ragionandi utilizzato non solo nei contenziosi contro gli Stati, ma anche di quei contenziosi promossi contro le multinazionali (il caso c.d. Shell in Olanda o il più recente caso ENI in Italia, con giudizio promosso a giugno 2023, tra gli altri da Greenpeace Italia

e Re:Common⁴⁵), nei confronti delle quali, come noto, non vale il principio dell'adempimento dell'obbligazione climatica il quale vale solo per gli Stati.

8. Conclusione. Dalle promesse vuote all'effetto "palla di neve"

Il moltiplicarsi dei contenziosi climatici va pesato sul piatto dell'efficacia dello strumento giudiziale per affrontare la crisi climatica.

La crisi climatica, difatti, è globale, mentre le condizioni che favoriscono i contenziosi climatici sono particolari e sono strettamente legate alla definizione di un equilibrio collaborativo (fatto di per sé non scontano) tra poteri maggioritari e contro-maggioritari in uno Stato costituzionale di diritto.

Al di fuori del recinto dello Stato costituzionale di diritto è difficile pensare che si possa alimentare una governance giudiziaria del contrasto al cambiamento climatico. Così come anche all'interno dello Stato costituzionale di diritto non è detto che all'intervento di una Corte (magari costituzionale) possa seguire un'azione regolativa immediata da parte del decisore politico-rappresentativo (quante sentenze monito della nostra Corte Costituzionale sono rimaste inavase?⁴⁶).

Non è detto dunque che tutti i contenziosi climatici – o almeno quelli più rilevanti aventi a oggetto le scelte di politica mitigativa degli Stati – abbiano gli stessi esiti della vicenda Urgenda⁴⁷. Troppe

⁴⁵ L'atto di citazione di quest'ultima azione è disponibile on line al https://www.greenpeace.org/static/planet4-italy-stateless/2023/10/4f80849d-gp-recommon-atto-di-citazione-eni-09.05_senza_dati_sensibili.pdf [ultimo accesso 30 dicembre 2023].

⁴⁶ Sul punto rimando a R. Pinardi, *Moniti al legislatore e poteri della Corte costituzionale*, in «Forum di Quaderni Costituzionali», 3, 2022, disponibile in: www.forumcostituzionale.it [ultimo accesso 30 dicembre 2023].

⁴⁷ Dei casi citati, in qualche modo tutti figli della vicenda Urgenda, solo la recente sentenza del 30 novembre 2023 della Corte d'Appello di Bruxelles nel caso *Klimaatzaak* (un caso gemello rispetto a quello Urgenda) ha ripercorso pedissequamente le orme dei giudici dell'Aja. Difatti, a differenza della sentenza di primo grado, che aveva sì riconosciuto l'inadempimento dell'obbligazione climatica, senza però entrare nel merito specifico delle misure mitigative da adottare, la Corte d'Appello di Bruxelles, allineandosi alla "dottrina Urgenda", ha anche ingiunto alle parti convenute (Stato federale, Regione fiamminga e Regione di Bruxelles-Capitale) l'adozione di misure mitigative volte a ridurre le emissioni di gas serra del 55% rispetto al livello del 1990 entro il 2030. Così facendo la Corte è giunta alle stesse conclusioni della Hoge Raad Olandese, basando la decisione sui rischi concreti e attuali di violazione dei diritti umani (ex articoli 2 e 8 della CEDU) e delle norme sulla responsabilità civile (ex articoli 1382 e 1383) contenute nel codice civile belga. Per un approfondimento rimando ai documenti raccolti dal Climate Change Litigation Database del Sabin Center for Climate Change Law

sono le variabili, le incognite, gli intoppi che possono caratterizzare, in un contesto transnazionale, la strada pretoria del contrasto al cambiamento climatico antropogenico.

Se, comunque, pur si avessero cinque, dieci, cento pronunce dirimenti come quella Urgenda è possibile che ci si trovi dinnanzi a cinque, dieci, cento sentenze vuote. Nessuna di queste sentenze potrebbe risolvere da sé la questione climatica. Tutte insieme, però, potrebbero dare origine da una massa critica capace di innescare processi politici, a livello domestico, regionale, globale, capaci di sciogliere i nodi che impediscono la risoluzione della questione climatica.

Ritorna dunque il paradosso delle promesse vuote. Una sentenza incapace di risolvere una questione, quella climatica, pone le condizioni perché si attivino processi politici capaci di prendere sul serio il diritto climatico.

L'unico effetto che una singola sentenza può sperare di avere nella crisi climatica è quello che Jacqueline Peel e Rebekkah Markey-Towler avevano definito, riprendendo Greta Thunberg, l'effetto "palla di neve"⁴⁸. Una singola sentenza, a monte, potrebbe porre le condizioni affinché altri decisori politici (altri giudici, governi, istituzioni regionali e/o internazionali) possano assumere ulteriori decisioni volte a definire, a valle, strategie globali di contrasto al cambiamento climatico antropogenico.

Da questo punto di vista, la "mossa" del contenzioso climatico ha dunque un suo senso. Attraverso la strada giudiziaria, gli attori contro-maggioritari possono sperare di condizionare le politiche climatiche degli Stati costituzionali di diritto i quali sono anche i Paesi maggiormente industrializzati e quelli che, storicamente, hanno avuto maggiori responsabilità nella crisi climatica.

Così facendo gli attori contro-maggioritari possono dare origine, seconda una traiettoria *bottom-up*, a quell'iniziativa nella «lotta contro cambiamenti climatici e i relativi effetti negativi» che proprio la Convenzione Quadro sui cambiamenti climatici (art. 3, c. 1) attribuisce ai Paesi più sviluppati e che molto spesso proprio i Paesi più sviluppati non intendono assumere.

e disponibili on line <https://climatecasechart.com/non-us-case/vzw-klimaatzaak-v-kingdom-of-belgium-et-al/> [ultimo accesso 30 dicembre 2023].

⁴⁸ «While even enthusiastic proponents of climate litigation, such as the present authors, recognize that climate change cases alone will not solve the climate crisis, they do have the potential to generate impacts that reverberate far beyond an individual case. Youth activist, Greta Thunberg has perceptively noted that the Sharma, Neubauer, and Shell cases all share the potential for "snowball" effects by exposing "layer upon layer of incomplete targets and insufficient actions"». J. Peel, R. Markey-Towler, *Recipe for Success?: Lessons from Strategic Climate Litigation from the Sharma, Neubauer and Shell Cases*, in «German Law Journals», 22, 2021, p. 1498.