

TECNICHE E STRATEGIE PER COMBATTERE LA CRISI CLIMATICA NELLE AULE GIUDIZIARIE: UNO SGUARDO SULL'EUROPA

ADA FAGGIANO*

Le aule giudiziarie sono diventate il nuovo campo di battaglia nella lotta all'emergenza climatica, anche in risposta alle misure insufficienti adottate a livello legislativo. Un numero sempre più elevato di ricorsi è stato presentato dinanzi alle corti nazionali e internazionali, invocando la violazione dei diritti umani fondamentali con l'intento di incentivare l'azione degli Stati. L'articolo propone un'analisi delle cosiddette strategic climate litigation in Europa. In particolare, la comparazione dei contenziosi climatici emersi nei Paesi Bassi, in Francia, in Gran Bretagna, in Germania e in Italia permette di comprendere l'importante ruolo da essi svolto nel colmare le lacune di governance emerse a livello nazionale, regionale e internazionale. Dalle tecniche messe in atto sia dai ricorrenti che dai giudici si evince una tendenza alla circolarità di concetti capace di generare un effetto propulsivo e uniformante.

Courtrooms have become the new battleground in the fight against the climate emergency, also in response to insufficient legislative measures. An increasing number of appeals have been brought before national and international courts, invoking the violation of fundamental human rights with the intention of encouraging the action of States. The article analyses the so-called strategic climate litigations in Europe. In particular, the comparison of climate litigations in the Netherlands, France, Great Britain, Germany and Italy makes it possible to understand the important role they have played in filling the governance gaps that have emerged at national, regional and international level. The techniques employed by both the applicants and the judges show a tendency to the circularity of concepts capable of generating a propulsive and homogenizing effect.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Origini ed evoluzione dei contenziosi climatici. – 3. I Paesi Bassi e il caso *Urgenda*. – 4. La Francia e il caso *Affaire du Siècle*. – 5. La Gran Bretagna e il caso *Plan B Earth and Others v. Secretary of State for Business, Energy and Industrial Strategy*. – 6. La Germania e il caso *Neubauer*. – 7. L'Italia e il caso *Giudizio Universale*. – 8. Tendenze, impatti e prospettive dei contenziosi climatici in Europa.

* Dottoressa in Relazioni internazionali e studi europei presso l'Università degli Studi di Firenze

La Nuova Giuridica - Florence Law Review, ISSN 2974-5640 © 2023 A. Faggiano. This is an open access article, blind-peer reviewed, published by Firenze University Press under the terms of the Creative Commons Attribution Licence, which permits use, distribution and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited. DOI:

<https://riviste.fupress.net/index.php/nuovagiuridica>

1. *Introduzione.* – Dopo le avvisaglie degli anni Settanta¹, il rapporto Brundtland del 1987² e il primo rapporto dell'IPCC del 1990³, la comunità internazionale si è impegnata nella lotta al cambiamento climatico. In effetti, gli scienziati hanno sottolineato che le attività umane causano l'aumento delle emissioni di gas serra a un livello tale da indurre l'aumento della temperatura terrestre e, conseguentemente, cambiamenti climatici dannosi per il benessere umano. Aumento delle temperature, siccità, desertificazione, alluvioni, innalzamento dei mari e altri eventi estremi, aumentano il rischio di morte o di malattie, costringono a migrazioni forzate, riducono la disponibilità alimentare e di acqua potabile, distruggono le case, e così via⁴. In altre parole, ciò minaccia il godimento di molti diritti umani⁵.

Pertanto, nell'ottica di uno sviluppo sostenibile e in applicazione del principio di precauzione⁶, è stata adottata la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC) nel 1992⁷; un accordo internazionale che ha impegnato legalmente gli Stati membri (specie quelli industrializzati

¹ È importante ricordare che la questione climatica è stata accennata per la prima volta nella Dichiarazione di Stoccolma del 1972, ma ha trovato una più forte denuncia alla Conferenza Mondiale sul Clima organizzata a Ginevra nel 1979 dall'Organizzazione Mondiale di Meteorologia (WMO). S. MARCHISIO, *Il diritto internazionale dell'ambiente*, in *Diritto Ambientale. Profili internazionali europei e comparati*, a cura di G. Cordini, P. Fois e S. Marchisio, Torino, 2018, pp. 6-12.

² Esso ha rilevato la non sostenibilità dei modelli di produzione e consumo dei paesi del nord del Mondo (con eccessivo sfruttamento di risorse) e ha indicato come soluzione lo sviluppo sostenibile da intendersi come la capacità della generazione presente di soddisfare le proprie necessità senza compromettere la capacità delle generazioni future di realizzare le proprie. B. R. KEEBLE, *The Brundtland Report: Our Common Future*, in *Medicine and War*, 1988, Vol. 4, n. 1, pp. 17-25.

³ Esso è stato elaborato dalla Commissione Internazionale sui Cambiamenti Climatici e costituisce il primo rapporto scientifico che ha testimoniato il raddoppiamento delle emissioni rispetto alla capacità di assorbimento naturale avvertendo che questo fenomeno avrebbe potuto rendere il pianeta vulnerabile. MARCHISIO, *Il diritto internazionale dell'ambiente*, cit., pp. 6-12.

⁴ F. SCALIA, *Energia sostenibile e cambiamento climatico. Profili giuridici della transizione energetica*, Torino, 2020, p. 82; MARCHISIO, *Il diritto internazionale dell'ambiente*, cit., pp. 6-12; Amnesty International, *Cambiamenti climatici e diritti umani*, consultabile al link <https://www.amnesty.it/campagne/cambiamenti-climatici-e-diritti-umani/>, visitato in data 10.05.2023.

⁵ Per esempio: il diritto alla vita, alla salute, all'acqua, al cibo, all'alloggio, alla proprietà, allo sviluppo e all'autodeterminazione, fino ad arrivare ai diritti connessi alla migrazione e alla sicurezza.

⁶ Come stabilito dal principio 15 della Dichiarazione di Rio (la quale è stata prodotta nell'ambito della Conferenza di Rio del 1992), gli Stati devono adottare un approccio cautelativo conformemente alle proprie capacità. In altre parole, qualora si presentasse una minaccia in grado di creare danni gravi o irreversibili, l'incertezza scientifica non può essere citata come motivo per rimandare le iniziative di prevenzione del degrado ambientale. Per ulteriori informazioni v. D. FREESTON, *The Precautionary Principle*, in *International Law and Global Climate Change*, a cura di R. Churchill e D. Freestone, Londra, 1991, pp. 21-39.

⁷ L'UNFCCC è composta da ventisei articoli e due allegati. È stata firmata a New York il 9 maggio 1992 ed è stata ratificata dai rappresentanti dell'Unione Europea nonché da 150 Stati. Nel momento in cui si scrive, la Convenzione conta 197 parti (196 stati e un'organizzazione di integrazione economica regionale). L'Italia ha provveduto alla ratifica con la legge del 15 Gennaio 1994, n. 65. Per conoscere tutti gli Stati parte della Convenzione consultare la pagina della United Nations Treaty Collection al seguente sito: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-7&chapter=27&Temp=mtdsg3&clang=_en, visitato in data 8.03.2022.

elencati nell'*Annex I*⁸) ad agire nell'interesse della sicurezza umana stabilizzando (cioè, riducendo) le concentrazioni di gas serra a un livello tale da impedire un danno per il sistema climatico⁹.

La sua attuazione è stata, poi, realizzata per mezzo del Protocollo di Kyoto del 1997 e dell'Accordo di Parigi del 2015¹⁰. Quest'ultimo, in particolare, ha definito l'attuale quadro giuridico di riferimento avendo come pilastri le evidenze scientifiche e il principio di equità¹¹. Così, è stata chiesta la partecipazione collettiva¹² alla lotta per la neutralità climatica ovvero il conseguimento di tre finalità: evitare l'aumento della temperatura terrestre sopra 2°C (o possibilmente non oltre 1,5°C) rispetto ai livelli del 1990; potenziare le capacità di adattamento e promuovere una crescita economica resiliente al clima nonché attenta alle basse emissioni di gas serra; organizzare investimenti e flussi finanziari utili a realizzare una siffatta economia¹³. In pratica, è stata edificata una architettura con una

⁸ In effetti, ciò è previsto in applicazione del principio delle responsabilità comuni ma differenziate (enunciato nell'articolo 3 della Convenzione Quadro) per il quale le parti dovrebbero impegnarsi a salvaguardare il sistema climatico, a favore delle presenti e future generazioni, osservando le proprie responsabilità e capacità.

Pertanto, dall'articolo 4 della medesima Convenzione si apprende che deve essere effettuata una distinzione tra gli obblighi da assegnare a tutti gli Stati membri e quelli applicabili solo ai paesi compresi nell'*Annex I*, cioè i paesi industrializzati o con economie in transizione verso economie di mercato. Del resto, la logica di fondo del principio delle responsabilità comuni ma differenziate nasce dalla necessità di evitare un onere eccessivo per i paesi in via di sviluppo, essendo in realtà quelli industrializzati a dover agire per primi in ragione della loro maggiore responsabilità storica.

⁹ G. MARACCHI, *I cambiamenti del clima e gli eventi estremi: prospettive*, in *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*, a cura di G.F. Cartei, Torino, 2013, pp. 1 ss.; B. TONOLETTI, *Da Kyoto a Durban. Il cambiamento climatico nel quadro internazionale*, in *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*, a cura di G.F. Cartei, Torino, 2013, pp. 29-32; SCALIA, *Energia sostenibile e cambiamento climatico*, cit., p.83.

¹⁰ In effetti, la Convenzione Quadro deve essere intesa come un insieme di principi, piuttosto che come una convenzione con effetti vincolanti; pertanto, sono stati necessari protocolli successivi che la attuassero. A tal proposito, è importante specificare che l'Accordo di Parigi ha sostituito l'impianto giuridico attuato in un primo momento per mezzo del Protocollo di Kyoto. SCALIA, *Energia sostenibile e cambiamento climatico*, cit., pp. 80-111.

¹¹ Le evidenze scientifiche sono considerate un pilastro in quanto hanno accertato la responsabilità umana per il danno climatico al 90-99% e hanno ritenuto necessario il contenimento dell'aumento della temperatura terrestre sotto 1,5°C o almeno non oltre 2°C rispetto ai livelli preindustriali. Per quanto riguarda, invece, il principio di equità, è stato possibile differenziare gli impegni a seconda delle realtà nazionali, tanto da rendere la tutela dei paesi più vulnerabili una priorità. L. ARISTEI, *L'Accordo di Parigi: obiettivi e disciplina*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2017, pp. 76-77.

¹² Per partecipazione collettiva si deve intendere l'assunzione di medesimi impegni senza distinzione tra paesi industrializzati, in via di sviluppo o emergenti. Quindi, a differenza del Protocollo di Kyoto che ha previsto obblighi solo per i paesi industrializzati, l'Accordo di Parigi richiede a tutti gli Stati di contribuire alla lotta per la neutralità carbonica.

¹³ ARISTEI, *L'Accordo di Parigi: obiettivi e disciplina*, cit., pp. 76-82; SCALIA, *Energia sostenibile e cambiamento climatico*, cit., pp. 99-110.

vincolatività attenuata¹⁴, senza un apparato sanzionatorio¹⁵ nonché fondata sulla buona fede degli Stati e sulla forte promozione dell'auto-responsabilità¹⁶, nell'aspettativa che ognuno di loro persegua le più alte ambizioni possibili in termini di azione climatica garantendo anche una periodica revisione¹⁷.

In questo senso, l'Unione Europea è stata molto ricettiva ed è stata uno dei primi attori della comunità internazionale a creare una politica energetica ed ambientale coerente¹⁸. Infatti, dopo i primi (deboli) interventi degli anni Ottanta¹⁹, l'UE è stata la prima sia a sostenere il Protocollo di Kyoto, sia ad attivare gli strumenti di mitigazione in esso previsti. Inoltre, essa ha inserito riferimenti espliciti nel Trattato di Lisbona²⁰ e ha revisionato continuamente le proprie politiche per potenziare l'azione in ambito climatico²¹.

¹⁴ Qui si fa riferimento al fatto che gli Stati hanno solo doveri di *due diligence* e non anche obblighi di risultati o condotta.

¹⁵ In effetti, si parla solo di meccanismi di controllo quali azioni basate sulla trasparenza e sul dovere di informazione, sulla periodica revisione al rialzo degli impegni nazionali e sulla creazione di un organismo specifico con funzione di facilitazione e promozione.

¹⁶ A testimonianza di ciò va ricordato che ogni Stato è libero di determinare, a livello nazionale, i propri contributi alla riduzione delle emissioni (NDCs) ovvero le *policies* per conseguire i propri obiettivi (ad esempio, può decidere se puntare all'efficienza energetica oppure alle rinnovabili, se chiedere maggiori sforzi al settore dei trasporti piuttosto che a quello dell'industria) tenendo conto, però, delle ricadute che si potrebbero generare in ambito macroeconomico o redistributivo.

¹⁷ ARISTEI, *L'Accordo di Parigi: obiettivi e disciplina*, cit., pp. 77-82; SCALIA, *Energia sostenibile e cambiamento climatico*, cit., pp. 99-110.

¹⁸ F. MUNARI e L. SCHIANO DI PEPE, *Tutela transnazionale dell'ambiente. Principi, regole, problemi*, Bologna, 2012, pp. 274 ss.

¹⁹ In questo senso è importante ricordare che la CEE si è occupata di gas serra tramite i seguenti documenti: Regolamento (CE) n. 3322/88 del 14 ottobre 1988 per limitare l'utilizzo di oli, clorofluorocarburi e halon; Risoluzione sull'effetto serra del 21 giugno 1989; le Raccomandazioni 90/437/CEE e 90/438/CEE del 27 giugno 1990 che hanno tentato di ridurre l'uso dei clorofluorocarburi nell'industria comunitaria di refrigerazione e degli espansi plastici.

²⁰ In questo senso, la rilevanza della lotta al cambiamento climatico è testimoniata nell'articolo 191 TFUE che l'ha inclusa tra gli obiettivi ambientali dell'Unione, mentre l'articolo 194 TFUE ha stabilito la base giuridica per una politica energetica europea prevedendo, tra gli altri obiettivi, l'impegno dell'Unione nella promozione dell'efficienza energetica, del risparmio energetico e dello sviluppo di nuove e rinnovabili fonti energetiche. Poi, quest'ultimo, insieme all'articolo 192 TFUE, ha specificato il ruolo dell'Unione nel garantire il corretto funzionamento, la sostenibilità e la sicurezza del mercato energetico. Infine, gli articoli 114(3)-(5) e 193 TFUE hanno anche ricordato l'esistenza della libertà degli Stati membri nel determinare la composizione del portafoglio energetico nazionale, le condizioni per lo sfruttamento delle risorse nazionali e la struttura generale dell'approvvigionamento. S. KINGSTON, V. HEYVAERT e A. ČAVOŠKI, *European Environmental Law*, Cambridge, 2017, pp. 258 ss.

²¹ Tra le quali si ricordano: l'EU ETS, il Pacchetto Clima-Energia, l'Unione dell'Energia, il *Green Deal* europeo, la legge europea sul clima, il pacchetto pronti per il 55%, la strategia di adattamento nonché l'inclusione del programma europeo Copernicus (che mira ad organizzare conoscenze e fornire informazioni utili ad assumere decisioni di mitigazione ed adattamento) nella strategia europea e lo sviluppo della piattaforma Climate-ADAPT voluta dalla Commissione europea per la condivisione delle informazioni. SCALIA, *Energia sostenibile e cambiamento climatico*, cit., pp. 367-373; G. D'ANDREA, *La lotta ai cambiamenti climatici*, in *La tutela dell'ambiente nel diritto internazionale ed europeo*, a cura di R. Giuffrida e F. Amabili, Torino, 2018, pp. 246-249. Per un approfondimento consultare anche il seguente sito: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2022/06/29/fit-for-55-council-reaches-general->

Tuttavia, le politiche internazionali e quelle locali sono state scarsamente incisive e hanno reso irrealistica un'azione, seppure corale, di politica internazionale²². Conseguentemente si sono diffuse le *strategic climate litigation*, che sono oggetto di analisi del presente lavoro. Si tratta di contenziosi rivolti prevalentemente contro gli Stati²³, il cui oggetto è il cambiamento climatico (in particolare, si discute la riduzione delle emissioni ritenute responsabili delle alterazioni climatiche)²⁴ e nei quali i ricorrenti (cittadini o associazioni) lamentano la violazione dei diritti umani fondamentali²⁵ al fine di incentivare l'azione governativa sia in termini di mitigazione²⁶ che di adattamento²⁷.

approaches-relating-to-emissions-reductions-and-removals-and-their-social-impacts/, visitato in data 16.07.2022.

²² In questo senso, infatti, non tutte le Parti dell'Accordo di Parigi hanno presentato i propri contributi per contenere il riscaldamento globale sotto i 2°C, non è stato precisato come gli Stati aumenteranno i rispettivi obiettivi di riduzione delle emissioni conformandosi alle indicazioni del rapporto dell'IPCC e non è stato implementato l'articolo 6 dell'Accordo (relativo alla creazione di un meccanismo a partecipazione volontaria volto sia a conseguire gli obiettivi di riduzione delle emissioni, sia a favorire lo sviluppo sostenibile grazie alla cooperazione reciproca basata su approcci cooperativi, approcci di mercato o non di mercato). Inoltre, i dati OCSE hanno mostrato che i finanziamenti predisposti per i paesi in via di sviluppo entro il 2020 non sono stati corrisposti in quantità sufficienti per realizzare le necessarie attività di mitigazione e adattamento; mentre alla COP-26 di Glasgow è stato ammesso che gli impegni assunti fino a quel momento (2021) sono stati insufficienti visto il superamento della soglia dei 2°C ed è stato raggiunto solo un compromesso sulla graduale riduzione dell'uso del carbone, ma sono mancate le garanzie in merito ai finanziamenti per ristorare perdite e danni causati dal clima, la cui discussione è stata rinviata alle future COP del 2024 e del 2026. Non va dimenticato, infine, che anche la Risoluzione 2016/2814/(RSP) del Parlamento europeo ha evidenziato l'inidoneità degli NDCs a raggiungere gli obiettivi dell'Accordo di Parigi e perciò le politiche dell'UE sono state continuamente revisionate cercando di migliorarle. K. TAYLOR, *Clima, i finanziamenti ai Paesi in via di sviluppo sono ancora troppo pochi: la Cop26 rischia di fallire*, in *EURACTIV Italia*, <https://euractiv.it/section/cambiamenti-climatici/news/clima-i-finanziamenti-ai-paesi-in-via-di-sviluppo-sono-ancora-troppo-pochi-la-cop26-rischia-di-fallire/>, visitato in data 10.01.2024; SCALIA, *Energia sostenibile e cambiamento climatico*, cit., pp. 120-124.

²³ È importante sottolineare che gli imputati dei contenziosi climatici possono essere gli Stati, le aziende e, più raramente, gli individui. Ad ogni modo, la maggior parte dei contenziosi sono stati intentati contro gli Stati ed è per questa ragione che il presente elaborato si focalizza su questi ultimi. J. SETZER e C. HIGHAM, *Global Trends in Climate Change Litigation: 2022 Snapshot*, Londra, 2022, p. 11.

²⁴ Si precisa che tali ricorsi introducono il cambiamento climatico come questione principale e non incidentale.

²⁵ Si tratta del cosiddetto approccio basato sui diritti umani al quale hanno guardato con interesse numerosi ricorrenti (individui, associazioni, ONG) vista l'inesistenza di un diritto al clima.

²⁶ Il termine racchiude tutte le attività di prevenzione del cambiamento climatico, per esempio: la riduzione delle emissioni industriali, il miglioramento dell'efficienza energetica, l'aumento della quota di energia prodotta da fonti rinnovabili.

²⁷ Il termine indica le azioni per affrontare il cambiamento climatico quando ha già generato un danno oppure lo farà in futuro, per esempio: infrastrutture resistenti agli eventi climatici estremi, la gestione delle risorse idriche, la diversificazione delle colture agricole, l'elaborazione di piani di evacuazione e l'aumento della resilienza delle comunità.

Nonostante la diffusione globale²⁸, l'analisi si concentra sull'Europa, dove non solo è aumentata la quantità e il numero di casi di successo nelle aule giudiziarie²⁹, ma è anche conosciuta l'interpretazione giurisprudenziale della Corte EDU sempre più predisposta ad accogliere le questioni ambientali³⁰. Nello specifico, si indaga l'esito dei contenziosi climatici presentati dinnanzi alle Corti nazionali, sia per verificare lo stato dell'arte e l'impatto delle sentenze, sia per comprendere il futuro del contenzioso climatico in Italia alla luce della nascita della prima causa climatica e della modifica dell'articolo 9 della Costituzione che ha potenziato la tutela dell'ambiente anche nell'interesse delle future generazioni.

Lo strumento prescelto per conseguire gli scopi suddetti è il metodo comparato, perché, da un lato, permette di comprendere come viene affrontato il cambiamento climatico dai giudici europei grazie all'individuazione delle differenti soluzioni giurisprudenziali di tutela nonché di ricavare lezioni da poter replicare tenendo in considerazione somiglianze e differenze; dall'altro, esso consente di verificare l'utilità di questi tipi di contenziosi, constatandone la frequenza di successo fuori dalle aule di tribunale, e permette di individuare tendenze che potrebbero creare una significativa pressione a livello regionale.

Pertanto, sono state selezionate le cause intentate contro gli Stati tenendo conto di uno specifico arco temporale (si esaminano i ricorsi intentati a partire dal 2015, l'anno in cui i contenziosi climatici in Europa sono aumentati in relazione alla conclusione dell'Accordo di Parigi), della disponibilità delle sentenze in lingua inglese o italiana nonché della differenziazione tra paesi di *common law* o di *civil*

²⁸ Le *strategic climate litigation* sono apparse per la prima volta negli Stati Uniti e in Australia (2007), hanno poi raggiunto i paesi europei (tra il 2007 e il 2015) e, infine, dal 2015 non solo sono aumentate quantitativamente, approdando in altre giurisdizioni a livello globale, ma si sono anche diversificate in termini di richieste o di convenuti in giudizio. A tal proposito, consultare SETZER e HIGHAM, *Global trends in climate change litigation*, cit., p. 23.

²⁹ L. BUTTI e S. NESPOR, *Il diritto del clima*, Milano, 2022, p. 233; R. LUPORINI, *Cambiamento climatico, disastri e diritti umani nel diritto internazionale*, in *Eunomia. Rivista di studi su pace e diritti umani*, 2021, pp. 25-46; M. DI PIERRI, "Giudizio Universale": l'azione legale contro il Governo italiano in materia di cambiamento climatico, incontro organizzato nell'ambito della Road map verso il XXVI Convegno annuale della Società italiana di diritto internazionale e dell'Unione Europea (SIDI) presso il Campus delle scienze sociali di Novoli (Firenze) il 7 aprile 2022, reperibile al seguente link: <https://www.youtube.com/watch?v=iW7bACQ4Dag&t=549gs>.

³⁰ In assenza di un riferimento esplicito all'ambiente o al diritto ad un ambiente salubre nella CEDU, la Corte EDU ha costruito nel tempo una giurisprudenza fondata sull'interpretazione estensiva della Convenzione per affrontare i casi di natura ambientale a lei sottoposti. In altre parole, le sentenze della Corte EDU hanno tutelato indirettamente l'ambiente per mezzo degli articoli 2 e 8 CEDU. Così, tale interpretazione è stata tenuta in considerazione prima dalla Corte Suprema olandese nel caso Urgenda e poi, emulandola, da altri giudici europei intenti a risolvere i rispettivi contenziosi climatici. In questo senso vedere: F. ZORZI GIUSTINIANI, *Contenzioso climatico e diritti umani: il ruolo delle corti europee sovranazionali*, in *federalismi.it*, 2023, pp. 283 ss.; A. GALANTI, *La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sulla tutela dell'ambiente: approdi, prospettive e portata precettiva*, in *Questione Giustizia*, pp. 1-3, consultabile al link <https://www.questionegiustizia.it/articolo/cedu-ambiente>, visitato in data 30.12.2022.

law al fine di verificare l'eventuale influenza delle differenti tradizioni sul successo nelle aule giudiziarie.

In questa ottica, allora, il secondo paragrafo offre una panoramica sulle strategie dei ricorrenti e sui fattori che hanno favorito lo sviluppo dei contenziosi climatici, i paragrafi dal terzo al settimo propongono l'analisi dei contenziosi emersi nei Paesi Bassi, in Francia, in Gran Bretagna, in Germania e in Italia verificandone anche gli impatti e, in conclusione, l'ottavo paragrafo discute le tendenze, le prospettive e l'efficacia delle *strategic climate litigation* europee al fine di evidenziare l'importanza del ruolo svolto da queste ultime. In effetti, i contenziosi climatici colmano le lacune di *governance* emerse a livello nazionale e influenzano i contenziosi ancora da decidere. Di fatto, si rileva la tendenza a usare concetti comuni capaci di generare un effetto propulsivo e uniformante nonostante la presenza di contesti variegati e diverse tradizioni giuridiche.

2. *Origini ed evoluzione dei contenziosi climatici.* – La giustizia climatica nasce come un concetto politico-filosofico e rivendicativo³¹, eppure contiene anche

³¹ Molti studiosi considerano la giustizia climatica come un'evoluzione della giustizia ambientale il cui dibattito politico e accademico è nato negli anni Ottanta ruotando attorno all'idea di razzismo ambientale, ossia l'esistenza di una correlazione tra l'appartenenza razziale e l'esposizione agli impatti inquinanti. In effetti, la giustizia climatica ha maturato caratteri differenziali rispetto alla giustizia ambientale per opera della consapevolezza che il cambiamento climatico costituisce un processo inarrestabile. Nello specifico, la giustizia climatica ha presentato un'ulteriore rivendicazione: non solo una distribuzione equa degli impatti, ma anche l'adozione di pratiche antropiche compatibili con il mantenimento dell'equilibrio climatico. Dunque, la giustizia climatica riconosce i cambiamenti climatici come un fattore di disuguaglianza sociale, perché coloro che meno hanno contribuito a stravolgere gli equilibri climatici (giovani, generazioni future, donne, popolazioni indigene che abitano in territori più a rischio, pescatori, poveri, anziani), in realtà, ne subiscono maggiormente le conseguenze negative. In questo senso, allora, la giustizia climatica può essere definita come una lente di analisi per mezzo della quale si può svincolare il tema del cambiamento climatico da una dimensione puramente scientifica, ecologica e biofisica, per focalizzare, invece, l'attenzione sulle implicazioni e la stabilità sociale, sulla giustizia o l'ingiustizia e sulle disuguaglianze che sono conseguenza di tali cambiamenti. A tal proposito, l'azione degli attivisti ha permesso di approfondire il concetto nelle scienze sociali, giuridiche o politiche, mentre a livello internazionale una prima formalizzazione è avvenuta con l'elaborazione dei principi di Bali del 2002 che hanno stabilizzato alcuni contenuti, quali: la giustizia inter e intra-generazionale, la responsabilità comune ma differenziata, l'equità, la partecipazione delle vittime degli effetti estremi, le soluzioni finanziarie e il debito ecologico dovuto dai paesi industrializzati e dalle società transnazionali riconosciuti come la causa principale del cambiamento climatico. Per un approfondimento consultare: M. TASSAN, *Ripensare la giustizia ambientale. Prospettive antropologiche su ambienti, nature e disuguaglianze nell'era dell'antropocene*, in *Antropologia*, 2021, pp. 11-16; D. SCHLOSBERG e L. B. COLLINS, *From environmental to climate justice: climate change and the discourse of environmental justice*, in *WIREs Climate Change*, 2014, pp. 359-374; F. BERNASCONI, *Che legame c'è tra giustizia climatica e la finanza sostenibile*, in *Il Giornale*, 4 aprile 2022; I. KELMAN, J.C. GAILLARD, J. LEWIS e J. MERCER, *Learning from the history of disaster vulnerability and resilience research and practice for climate change*, in *Natural Hazards*, 2016, pp. 129-143; intervento di M. DI PIERRI nell'incontro *Costituzione, ambiente e giustizia climatica*, organizzato da Fondazione Lelio e Lisli Basso il 17 febbraio 2022, reperibile al link <https://www.youtube.com/watch?v=GmwdG7V9SJE>.

un'accezione giuridica. In altre parole, la codificazione a livello internazionale³² e nazionale ha favorito il richiamo ai diritti umani come argomento giuridico in molte azioni legali definite come *climate litigation*³³.

Nei paesi europei, in particolare, è cresciuta la consapevolezza di poter usare i contenziosi climatici in assenza di un'ambiziosa azione internazionale³⁴ e nel tempo sono state affinate le strategie impiegate in aula contro gli imputati (gli Stati). Tali strategie sono state costruite appellandosi alla violazione di norme di diritto internazionale, di diritto costituzionale o di diritti umani, fino ad arrivare all'uso dell'illecito civile, per: 1) rafforzare l'implementazione o l'ambizione degli obiettivi delle politiche climatiche e dei piani nazionali che influiscono sull'intera economia o società di un paese; 2) integrare standard, domande o principi nell'attività di *policy-making* del governo con il duplice scopo di diffondere la conoscenza delle questioni climatiche tra i responsabili politici e contrastare le politiche o i progetti che non tengono conto degli aspetti ambientali e che sono addirittura dannosi; 3) rendere le attività ad alte emissioni economicamente impraticabili anche se permesse legalmente; 4) garantire che i rischi fisici siano effettivamente presi in considerazione nel processo decisionale; 5) disincentivare l'inquinamento dovuto ai gas serra, agendo per esempio sui margini di profitto o creando un danno di reputazione, oppure penalizzando le attività illegali (per esempio la deforestazione) che creano emissioni o limitano la capacità di riduzione del carbonio in atmosfera; 6) ritenere responsabili gli attori statali per la diffusione di informazioni fuorvianti circa le modalità o i progetti previsti per contrastare il cambiamento climatico³⁵.

³² In questo senso, i documenti che hanno maggiormente contribuito al riconoscimento dell'impatto del cambiamento climatico sui diritti umani sono: a) la Convenzione Quadro sul clima del 1992 e successivi protocolli, b) il Quadro di riferimento di Sendai per la riduzione del rischio di disastri per il periodo 2015-2030, c) le risoluzioni e le pronunce dei meccanismi ONU per la tutela dei diritti umani e degli organismi di monitoraggio dei trattati sui diritti umani. Per un approfondimento consultare: Consiglio dei Diritti Umani ONU, *Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the relationship between climate change and human rights*, UN Doc. A/HRC/10/61, 2009, reperibile al link <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/103/44/PDF/G0910344.pdf?OpenElement>, visitato in data 16.12.2022; C.B. FIELD, V.R. BARROS, D.J. DOKKEN, K.J. MACH e M.D. MASTANDREA, *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Working Group II Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, 2014, consultabile al link https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/WGIIAR5-FrontMatterA_FINAL.pdf, visitato in data 16.12.2022; UNISDR, *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, 2015, pp. 9-27, <https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030>, visitato in data 20.12.2022.

³³ LUPORINI, *Cambiamento climatico, disastri e diritti umani*, cit., pp. 25-46; DI PIERRI, "Giudizio Universale", cit.

³⁴ Qui si intende la difficoltà di garantire, con i soli strumenti del diritto internazionale, l'attuazione degli obblighi climatici contenuti nei Trattati. M. MAGRI, *Il 2021 è stato l'anno della giustizia climatica?*, in *Ambientediritto.it*, 2021, p. 5; BUTTI e NESPOR, *Il diritto del clima*, cit., pp. 236-237.

³⁵ SETZER e HIGHAM, *Global Trends in Climate Change Litigation*, cit., pp. 18-23.

Dunque, nonostante la difficile affermazione dovuta a molteplici ostacoli³⁶, la crescita dei contenziosi climatici in Europa è avvenuta a partire dal 2015 e a ciò hanno concorso fattori³⁷ quali: l'adozione dell'Accordo di Parigi³⁸, il ruolo svolto dalle ONG, dalle associazioni ambientaliste o dai movimenti sociali³⁹, la collaborazione tra enti di ricerca internazionali e i ricercatori di diritto⁴⁰,

³⁶ In questo senso va specificato che si tratta di contenziosi difficili da avviare perché, in primo luogo, richiedono una lunga fase istruttoria e l'acquisizione di dati tecnici o scientifici non facilmente rielaborabili e talvolta incerti. In secondo luogo, la scarsa predisposizione dei mass media a discutere del tema, o la loro scarsa preparazione su specifici argomenti (come il *greenwashing*), incide sulla corretta formazione dell'opinione pubblica nonché sul dibattito pubblico che sono fondamentali sia per fare pressione sullo Stato, sia per dare rilevanza ai diversi casi portati dinanzi ai giudici e alle Corti. Inoltre, l'esito dei contenziosi dipende, da un lato, dall'efficacia della tattica di sensibilizzazione sociale messa in atto (per esempio dalle associazioni) per favorire l'emergere di una consapevolezza sull'argomento e, dall'altro, dalla presenza o meno di una cultura giuridica che dia gli strumenti per affrontare la questione ovvero dalla sensibilità del giudice stesso sul tema. Non va dimenticato, poi, che il principio di separazione dei poteri (soprattutto nei paesi anglosassoni) o l'attribuzione della responsabilità, spesso, costituiscono un freno per il successo dei procedimenti legali e che molto è dato dall'esistenza/attuazione di leggi climatiche chiare, dalla presenza o meno di un *carbon budget* riconosciuto a livello nazionale, dall'impostazione delle domande giudiziali, dalle prove prodotte in giudizio, dalla possibilità di poter accedere alla giustizia o di poter sostenere le spese processuali e di avvocatura. Per un approfondimento su tali questioni si rimanda a: S. VALAGUZZA, *Liti strategiche: il contenzioso climatico salverà il pianeta?*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2021, pp. 301-308; J. HARTMANN e M. WILLERS, *Protecting rights through climate change litigation before European courts*, in *Journal of Human Rights and the Environment*, 2021, pp. 1 ss. Inoltre, le informazioni succitate sono state ricostruite anche attraverso due interviste: quella a Lucie Greyl (coordinatrice dell'area progettazione dell'associazione italiana A Sud) rilasciata il 4 aprile 2022 e quella a Luca Saltalamacchia (avvocato e membro del team legale che segue il caso Giudizio Universale in Italia) rilasciata il 18 marzo 2022.

³⁷ Le fonti di riferimento da consultare a proposito di tali fattori (approfonditi nelle note 38, 39, 40, 41 e 42) sono: VALAGUZZA, *Liti strategiche: il contenzioso climatico salverà il pianeta?*, cit., p. 310; HARTMANN e WILLERS, *Protecting rights through climate change litigation before European courts*, cit., pp. 1-2. Inoltre, per la ricostruzione dei fattori citati sono state utili le interviste svolte dall'autrice del presente contributo a L. Greyl (coordinatrice dell'area progettazione dell'associazione italiana A Sud) rilasciata il 4 aprile 2022 e a L. Saltalamacchia (avvocato e membro del team legale che segue il caso Giudizio Universale in Italia) rilasciata il 18 marzo 2022.

³⁸ L'adozione dell'Accordo di Parigi ha permesso ai ricorrenti di rafforzare le proprie domande appellandosi ai principi in esso contenuti e di adottare più frequentemente l'approccio basato sui diritti umani grazie alla citazione di questi ultimi nel suo preambolo.

³⁹ Il ruolo svolto dalle ONG, dalle associazioni ambientaliste o dai movimenti sociali è stato fondamentale, perché con le loro campagne di comunicazione hanno favorito la crescita della consapevolezza del contesto e del danno creato dal cambiamento climatico che è necessaria per supportare le cause legali. In più, la collaborazione tra associazioni o tra associazioni ed individui ha permesso di replicare le strategie o le soluzioni legali vincenti in differenti contesti nazionali. In questo senso, un esempio è fornito dal progetto *Climate Litigation Network* della Fondazione Urgenda volto a condividere e fornire esperienza legale o scientifica ad organizzazioni, comunità o individui che intendono avviare contenziosi per contrastare l'inefficienza statale nell'adozione di adeguate misure di mitigazione. Questo progetto è stato avviato nel 2015 con l'intento di potenziare l'emergere dei contenziosi climatici a livello globale. Nel tempo, poi, esso ha permesso la circolazione del ragionamento legale adottato nel caso *Urgenda Foundation v. State of Netherlands* in altre giurisdizioni. A tal proposito consultare il sito della Fondazione Urgenda al link <https://www.urgenda.nl/en/themas/climate-case/global-climate-litigation/>, visitato in data 10.10.2022.

⁴⁰ La collaborazione tra enti di ricerca internazionali e i ricercatori di diritto ha favorito la condivisione delle informazioni nonché il progresso delle possibili soluzioni della questione climatica. A tal proposito si deve osservare che attraverso gli studi degli enti di ricerca è possibile

l'aumento della “scienza per tutti”⁴¹, la presenza di un comune background in termini di cultura giuridica e la crescente disponibilità delle Corti ad aprirsi a questioni di interesse generale⁴².

3. *I Paesi Bassi e il caso Urgenda*. – Il primo esempio di contenzioso climatico in Europa è emerso in Olanda. Qui, nonostante il sistema di *civil law* dotato di una Costituzione evolutiva⁴³, il successo è dovuto all'esistenza di un *judicial review* non costituzionalizzato⁴⁴ caratterizzato da un orientamento monista, ovvero dalla possibilità di applicare direttamente le previsioni del diritto

reperire informazioni sulla contabilità delle emissioni o sulla proiezione del contributo futuro delle emissioni da poter utilizzare a supporto della posizione dei ricorrenti contro lo Stato in sede di giudizio. A titolo di esempio, si cita *Climate Analytics*, un ente di ricerca che è stato fondato nel 2008 ed è volto al progresso della scienza e dell'analisi politica nell'intento di proporre soluzioni all'avanguardia per affrontare la questione climatica. Per ulteriori informazioni visitare il sito dell'ente al link <https://climateanalytics.org/about-us/>.

⁴¹ Con aumento della “scienza per tutti” si intende la traduzione delle evidenze scientifiche in un linguaggio divulgativo e ciò ha permesso alla comunità di comprendere sia le cause dei fenomeni che impattano sull'ambiente sia i relativi rischi.

⁴² La presenza di un comune background in termini di cultura giuridica e la crescente disponibilità delle Corti ad aprirsi a questioni di interesse generale hanno favorito l'adozione di simili argomentazioni giuridiche.

⁴³ Come evidenziato da L.F.M. BESSELINK, *The Notion and Nature of the European Constitution after the Reform Treaty*, 2008, consultabile al link https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1086189, visitato il 10.01.2024, la costituzione olandese si definisce evolutiva poiché rientra tra le Leggi Fondamentali (piuttosto che tra le vere e proprie costituzioni). Il carattere evolutivo si manifesta nel fatto che la Costituzione riflette gli sviluppi storici e, pertanto, l'intento è volto alla codificazione, al consolidamento e all'adattamento piuttosto che alla modifica del corso della storia della politica. In altre parole, essa è il risultato di progressive stratificazioni normative che l'hanno resa espressione di disposizioni passate.

⁴⁴ Infatti, sebbene l'articolo 120 della Costituzione escluda esplicitamente la possibilità per le Corti di effettuare il controllo di costituzionalità delle fonti normative primarie, e non sia nemmeno prevista la presenza di un giudice costituzionale, la riforma costituzionale del 1983 ha introdotto l'articolo 94 secondo il quale i giudici possono disapplicare il diritto interno (compresa una previsione costituzionale) qualora la sua applicazione contrasti con le disposizioni dei trattati o delle risoluzioni prodotte da istituzioni internazionali che sono «vincolanti per tutti». Inoltre, è importante precisare che attraverso l'esclusione prevista all'articolo 120 si sancisce storicamente il primato della legislazione nell'ordinamento. Infatti, il costituzionalismo olandese è sempre stato rispettoso del principio di sovranità parlamentare, prevedendo addirittura l'inviolabilità delle leggi nell'articolo 115, comma 2 della versione precedente alla modifica costituzionale del 1983. Questo perché originariamente l'articolo 115 era rivolto anche e soprattutto al Re in modo da garantire il rispetto dell'operato del Parlamento (per ulteriori informazioni consultare M. DE VISSER, *Constitutional review in Europe: a comparative analysis*, Oxford, 2014, p. 79). Tuttavia, la solidità di tale principio ha iniziato a venire meno a partire dagli anni Settanta del secolo scorso a causa del protagonismo sempre più evidente del governo (il Parlamento spesso si è limitato a dare il proprio consenso alle proposte del governo), ma anche del primo caso giudicato dalla Corte EDU (ECtHR (Plenary), *Engel and Others v. the Netherlands*, 8 June 1976, §81, Series A no. 22) che ha attestato la violazione della CEDU da parte dei Paesi Bassi (per ulteriori informazioni consultare P. PANNIA, *L'affaire “dikastocracy” nei Paesi Bassi: un test per gli equilibri istituzionali del Paese*, in *federalismi.it*, 2020, p. 171 e N. EFTHYMIU, R. DE LANGE, *Developments in Dutch Constitutional Law: The Year 2016 in Review*, in *Developments, I CONnect*, novembre 2017, <https://www.iconnectblog.com/developments-in-dutch-constitutional-law-the-year-2016-in-review/>, visitato in data 13.01.2023).

internazionale che sono vincolanti per tutti dalla data di pubblicazione senza la necessità di trasporle nel diritto interno⁴⁵.

Così, da un lato, gli strumenti internazionali come la CEDU sono la principale fonte di protezione dei diritti umani, considerata la scarsa predisposizione della Costituzione olandese a svolgere il ruolo di parametro di costituzionalità⁴⁶ a causa dell'incompletezza della lista dei diritti fondamentali e dell'eccessiva rigidità e complessità del sistema di revisione costituzionale⁴⁷. Dall'altro, è emerso un importante protagonismo delle Corti la cui attività interpretativa cerca di colmare i vuoti lasciati dalla politica⁴⁸.

Dunque, tali elementi hanno sopperito all'assenza, nella Costituzione, della tutela dell'ambiente in termini soggettivi⁴⁹ e hanno permesso di costruire le azioni climatiche invocando la lesione di altri diritti fondamentali (diritto alla vita, alla protezione della vita privata, alla salute e alla proprietà) garantiti dai giudici con il riconoscimento di un dovere di diligenza⁵⁰ derivato dagli articoli 2 e 8 CEDU⁵¹. Ciò

⁴⁵ Questo è quanto dettato dall'articolo 93 della Costituzione olandese.

⁴⁶ In effetti, l'articolo 73, comma 1 della Costituzione dei Paesi Bassi fa riferimento solo al parere non vincolante fornito dalla sezione consultiva (e non giurisdizionale) del Consiglio di Stato sui disegni di legge presentati in Parlamento dal governo. Tale sezione, certamente, tiene conto degli aspetti giuridici (oltre che di quelli tecnici e di opportunità), ma non può essere propriamente considerato come controllo di costituzionalità *ex ante*. Sull'argomento si veda: G. MARTINICO, *Studio sulle forme alternative di judicial review: il caso dei Paesi Bassi e della Svizzera*, in *federalismi.it*, 2017, p. 17; PANNIA, *L'affaire "dikastocracy" nei Paesi Bassi*, cit., p. 171, nt. 50.

⁴⁷ J. GERARDS, *The Irrelevance of the Netherlands Constitution, and the Impossibility of Changing It*, in *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2016, p. 207-223. L'autrice spiega a pagina 225: «According to Article 137 of the Constitution, which dates back to 1848, any bill to change the Constitution has to be accepted by a majority in both Houses of Parliament. Subsequently, the Lower House is dissolved and elections take place (although in practice, this is always combined with the regular dissolution of the Lower House and elections). After the elections, both Houses of Parliament deliberate again on the bill and each House has to vote in favour of the constitutional changes with a two-thirds majority». Inoltre, Gerards (alle pagine 225-226) sottolinea che questo meccanismo risulta particolarmente complicato da implementare a causa della politica delle coalizioni tipica dell'Olanda nonché della volatilità della loro composizione.

⁴⁸ MARTINICO, *Studio sulle forme alternative di judicial review: il caso dei Paesi Bassi e della Svizzera*, cit., pp. 2-27; PANNIA, *L'affaire "dikastocracy" nei Paesi Bassi*, cit., pp. 158-182. In questo ultimo scritto, in particolare, viene evidenziato che la frammentazione del tessuto politico olandese rende necessaria l'attività interpretativa sia in assenza di una coalizione tanto ampia da avere la forza politica e il consenso di far approvare una legge (soprattutto se si tratta di diritti umani), sia in presenza di leggi dal contenuto vago e impreciso, frutto di una complessa opera di negoziazione e di compromesso tra differenti coalizioni politiche.

⁴⁹ A tal proposito si specifica che, l'articolo 21 della Costituzione affida il compito di tutelare e migliorare l'ambiente alle autorità pubbliche, ma la disposizione si riferisce solo alla dimensione oggettiva dell'ambiente ed esclude il riferimento a qualsiasi diritto soggettivo, seppure sia collocata nel catalogo dei diritti fondamentali. D. AMIRANTE, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'antropocene*, Bologna, 2022, p. 190.

⁵⁰ Il dovere di diligenza deve essere inteso come un obbligo, gravante sullo Stato, alla tutela dei cittadini dalle minacce del cambiamento climatico.

⁵¹ F. GALLARATI, *Il contenzioso climatico di tono costituzionale: studio comparato sull'invocazione delle costituzioni nazionali nei contenziosi climatici*, in *Rivista di BioDiritto*, 2022, p. 170 e pp. 175-176. L'autore (a pagina 176) sottolinea che: «mentre le disposizioni in materia di diritti sono considerate di norma immediatamente giustiziabili, non altrettanto può dirsi delle disposizioni che impongono

è dimostrato dal caso *Urgenda Foundation v. Olanda*⁵² dove la Fondazione Urgenda ha chiesto sia di dichiarare illegittima la politica climatica olandese, che fissava la riduzione delle emissioni a un livello insufficiente per affrontare la minaccia climatica (17% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2020), sia di riconoscere la violazione del dovere di diligenza esistente nei confronti della popolazione in virtù dell'articolo 6.162 del Codice civile (in materia di fatti illeciti) e degli articoli 2 e 8 della CEDU. Allora, visto l'articolo 21 della Costituzione e l'articolo 6.162 del Codice civile, la Corte Suprema ha obbligato l'Olanda ad adottare misure adeguate a ridurre le proprie emissioni del 25% entro il 2020 in applicazione del criterio del *common ground*⁵³. Tale decisione è stata, poi, avvalorata e giustificata dall'applicazione degli articoli 2 e 8 CEDU⁵⁴ dato il rischio di perdere vite umane

solamente un dovere di protezione, le quali a seconda dei casi possono essere interpretate come norme impositive di obblighi giuridicamente vincolanti o come disposizioni programmatiche rivolte al legislatore. Questo spiega perché in quegli ordinamenti europei, dove la tutela dell'ambiente viene configurata a livello costituzionale soltanto nella sua dimensione oggettiva (come nel caso di Paesi Bassi, Germania, Polonia, Svezia e Austria), i proponenti delle azioni climatiche abbiano indicato come motivo principale della propria azione la lesione di altri diritti fondamentali riconosciuti dalla Costituzione o dalla CEDU, quali il diritto alla vita, il diritto alla protezione della vita privata, o ancora il diritto alla salute o alla proprietà».

⁵² Sentenza del 20 dicembre 2019, n. 19/00135, della Corte Suprema, *Urgenda Foundation v. Olanda*. La versione inglese della pronuncia è disponibile al seguente link <http://climatecasechart.com/non-us-case/urgenda-foundation-v-kingdom-of-the-netherlands/>, visitato in data 7.04.2023.

La sentenza della Corte Suprema è stata enunciata nel 2019, ma è l'ultima di un procedimento avviato nel 2013 dalla Fondazione Urgenda (in rappresentanza di 886 individui) dinnanzi alla Corte Distrettuale e seguito dal ricorso alla Corte d'Appello dell'Aia nel 2018.

⁵³ La Corte ha adottato il criterio del *common ground* (o *European consensus*) per stabilire l'ammontare minimo della riduzione delle emissioni statali necessaria per impedire la violazione degli articoli 2 e 8 CEDU. Tale criterio, in realtà, viene mutuato dall'operato della Corte EDU che, nel decidere in merito alla liceità o meno della condotta degli Stati, tiene conto della prassi della maggioranza degli Stati parte del Consiglio d'Europa. Le ragioni del suo utilizzo sono due: 1) si ottiene una riduzione del margine di discrezionalità statale per quanto riguarda l'adempimento degli obblighi previsti dalla CEDU; 2) si aumenta la legittimità delle sentenze della Corte EDU che si occupano di questioni per le quali non esistono precedenti giurisprudenziali o per le quali si adottano soluzioni interpretative evolutive rispetto alla giurisprudenza consolidata al fine di farle diventare più prevedibili e meno arbitrarie. Su questo argomento si rimanda a: F. PASSARINI, *Ambiente. CEDU e cambiamento climatico, nella decisione della Corte Suprema dei Paesi Bassi nel caso Urgenda*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2020, *passim*; K. DZEHTSIAROU, *European consensus and the legitimacy of the European Court of Human Rights*, Cambridge, 2015.

Per quanto riguarda la Corte Suprema olandese, nei paragrafi da 7.2.1 a 7.2.11 della sentenza sono contenuti gli strumenti internazionali presi in considerazione per far emergere un *common ground*, ossia: il quarto rapporto IPCC (del 2007), le risoluzioni delle COP, i principi dell'UNFCCC, l'Accordo di Parigi, i Report nell'ambito del Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP). La sua esistenza, inoltre, ha portato la Corte non solo a ritenere irrilevante lo standard europeo meno ambizioso (la Direttiva 2003/87/EC del Parlamento europeo e del Consiglio ha previsto il 20% di riduzione entro il 2020) in base all'articolo 193 TFUE che non impedisce l'adozione di misure più stringenti, ma l'ha spinta anche a ritenere opportuno richiedere la riduzione del 25% delle emissioni per l'assenza di una prova del governo sull'adeguatezza della riduzione a un livello inferiore.

⁵⁴ Come anticipato nella nota 30, la Corte EDU, a partire dagli anni Novanta, ha interpretato gli articoli 2 e 8 CEDU facendone discendere un dovere di diligenza in capo agli Stati, cioè l'obbligo per quest'ultimi di adottare misure volte a prevenire i danni all'ambiente e i disastri naturali qualora

nella presente e futura generazione o di avere ripercussioni sulla vita familiare a causa del peggioramento delle condizioni ambientali. Del resto, la Corte ha ritenuto che la tutela offerta dalla CEDU riguarda l'intera società e la difficoltà di individuare vittime specifiche non basta per non far valere la violazione delle sue disposizioni; piuttosto, lo Stato deve adottare misure preventive adeguate in virtù del principio di precauzione. In questo modo, è stato anche rispettato il margine di discrezionalità statale, perché la discrezionalità esiste per la scelta delle misure da adottare e non per l'obbligo di adottarle (la cui verifica è compito del giudice). Dopotutto, lo Stato deve fare la propria parte per prevenire il cambiamento climatico seppure sia un fenomeno globale.

La sentenza ha suscitato perplessità condivisibili sull'uso degli strumenti internazionali, del principio del *no harm*⁵⁵ e del criterio del *common ground*; tuttavia, è fondamentale l'interpretazione della CEDU in modo che le sue garanzie siano effettive, perché solo rendendo effettivi gli impegni degli Stati si può prevenire il fenomeno in esame ovvero proteggere adeguatamente i diritti umani interessati anche a fronte della generalità e dell'assenza di obblighi prescrittivi nei trattati internazionali o nella normativa interna⁵⁶. Del resto, con una Costituzione praticamente immutata⁵⁷, la mancata costituzionalizzazione del controllo di costituzionalità e la difficoltà della politica di trovare un accordo su temi delicati come i diritti umani oppure di produrre leggi chiare e precise, l'unica via per tutelare i diritti umani è quella di sfruttare l'apertura dell'ordinamento al diritto internazionale nonché di avviare un processo, grazie anche alla disciplina della *class action* (articolo 3.305a del Codice civile), che espande fortemente l'accesso alla giustizia. Dunque, le pronunce delle Corti creano il diritto e contribuiscono al processo di autogoverno della comunità⁵⁸, perché, sebbene non si sostituiscano

questi ultimi costituiscano una minaccia reale e diretta all'integrità fisica e alla vita privata e familiare di un individuo o di un determinato gruppo di individui. Su tale argomento si rimanda a GALANTI, *La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sulla tutela dell'ambiente*, cit. pp. 1-15; ZORZI GIUSTINIANI, *Contenzioso climatico e diritti umani*, cit., pp. 272-294.

⁵⁵ In base al principio del *no harm* gli Stati hanno l'obbligo di non causare danno a terzi con le attività realizzate sul proprio territorio. Quindi, nel ragionamento della Corte, l'applicazione di questo principio alle emissioni di gas serra implica che ogni Stato è responsabile per la propria quota di emissioni. A tal proposito consultare PASSARINI, *Ambiente*, cit., p. 782.

⁵⁶ PASSARINI, *Ambiente*, cit., pp. 777-785.

⁵⁷ In effetti, manca una sostanziale modifica costituzionale da oltre due secoli.

⁵⁸ Questa affermazione si fonda sulla concezione della funzione giurisdizionale in termini di *public life conception* contrapposta alla *problem solving conception* (nella quale il giudice agisce prevalentemente come arbitro delle controversie tra privati). Ciò porta a concepire le Corti come parte integrante del processo di autogoverno della comunità, la cui applicazione consente alle Corti medesime di essere chiamate a denunciare l'eventuale fallimento degli altri attori istituzionali che non riescono a fronteggiare il problema del cambiamento climatico.

M. MORVILLO, *Climate change e separazione dei poteri: riflessioni a partire dal caso Urgenda*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, pp. 10 ss.

alla politica⁵⁹, esse intervengono laddove gli altri attori istituzionali falliscono nel fronteggiare il cambiamento climatico.

In definitiva, la sentenza olandese è stata così innovativa da avere effetto sia internamente che in altri contesti nazionali. In effetti, essa a livello nazionale ha portato all'adozione della legge sul clima (che ha stabilito la riduzione delle emissioni del 49% entro il 2030) e alla nascita dell'Accordo sul clima utile per conseguire tale riduzione⁶⁰; invece, a livello europeo (e non solo) è stata emulata per la definizione di casi simili⁶¹.

4. *La Francia e il caso Affaire du Siècle*. – La tutela ambientale⁶² e lo sviluppo legislativo⁶³ francese sono apparentemente avanzati, eppure anche in questo caso sono emersi alcuni contenziosi climatici. L'aumento delle emissioni nazionali dal 2015 in poi⁶⁴, come mostrato da report che hanno evidenziato l'incapacità del

⁵⁹ I giudici non si sostituiscono alla politica sia perché il loro intervento si verifica in pochi casi (solo quando emergono questioni che i trattati internazionali definiscono vincolanti per tutti), sia perché le Corti generalmente preferiscono non accettare di affrontare casi che le costringono a indossare i panni del legislatore positivo per colmare spazi di discrezionalità politica (si tratta del cosiddetto *self-restraint* giudiziale). Allora, le critiche e i sospetti rivolti al loro operato (che hanno aperto la questione del "governo dei giudici") dipendono dalla debole legittimazione dei giudici in relazione al proprio ruolo, nonostante non oltrepassino le loro competenze. Sul tema vedere: PANNIA, *L'affaire "dikastocracy" nei Paesi Bassi*, cit., pp. 158-182; J. FAHNER, *Climate Change before the Courts: Urgenda Ruling Redraws the Boundary between Law and Politics*, in *EJIL: Talk!*, 16 novembre 2018.

⁶⁰ Cfr. *Olanda: proposta di legge per ridurre del 95% le emissioni di gas serra entro il 2050*, in *Greenreport.it*, 28 giugno 2018, <https://greenreport.it/news/clima/olanda-proposta-di-legge-per-ridurre-del-95-le-emissioni-di-gas-sera-entro-il-2050/>, visitato in data 3.05.2023.

⁶¹ A tale proposito le informazioni possono essere reperite presso il sito della Fondazione Urgenda al link <https://www.urgenda.nl/en/home-en/>, visitato in data 12.10.2022.

⁶² La Costituzione francese è l'unica in Europa occidentale ad aver incluso considerazioni ambientali nel suo preambolo, ovvero ad aver inserito nel *bloc de constitutionnalité* la Carta dell'ambiente del 2004 che tratteggia il sistema di tutela ambientale attraverso dieci articoli comprendenti diritti, obblighi, principi di gestione e tutela ambientale oppure obiettivi di politica statale che devono ispirare l'azione europea e internazionale della Francia. Tra essi, in particolare, va individuata la determinazione di un diritto soggettivo all'equilibrio ecologico (articolo 1) che corrisponde anche a un dovere generalizzato di contribuire alla tutela e al miglioramento dell'ambiente (articolo 2). AMIRANTE, *Costituzionalismo ambientale*, cit., pp. 189-190.

⁶³ In effetti, la Francia per dare attuazione ai vincoli imposti dal Pacchetto clima-energia dell'Unione Europea del 2009 e rispettare le decisioni assunte nella Conferenza delle Parti dell'UNFCCC del 2015, ha adottato molteplici leggi contenenti obiettivi ambiziosi da raggiungere entro il 2030 o il 2050. A tal proposito si possono ricordare la legge di programmazione del 2009 (detta Granelle I) e la successiva che ne ha definito il dettaglio (legge Granelle II), la legge sulla transizione energetica per la crescita verde del 2015, la legge che proibisce tutte le attività relative agli idrocarburi fossili del 2017 e, per ultima, la legge energia-clima del 2019.

S. SCHMITT, *L'emersione della giustizia climatica in Francia*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2021, pp. 962-963; M. SARLIÈVE, *Climate Change Legislation and Litigation in France: A Work in Progress*, in *Comparative Climate Change Litigation: Beyond the Usual Suspect*, a cura di F. Sindico e M.M. Mbengue, Cham, 2021, pp. 493-495.

⁶⁴ SARLIÈVE, *Climate Change Legislation and Litigation in France: A Work in Progress*, cit., p. 486.

L'autore riporta che il calo delle emissioni ha raggiunto il 16,4% nel periodo 1990-2015, ma questo trend si è interrotto dopo il 2015.

paese di raggiungere gli obiettivi prefissati per sé stesso⁶⁵, e la crisi politica innescata dalle proteste del movimento dei gilet gialli contro l'aumento della *carbon tax*⁶⁶ hanno creato il contesto necessario⁶⁷. In effetti, nel 2019, quattro associazioni⁶⁸ hanno accusato la Francia di non perseguire l'obiettivo di riduzione delle emissioni del 40% entro il 2030 prefissato nelle normative nazionali e di non aver tenuto conto del conseguente surplus di emissioni nell'aggiornamento delle stesse, così da rendere impossibile il rispetto della soglia del 1,5°C (caso *Notre Affaire à Tous and Others v. France*⁶⁹). Pertanto, i ricorrenti hanno chiesto al Tribunale Amministrativo di Parigi di riconoscere un dovere di diligenza in capo allo Stato ricavandolo dagli articoli 2 e 8 CEDU⁷⁰, un dovere di vigilanza osservando gli articoli 1, 2⁷¹, 3⁷² e 5⁷³ della Carta dell'ambiente e un dovere di lottare contro il cambiamento climatico in base all'articolo 1 della medesima Carta⁷⁴ per obbligarlo alla riparazione simbolica (con 1 euro) sia per il danno morale cagionato ai ricorrenti, sia per il danno ecologico causato dall'eccesso delle emissioni.

Quindi, la Corte ha riconosciuto il dovere di lotta al cambiamento climatico in virtù dell'articolo 2 dell'UNFCCC⁷⁵, degli articoli 2, 4.1 e 4.2 dell'Accordo di

⁶⁵ A tal proposito, consultare Haut Conseil pour le Climat, *Acting in line with ambitions*, giugno 2019, <https://www.hautconseilclimat.fr/en/publications/report-2019/>, visitato in data 1.02.2023.

⁶⁶ Va specificato che questo evento ha portato il governo ad enfatizzare l'obiettivo dei manifestanti di far quadrare i conti a fine mese piuttosto che quello di evitare la fine del mondo.

⁶⁷ K. DECKERT e A.S. EPSTEIN, *Climate change litigation in France*, in *Climate Change Litigation. A Handbook*, a cura di W. Kahl e M.P. Weller, München, 2021, p. 337; SARLIÈVE, *Climate Change Legislation and Litigation in France: A Work in Progress*, cit., p. 485 e pp. 497-498.

⁶⁸ Esse sono: Oxfam France, Notre Affaire à Tous, Greenpeace France e Fondation pour la nature et l'Homme.

⁶⁹ Sentenza del 14 ottobre 2021, app. n. 1901967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1 della Corte Amministrativa di Parigi, *Notre Affaire à Tous and Others v. France*. La versione in inglese è reperibile presso il sito <http://climatecasechart.com/non-us-case/notre-affaire-a-tous-and-others-v-france/>, visitato in data 4.02.2023.

⁷⁰ A tal proposito vedere le memorie presentate dalle associazioni che, nel testo della sentenza, precedono il ragionamento del giudice: punto I, punto II, punto III, punto IV.

⁷¹ Esso riguarda il dovere generale alla tutela e miglioramento dell'ambiente.

⁷² Esso riguarda il principio di prevenzione.

⁷³ Esso riguarda il principio di precauzione.

⁷⁴ Esso riguarda il diritto a vivere in un ambiente equilibrato.

⁷⁵ Art. 2 UNFCCC: «The ultimate objective of this Convention and any related legal instruments that the Conference of the Parties may adopt is to achieve, in accordance with the relevant provisions of the Convention, stabilization of greenhouse gas concentrations in the atmosphere at a level that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system. Such a level should be achieved within a time-frame sufficient to allow ecosystems to adapt naturally to climate change, to ensure that food production is not threatened and to enable economic development to proceed in a sustainable manner».

Parigi⁷⁶, del Pacchetto per il clima e l'energia del 2009, del Regolamento UE 2018/842⁷⁷, del principio di prevenzione codificato nell'articolo 3 della Carta dell'Ambiente, dell'articolo L. 100-4 del *Code de l'énergie*⁷⁸ e dell'articolo 222-1 B del Codice dell'Ambiente⁷⁹. Poi, essa ha accertato il continuo e cumulativo superamento dei limiti di emissione e ha riconosciuto la responsabilità per il danno ecologico ai sensi dell'articolo 1246 del Codice civile ovvero il dovere di adottare (a propria discrezione) le misure necessarie a ripararlo entro la fine del 2022. Il risarcimento monetario, però, è stato disposto solo per il danno morale ai sensi dell'articolo 142-1 del Codice dell'ambiente⁸⁰.

⁷⁶ Art. 2 Accordo di Parigi: «1. Il presente accordo, nel contribuire all'attuazione della convenzione, inclusi i suoi obiettivi, mira a rafforzare la risposta mondiale alla minaccia posta dai cambiamenti climatici, nel contesto dello sviluppo sostenibile e degli sforzi volti a eliminare la povertà, in particolare:

- a) mantenendo l'aumento della temperatura media mondiale ben al di sotto di 2 °C rispetto ai livelli preindustriali e proseguendo l'azione volta a limitare tale aumento a 1,5 °C rispetto ai livelli preindustriali, riconoscendo che ciò potrebbe ridurre in modo significativo i rischi e gli effetti dei cambiamenti climatici;
- b) aumentando la capacità di adattamento agli effetti negativi dei cambiamenti climatici e promuovendo la resilienza climatica e lo sviluppo a basse emissioni di gas a effetto serra, con modalità che non minaccino la produzione alimentare;
- c) rendendo i flussi finanziari coerenti con un percorso che conduca a uno sviluppo a basse emissioni di gas a effetto serra e resiliente al clima.

2. Il presente accordo sarà attuato in modo da riflettere l'equità ed il principio delle responsabilità comuni ma differenziate e delle rispettive capacità, alla luce delle diverse circostanze nazionali».

Artt. 4.1 e 4.2 Accordo di Parigi: «1. Per conseguire l'obiettivo a lungo termine relativo alla temperatura di cui all'articolo 2, le Parti mirano a raggiungere il picco mondiale di emissioni di gas a effetto serra al più presto possibile, riconoscendo che ciò richiederà tempi più lunghi per le Parti che sono paesi in via di sviluppo, e ad intraprendere rapide riduzioni in seguito, in linea con le migliori conoscenze scientifiche a disposizione, così da raggiungere un equilibrio tra le fonti di emissioni e gli assorbimenti antropogenici di gas a effetto serra nella seconda metà del corrente secolo, su una base di equità e nel contesto dello sviluppo sostenibile e degli sforzi tesi a eliminare la povertà.

2. Ciascuna Parte prepara, comunica e mantiene i contributi determinati a livello nazionale che intende progressivamente conseguire. Le Parti perseguono misure nazionali di mitigazione, al fine di raggiungere gli obiettivi dei contributi anzidetti».

⁷⁷ Tale regolamento risale al 30 maggio 2018 e concerne le riduzioni di gas serra annuali obbligatorie per gli Stati membri dal 2021 al 2030, nel rispetto degli impegni assunti con l'Accordo di Parigi. Inoltre, va notato che il regolamento è alla base del secondo Pacchetto clima-energia europeo.

⁷⁸ La parte dell'articolo utilizzata ai fini della sentenza è la seguente: «I.- In order to respond to the ecological and climatic emergency, the national energy policy has the following objectives: 1° To reduce greenhouse gas emissions by 40% between 1990 and 2030 and to achieve carbon neutrality by 2050 by dividing greenhouse gas emissions by a factor of more than six between 1990 and 2050. The trajectory is specified in the carbon budgets mentioned in Article L. 222- 1 A of the French Environment Code».

⁷⁹ La parte dell'articolo presa in considerazione dalla Corte è la seguente: «I.- The national low-carbon development strategy, known as the “low-carbon strategy”, set by decree, defines the procedure to be followed to conduct the policy of mitigating greenhouse gas emissions under conditions that are economically sustainable in the medium and long term in order to achieve the objectives defined by the law provided for in Article L. 100-1 A of the Energy Code».

⁸⁰ In effetti, l'articolo 142-1 del Codice dell'ambiente dispone che qualsiasi associazione il cui scopo sia la protezione dell'ambiente e della natura (ovvero, che sia in questo senso titolare di interessi collettivi), possa adire i tribunali amministrativi per qualsiasi doglianza ad essa relativa. Quindi, le associazioni possono giustificare il loro interesse ad agire contro qualsiasi decisione amministrativa

A tale decisione la Corte è giunta usufruendo di report scientifici che hanno determinato il nesso causale tra cambiamento climatico e danno ecologico, così da poter attribuire la responsabilità per il danno ecologico allo Stato. Tuttavia, non va dimenticato che il giudizio è stato espresso sul rispetto degli obiettivi precedentemente definiti dal governo e non sull'adeguatezza degli stessi. Perciò, è stata rispettata la discrezionalità politica permettendo allo Stato di decidere le misure più adeguate a conseguire i propri obiettivi nazionali nonostante sia stato stabilito un tempo limite per realizzarli⁸¹.

In fin dei conti, si è trattato di una vittoria per i ricorrenti e a ciò ha concorso la copertura mediatica fornita dalle associazioni⁸² che ha stimolato e supportato la mobilitazione della società civile (durante e dopo l'azione legale) tanto da diventare una potente leva politica⁸³. Effettivamente, il governo ha approvato una nuova legge per il clima nel 2021⁸⁴.

5. *La Gran Bretagna e il caso Plan B Earth and Others v. Secretary of State for Business, Energy and Industrial Strategy*. – L'Inghilterra è stata spesso teatro di contenziosi a sfondo ambientale o climatico, perché negli anni Novanta si sono diffuse leggi che hanno agevolato la legittimazione ad agire delle ONG ambientali nei casi di giustizia costituzionale e queste, come i gruppi d'azione, hanno storicamente fatto ricorso ai tribunali per ottenere una risposta alle loro richieste⁸⁵. Sempre più spesso, però, sono avanzate richieste di pronunce sulla legittimità di un'azione o di una decisione statale richiamando lo *Human Rights Act* (HRA) che ha incorporato la CEDU nell'ordinamento interno. Esso, infatti, pur in presenza di

che abbia un rapporto diretto con il loro scopo (o la loro attività) e produca effetti dannosi in tutto o parte del territorio sul quale agiscono.

⁸¹ L. DEL CORONA, *Brevi considerazioni in tema di contenzioso climatico alla luce della recente sentenza del Tribunal administratif de Paris sull'“Affaire di Siècle”*, in *La Rivista Gruppo di Pisa*, 2021, pp. 327-335. L'autrice a tal proposito specifica che questo uso dei report scientifici dà la possibilità di poterne parlare come “fonte del diritto”, “limite alla discrezionalità politica” oppure come “parametro interposto di legittimità”.

⁸² L'azione legale è stata accompagnata da una conferenza stampa, dall'elaborazione di un sito web dedicato, dalla diffusione di un video che ha coinvolto anche celebrità e famosi *influencer*, nonché da una petizione online. La petizione, in particolare, ha raggiunto un milione di firme in due giorni e più di due milioni in poche settimane, costruendo, così, un supporto e una mobilitazione sociale mai raggiunto prima in altri paesi europei.

⁸³ SCHMITT, *L'emersione della giustizia climatica in Francia*, cit., pp. 960-974.

⁸⁴ A tal proposito, è importante precisare che la definizione di una nuova legge è stata sicuramente un passo in avanti, però gli attivisti hanno comunque lamentato che l'impegno di riduzione delle emissioni del 40% entro il 2030 in essa previsto sia obsoleto rispetto al 55% stabilito a livello europeo. V. *La Francia approva la Loi Climat. Gli ambientalisti: tanto rumore per nulla. Un quinquennio perduto per il clima. La montagna ha partorito un topolino verde*, *Greenreport.it*, 21 luglio 2021, consultabile al link <https://greenreport.it/news/clima/in-francia-approvata-la-loi-climat-gli-ambientalisti-molto-rumore-per-nulla/>, visitato in data 1.05.2023.

⁸⁵ A tal proposito consultare B. OHDEDAR e S. McNAB, *Climate change litigation in the United Kingdom*, in *Climate Change litigation. A Handbook*, a cura di W. Kahl e M.-P. Weller, München, 2021, pp. 306-307.

una Costituzione evolutiva non scritta⁸⁶ e all'interno di un ordinamento di *common law* in cui prevale il principio di supremazia parlamentare⁸⁷, si inserisce nel catalogo di fonti scritte che di fatto hanno assunto valenza costituzionale⁸⁸ e ha consentito ai giudici delle alte Corti di esercitare un *judicial review of legislation* in via incidentale⁸⁹.

⁸⁶ Come evidenziato da F. FRACCHIA, *Il diritto ambientale comparato*, in *Federalismi.it*, 2017, pp. 8-10, questa caratteristica, ovviamente, determina l'assenza di un documento scritto al quale far riferimento per la tutela ambientale. Pertanto, gli strumenti più utilizzati a tale scopo sono stati i principi europei introdotti dallo *European Communities Act* del 1972 (almeno fino all'uscita dall'UE) e, soprattutto, le previsioni enunciate nella CEDU che è stata incorporata con lo *Human Rights Act* del 1998. Infatti, pur esistendo i cosiddetti *pieces of legislation* (ad esempio l'*Environmental Protection Act* del 1990), essi hanno lo scopo di definire la disciplina attinente ai vari settori piuttosto che essere strumenti di tutela. Semmai, allo scopo possono essere utili le *policies*, i piani nazionali e le linee guida che contengono le regole del diritto ambientale e vincolano anche gli enti locali. In questo modo, si è creato un sistema flessibile negli strumenti da considerare, ma sbilanciato verso il centro.

⁸⁷ In altre parole, una vera e propria onnipotenza parlamentare che ha sancito la sacralità della legge per timore che potesse essere cancellata per istanza giurisdizionale. Ciò ha anche portato a non prevedere una Corte dedicata specificatamente al controllo legislativo, seppure un tentativo in questo senso (con risultato ancora incerto) è stato fatto con l'introduzione della nuova Corte Suprema del Regno Unito attiva dal 2009.

⁸⁸ Tra le fonti scritte (*statute law*) che nel tempo hanno determinato una approssimativa *Constitution* o legge fondamentale del Regno Unito si ricordano: la *Magna Charta* del 1215 (con valore più simbolico che giuridico), il *Bill of Rights* del 1689, l'*Act of Settlement* del 1701, il *Great Reform Act* del 1832, i *Parliament Acts* del 1911 e del 1949, i differenti *British Nationality Acts* approvati dal 1981 in poi, lo *European Communities Act* del 1972 (fino alla sua abrogazione a seguito della *Brexit*), lo *Human Rights Act* del 1998, i vari atti che hanno introdotto la *devolution* in Galles, Scozia e Irlanda del Nord e il *Constitutional Reform Act* del 2005 (con il quale è stata introdotta la Corte Suprema del Regno Unito come terzo ed ultimo grado di giudizio). Tutte queste fonti possono essere assunte come norme-parametro e, anche se non sono gerarchicamente ordinate e possiedono lo *status* di legge ordinaria (emanati dal Parlamento con la stessa procedura utilizzata per gli altri atti legislativi), di fatto la loro abrogazione rappresenterebbe una rottura costituzionale e un potente elemento di discontinuità; ecco perché la loro forza vincolante è assimilabile a quella che si rinverrebbe in un nucleo di norme costituzionali sovraordinato. A tali fonti, poi, vanno aggiunti: gli usi o costumi del Parlamento, le convenzioni costituzionali, le consuetudini, le *best practices* e soprattutto le sentenze delle Corti di giustizia che nel sistema di *common law* britannico assumono molta rilevanza in forza del principio dello *stare decisis*.

A. TORRE, *La giustizia costituzionale nel Regno Unito: caratteri, istituzioni, prospettive*, in *Sistemi e modelli di giustizia costituzionale*, a cura di L. Mezzetti, Milano, 2008, pp. 317-367.

⁸⁹ *Ibidem*. Da notare che con il *Constitutional Reform Act* del 2005 il sistema giudiziario inglese è stato modificato (o, meglio, razionalizzato) introducendo un terzo ed ultimo grado di appello (la Corte Suprema del Regno Unito) che segue l'Alta Corte di giustizia (primo grado) e la Corte d'Appello (secondo grado). Tale organo ha cancellato l'antico *Judicial Committee of the House of Lords* (una Corte d'Appello di vertice) incorporando i suoi membri (*Law Lords*) che facevano parte anche del Parlamento ed erano nominati dalla Corona su proposta del Primo Ministro e con l'apporto del Lord Cancelliere. Inoltre, le funzioni giurisdizionali della Camera dei Lords e della Corona (nella sede della *Judicial Committee of the Privy Council* e in riferimento alle materie della *devolution*) sono state trasferite alla nuova Corte Suprema, mentre il Lord Cancelliere (che racchiudeva numerose funzioni sia politiche che giuridiche) ha mantenuto solo il ruolo di membro di governo a capo del Dipartimento per gli affari costituzionali. In altre parole, è stato tentato di operare una completa separazione dei poteri (già iniziata attraverso l'attivismo dei giudici e con l'introduzione dello *Human Rights Act* del 1998) in modo tale da garantire l'indipendenza dei giudici e ridurre quel rigido *judicial review* che spesso li aveva costretti ad un atteggiamento deferente nei confronti degli organi politici.

Tuttavia, molte richieste sono state rigettate perché le Corti non adottano interpretazioni contrastanti con le disposizioni interne (anche se incompatibili con le previsioni della CEDU) per evitare di sconfinare nell'ambito di competenza parlamentare⁹⁰. Eventualmente, esse emanano una dichiarazione di incompatibilità che, però, ha un effetto non vincolante⁹¹ e limitato⁹².

Un esempio è il caso *Plan B Earth and Others v. Secretary of State for Business, Energy and Industrial Strategy*⁹³, nel quale i ricorrenti hanno chiesto all'Alta Corte di giustizia di dichiarare illegittima la decisione statale di non revisionare l'obiettivo di riduzione delle emissioni previsto per il 2050 (cioè, l'80% rispetto ai livelli del 1990), perché non garantisce un equo contributo al rispetto della soglia del 1,5°C (o, comunque, dei 2°C)⁹⁴. A loro parere la mancata revisione costituisce, ai sensi della sezione 2(2) del *Climate Change Act* (CCA) del 2008, una violazione del dovere del Segretario di Stato di modificare il *carbon budget* esistente a seguito di importanti sviluppi avvenuti a livello scientifico oppure in relazione alla politica e al diritto internazionale⁹⁵ nonché la violazione del diritto alla vita, alla proprietà e alla vita privata e familiare, come tutelati nel HRA del 1998⁹⁶, e del dovere di uguaglianza previsto all'articolo 14g dell'*Equality Act* del 2010⁹⁷.

⁹⁰ P. PICIACCHIA, *Parlamenti e Corti nella tutela e nella promozione dei diritti umani: l'esperienza inglese dello Human Rights Act 1998 e della Joint Committee on Human Rights*, in *Saggi-DPCE online*, 2020, pp. 2894-2902, consultabile al link <https://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/847>, visitato in data 17.02.2023.

⁹¹ In altre parole, non ha effetti sulla validità della norma, ma prepara la strada per eventuali modifiche legislative di adeguamento alla CEDU.

⁹² L'effetto limitato dipende dal forte ruolo del Parlamento nella tutela dei diritti, rafforzato, poi, con l'istituzione del *Joint Committee on Human Rights* nel 2001.

⁹³ Sentenza del 20 luglio 2018, n. EWHC 1892 (Admin) dell'Alta Corte di giustizia, *Plan B Earth and Others v. The Secretary of State for Business, Energy, and Industrial Strategy*. Per la consultazione visitare

<http://climatecasechart.com/non-us-case/plan-b-earth-others-v-secretary-state-business-energy-industrial-strategy/>, visitato in data 17.02.2023.

⁹⁴ In altre parole, i ricorrenti sottolineano che lo Stato non ha osservato né il principio di equità né il principio di precauzione previsti a livello internazionale.

⁹⁵ Tale dovere, peraltro, è esercitato dal Segretario di Stato tenendo in considerazione il parere della Commissione sul cambiamento climatico – sezione 3(1) del CCA – un corpo indipendente composto da esperti ed istituito ad opera dello stesso CCA alla sezione 32 e nello Schedule 1. Per la lettura del testo del CCA si rimanda al seguente link: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/27/contents>, visitato in data 20.02.2023.

⁹⁶ Punto 15 del *statement of facts and grounds* della sentenza.

⁹⁷ Tale articolo si riferisce al dovere di eliminare le discriminazioni, le molestie, le vittimizzazioni, per favorire, invece, eguali opportunità riducendo o minimizzando le condizioni svantaggiose, incoraggiando la partecipazione pubblica e agendo a sostegno dei bisogni di coloro che possiedono caratteristiche protette (età, disabilità, riassegnazione di genere, maternità, razza, religione o credenze, genere e orientamento sessuale). Per una lettura completa consultare il seguente link: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/15/section/14g>, visitato in data 21.02.2023.

La Corte ha ascoltato il parere della Commissione sul cambiamento climatico⁹⁸ per verificare l'opportunità delle richieste, ma le ha rigettate ritenendo assente la violazione sia degli impegni internazionali o del principio di precauzione, sia degli articoli 2, 8 e 14 (divieto di discriminazione) della CEDU, dell'articolo 1 del suo primo Protocollo addizionale (protezione della proprietà) e dell'articolo 14g dell'*Equality Act*, perché, sebbene i rischi del cambiamento climatico possano avere un differente impatto su determinati gruppi di persone, lo Stato ha agito a vantaggio di tutti⁹⁹.

In questo caso, è evidente che la riluttanza dei giudici a pronunciarsi sull'effettiva violazione dei diritti umani e sulla revisione del target delle emissioni dipenda dalla riluttanza a intervenire negli ambiti di discrezionalità politica¹⁰⁰; specialmente se si considera il fatto che la CEDU è stata incorporata privilegiando il principio di sovranità parlamentare, ovvero limitando la discrezionalità dei giudici nell'interpretazione della legge per impedirne la diretta abrogazione in caso di incompatibilità con la Convenzione¹⁰¹. Nonostante ciò, comunque, si può osservare che a seguito della sentenza è aumentato l'attivismo climatico e questo ha indotto il governo a revisionare l'obiettivo di riduzione delle emissioni per il 2050 prevedendo addirittura il raggiungimento della neutralità climatica¹⁰².

6. *La Germania e il caso Neubauer*. – La proposta della coalizione di governo del 2017 di abbandonare l'obiettivo nazionale di riduzione delle emissioni insieme ad alcuni elementi dell'ordinamento tedesco (ricorso diretto alla Corte costituzionale Federale¹⁰³, forte tutela dei diritti fondamentali offerta dalla Legge Fondamentale del 1949¹⁰⁴, e la tutela dell'ambiente disciplinata nell'articolo 20a della Legge Fondamentale¹⁰⁵) sono stati gli ingredienti basilari del caso *Neubauer*;

⁹⁸ A tal proposito, la Commissione ha escluso modifiche alle quote di riduzione delle emissioni in assenza di avanzamenti tecnologici in grado di azzerarle e ha accertato sia l'innalzamento della quota di riduzione iniziale (passando dal 60% all'80%), sia una effettiva riduzione maggiore di quella attesa; senza considerare il fatto che l'obiettivo britannico è risultato più ambizioso di quello europeo. Peraltro, le disposizioni dell'Accordo di Parigi sono state ritenute non vincolanti poiché lasciano alla discrezionalità statale la determinazione degli strumenti e delle modalità di riduzione delle emissioni.

⁹⁹ Punto 49 e 50-51 della sentenza.

¹⁰⁰ OHEDAR e McNAB, *Climate change litigation in the United Kingdom*, cit., pp. 309-310 e p. 322.

¹⁰¹ F. NANIA, *Garanzie formali ed indipendenza sostanziale delle corti nell'esperienza britannica*, in *Rivista di Diritti Comparati*, 2019, p. 13.

¹⁰² OHEDAR e McNAB, *Climate change litigation in the United Kingdom*, cit., pp. 310 ss.

¹⁰³ G. PARODI, *La Germania e l'Austria*, in *Diritto costituzionale comparato*, a cura di P. Carrozza, A. Di Giovine e G.F. Ferrari, Bari, 2009, pp. 220-225; A. PIN, *La giustizia costituzionale*, in *Diritto pubblico comparato. Le democrazie stabilizzate*, a cura di T.E. Frosini, Bologna, 2022, pp. 293-315.

¹⁰⁴ F. VECCHIO, *Diritti e libertà fondamentali*, in *Diritto pubblico comparato. Le democrazie stabilizzate*, a cura di T.E. Frosini, Bologna, 2022, pp. 231-233.

¹⁰⁵ AMIRANTE, *Costituzionalismo ambientale*, cit., p. 191.

*et al. v. Germany*¹⁰⁶. Esso ha riguardato quattro ricorsi diretti alla Corte costituzionale Federale proposti da parte di associazioni ambientaliste, persone fisiche tedesche (inclusi alcuni minori) e persone fisiche residenti in Nepal e Bangladesh¹⁰⁷. Tutti hanno contestato gli articoli 3¹⁰⁸ e 4¹⁰⁹ della legge federale sulla protezione del clima del 2019 (KSG) così come il suo allegato 2¹¹⁰, ritenendo le loro disposizioni insufficienti a evitare l'aumento della temperatura oltre 2°C (o possibilmente sotto 1,5°C) e, perciò, lesive dei diritti previsti dalla Legge Fondamentale, quali: il diritto alla vita e all'integrità fisica (articolo 2.2 prima frase), il diritto di proprietà (articolo 14.1), il diritto ad un futuro compatibile con la dignità umana e il diritto a uno standard ecologico di vita minimo derivati dall'articolo 2.1¹¹¹ letto congiuntamente agli articoli 1.1¹¹² e 20a¹¹³.

Dunque, la Corte ha dichiarato gli articoli del KSG incostituzionali e ha imposto la definizione dei target di riduzione dal 2031 al 2050 entro il 31 dicembre 2022. Questa decisione è stata improntata alla dottrina dell'effetto di interferenza anticipato per la quale definire l'obiettivo di riduzione per il 2050 senza programmare riduzioni intermedie tra il 2030 e il 2050¹¹⁴, farebbe aumentare le emissioni a un livello così alto da esaurire il *carbon budget* a disposizione della Germania prima del 2030¹¹⁵ e, conseguentemente, costringerebbe le generazioni future a sopportare gran parte del peso degli impegni di mitigazione così da danneggiare il godimento dei loro diritti fondamentali. Ecco perché, l'omissione di misure di mitigazione preventive finalizzate alla neutralità climatica è stata

¹⁰⁶ Ordinanza del 24 marzo 2021, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, 1 BvR 288/20 della Corte costituzionale Federale, *Neubauer, et al. v. Germany*. La versione in inglese è reperibile presso <http://climatecasechart.com/non-us-case/neubauer-et-al-v-germany/>, visitato in data 28.02.2023.

¹⁰⁷ M. ZEMEL, *The rise of right-based climate litigation and Germany's susceptibility to suit*, in *Fordham Environmental Law Review*, 2018, pp. 485 e 502.

¹⁰⁸ Tale articolo ha avuto ad oggetto la riduzione graduale delle emissioni per almeno il 55% rispetto al 1990 entro il 2030.

¹⁰⁹ Esso ha disposto il rinvio della definizione degli obiettivi di riduzione annui per il periodo successivo al 2030 a partire dal 2025. Infatti, il KSG ha definito il percorso di riduzione delle emissioni solo fino al 2030.

¹¹⁰ In esso sono contenute le quote di emissioni massime relative a differenti settori in prospettiva dell'obiettivo del 2030.

¹¹¹ Art. 2.1 Legge Fondamentale: «Ognuno ha diritto al libero sviluppo della propria personalità purché non leda i diritti altrui e non violi l'ordinamento costituzionale o la legge morale».

¹¹² Art. 1.1 Legge Fondamentale: «La dignità della persona è intangibile. Ogni potere dello Stato ha il dovere di rispettarla e proteggerla».

¹¹³ Paragrafo 1 della sentenza.

¹¹⁴ Secondo la Corte, la programmazione intermedia è utile a verificare l'adeguatezza e la coerenza delle azioni poste in essere per conseguire la neutralità climatica. Cioè, lo Stato deve scegliere in anticipo le misure di mitigazione per evitare un sacrificio eccessivo, in termini di proporzionalità, per le generazioni future.

¹¹⁵ In effetti, l'assenza di riduzioni programmate nel tempo fa sì che le generazioni presenti possano decidere di non modificare i propri stili di vita, cosicché risulterebbero beneficiare di livelli di emissioni maggiori rispetto a quelli concessi alle generazioni successive.

sufficiente per ritenere lo Stato responsabile di un'ingerenza indebita sui diritti delle future generazioni¹¹⁶.

Per la prima volta è emersa la questione dell'equità intergenerazionale, ma la sentenza è meno ambiziosa di quanto potrebbe apparire perché: 1) l'articolo 20a della Legge Fondamentale non riconosce un diritto soggettivo all'ambiente e, perciò, si può riconoscere solo la violazione dell'obbligo (tutela negativa) di non interferire con le libertà fondamentali e non una violazione diretta (tutela positiva) delle disposizioni invocate dai ricorrenti. Infatti, la dottrina applicata non incorpora la protezione del clima come un requisito per la corretta tutela dei diritti e delle libertà, ma riguarda solo la protezione delle libertà delle generazioni future di emettere gas; 2) la Corte dà un'interpretazione poco rigorosa del principio di precauzione ritenendo l'osservanza della soglia dei 2°C compatibile col margine di discrezionalità del legislatore, mentre avrebbe potuto spronarlo a usare misure in grado di rispettare la soglia del 1.5°C, vista la consapevolezza dei rischi legati all'aumento della temperatura; 3) non è stata verificata l'adeguatezza degli impegni definiti dal KSG per raggiungere la neutralità climatica, cosicché il principio delle responsabilità comuni ma differenziate non sembra rispettato, perché i paesi industrializzati, invece, dovrebbero sia incrementare il proprio livello di ambizione in termini di riduzione delle emissioni, sia assumere la leadership nella lotta al cambiamento climatico. Resta, però, il fatto che la sentenza ha contribuito allo sviluppo del *climate change litigation* e sembra poter essere fonte di ispirazione per altre Corti straniere¹¹⁷. Non va dimenticato, poi, l'impatto prodotto dalla sentenza, cioè l'aumento dei ricorsi nei singoli *Land* e l'adeguamento del KSG¹¹⁸.

7. *L'Italia e il caso Giudizio Universale*. – Il primo contenzioso climatico è emerso nel 2021 (*A Sud e altri contro Italia*¹¹⁹) ed è attualmente pendente dinnanzi al Tribunale civile di Roma. Il ritardo nella sua apparizione è dovuto sia

¹¹⁶ L. BARTOLUCCI, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, in *Osservatorio Costituzionale*, 2021, pp. 13-14 e p. 16.

¹¹⁷ F. CITTADINO, *Il caso Neubauer e la recente riforma dell'art. 9 Cost.*, in *Lacostituzione.info*, 14 luglio 2022,

<https://www.lacostituzione.info/index.php/2022/07/14/il-caso-neubauer-e-la-recente-riforma-dellart-9-cost/>, visitato in data 7.03.2023; GALLARATI, *Il contenzioso climatico di tono costituzionale*, cit., pp. 166 ss.; G. VIVOLI, *L'insostenibile leggerezza degli obiettivi climatici: come gli impegni assunti dagli stati vengono presi sul serio dai giudici*, in *AmbienteDiritto.it*, 2022, p. 26.

¹¹⁸ VIVOLI, *L'insostenibile leggerezza degli obiettivi climatici*, cit., p. 30. L'autore evidenzia che è stato inserito non solo un nuovo allegato 3 (che definisce gli obiettivi di riduzione per il periodo 2031-2040), ma anche un emendamento all'articolo 3 della legge che ha previsto la riduzione delle emissioni di almeno il 65% rispetto al 1990 entro il 2030 (nel testo precedente era previsto solo il 50%), la riduzione di almeno l'88% entro il 2040 e il raggiungimento della neutralità climatica entro il 2045 (cioè, cinque anni prima dell'obiettivo di Parigi).

¹¹⁹ Provvedimento N. R.G. 2021/39415 del Tribunale civile di Roma.

all'assenza della cultura necessaria a fare pressione sulle istituzioni¹²⁰, sia alle difficoltà di accesso alla giustizia¹²¹. Ad ogni modo, l'oggetto del contenzioso non è né un atto legislativo, né una richiesta di risarcimento, piuttosto si presenta come la possibilità di ottenere un ordine che costringa il governo ad agire in ragione della sua inerzia nel contrastare efficacemente l'emergenza climatica¹²² nonostante

¹²⁰ In effetti, in Italia il cambiamento climatico e il contenzioso climatico non sono stati trattati adeguatamente dai quotidiani e, in generale, dai *mass media*. Le ragioni sono due: 1) il loro grado di indipendenza. Infatti, a bassi livelli di indipendenza corrisponde il silenzio su temi trattati altrove; 2) la loro preparazione sul tema. È evidente che in Italia le pubblicazioni scientifiche o legali sul diritto del cambiamento climatico hanno avuto scarsa visibilità, mentre scarseggiano i corsi scolastici ed universitari dedicati al tema. Di conseguenza, ciò ha inciso sullo sviluppo del dibattito pubblico e sulla mobilitazione sociale a sostegno della giustizia climatica e dell'implementazione degli obblighi internazionali.

Per approfondire vedere: B. POZZO, *The Italian Path to Climate Change, Nothing New Under the Sun*, in *Comparative Climate Change Litigation: Beyond the Usual Suspects*, a cura di F. Sindico e M.M. Mbengue, Cham, 2021, pp. 472-474.

¹²¹ In effetti, il sistema di giustizia costituzionale italiano esclude la possibilità per i singoli cittadini di utilizzare un ricorso diretto per la tutela dei propri diritti fondamentali, ma proporre un ricorso in via incidentale li costringe a dimostrare che siano stati vittima di un danno personale e concreto; cioè, a dover provare:

- a) l'esistenza di un danno;
- b) il fatto che il danno sia stato una diretta conseguenza del cambiamento climatico;
- c) che il cambiamento climatico (che ha causato il danno) è frutto del mancato rispetto degli obblighi internazionali o nazionali da parte del governo italiano.

Quindi, dal punto di vista legale, la natura stessa del cambiamento climatico rende difficile accertare il danno concreto e il nesso causale tra quest'ultimo e l'inadempimento degli obblighi esistenti, tanto da configurare una *probatio diabolica*. Va poi considerato che problemi simili si riscontrano anche adottando la *class action* pubblica, mentre l'introduzione della tecnica inibitoria (come disciplinata dall'articolo 840-*sexiesdecies* del codice di procedura civile) oppure della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione sono molto recenti. Perciò, fino ad ora gli individui non hanno potuto citare in giudizio attori pubblici o privati potenzialmente responsabili della violazione degli obblighi generali in materia climatica (nazionali o internazionali) sulla base dei diritti umani.

Per approfondimenti su questi elementi consultare: R. LOUVIN, *Spazi e opportunità per la giustizia climatica in Italia*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2021, pp. 948-952; M. FERRARI, *Tutela dell'ambiente e degli animali nella Costituzione: la riforma pubblicata in Gazzetta. Biodiversità, ecosistemi e animali. L'iniziativa economica non può svolgersi in contrasto con salute e ambiente (Legge costituzionale n. 1/2022)*, in *Altalex*, 23 febbraio 2022, <https://www.altalex.com/documents/news/2021/10/15/tutela-dell-ambiente-e-degli-animali-nella-costituzione-il-ddl-di-riforma>, visitato in data 7.04.2023; POZZO, *The Italian Path to Climate Change*, cit., pp. 474-475.

¹²² A tal proposito è sufficiente ricordare che l'Italia non ha dato vita a una propria strategia per affrontare la crisi climatica, piuttosto l'impegno normativo si è concentrato sull'assolvimento formale di quanto disposto dall'UE o dagli accordi internazionali. Ciò significa che non esistono leggi climatiche chiare che riportino gli specifici target di riduzione delle emissioni nazionali o la scadenza entro la quale sarà raggiunta la neutralità climatica, così come non ci sono politiche concrete volte a sostituire il gas naturale come fonte energetica (anzi, la dipendenza dalle fonti fossili e il loro finanziamento risultano accentuati soprattutto a seguito dello scoppio della guerra in Ucraina). Del resto, l'elaborazione di strategie di mitigazione o adattamento sono state spesso rinviate o si sono dimostrate insufficienti.

BUTTI e NESPOR, *Il diritto del clima*, cit., pp. 87-91, 224-232 e 251 ss.; L. BUTTI, *Il contenzioso sul cambiamento climatico in Italia*, in *RGA Online - Rivista giuridica dell'ambiente*, 20 giugno 2021, <https://rgaonline.it/article/il-contenzioso-sul-cambiamento-climatico-in-italia/>, visitato in data 18.03.2023; Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, *Al via la consultazione pubblica sul Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici*,

l'esposizione del paese a impatti sempre più severi e la consapevolezza istituzionale dell'emergenza così come dei vincoli assunti a livello internazionale ed europeo¹²³. Pertanto, le richieste sono: a) dichiarare la responsabilità statale ai sensi degli articoli 2043 (responsabilità extracontrattuale) e 2051 (dovere di custodia) del Codice civile, avallata dalla lesione dei doveri di solidarietà (art. 2 Cost.), del diritto all'uguaglianza (art. 3 Cost.), del diritto alla salute (art. 32 Cost.), del diritto alla vita (art. 2 CEDU), del diritto alla vita privata e familiare (art. 8 CEDU) e del divieto di discriminazione (art. 14 CEDU); b) condannare l'Italia, ai sensi dell'articolo 2058 (obbligo di risarcimento) del Codice civile, alla riduzione delle emissioni del 92% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030 o comunque all'adozione di misure adeguate a garantire la stabilità climatica. Inoltre, in via subordinata e su richiesta dei partecipanti alla valutazione strategica del PNIEC, è stato chiesto l'adeguamento del PNIEC alla riduzione del 92% (ai sensi dell'articolo 1453 del Codice civile) oppure il risarcimento in forma specifica dopo aver accertato e dichiarato la responsabilità statale per non aver inserito contenuti adeguati alla lotta all'emergenza climatica¹²⁴.

Come accaduto altrove, le evidenze scientifiche sono riportate come limite alla discrezionalità politica, però viene proposto un eventuale riconoscimento del diritto umano al clima stabile e sicuro come garanzia basilare per gli altri diritti. Ovviamente è difficile fare previsioni, tuttavia le maggiori prospettive di sviluppo si ricavano dal confronto col caso tedesco per la somiglianza dell'articolo 9 della Costituzione con l'articolo 20a della Legge Fondamentale tedesca e per il riferimento al principio di equità intergenerazionale¹²⁵. Per il momento,

<https://www.isprambiente.gov.it/it/news/al-via-la-consultazione-pubblica-sul-piano-nazionale-di-adattamento-ai-cambiamenti-climatici>, visitato in data 18.03.2023; M. BONGIOANNI, *In Europa i piani di adattamento ai cambiamenti climatici migliorano, ma la strada è ancora lunga*, in *LifeGate*, 4 aprile 2023, visitato il 6.04.2023; L. FRAIOLI, *La road map del governo per varare il Piano di adattamento climatico*, in *La Repubblica*, 7 dicembre 2022, https://www.repubblica.it/green-and-blue/2022/12/07/news/piano_cambiamento_climatico_percorso_governo_approvazione-377787909/, visitato in data 6.04.2023; R. LUNA, *Alluvioni, promesse e rinvii: dieci anni senza un piano climatico*, in *Italian.Tech*, 28 dicembre 2022, https://www.italian.tech/blog/stazione-futuro/2022/11/29/news/alluvioni_promesse_e_rinvii_dieci_anni_senza_un_piano_climatico-376754321/, visitato in data 6.12.2023; Lega Ambiente, *Stop sussidi alle fonti fossili*, <https://www.legambiente.it/rapporti-e-osservatori/stop-sussidi-alle-fonti-fossili/>, visitato in data 2.04.2023; LOUVIN, *Spazi e opportunità per la giustizia climatica in Italia*, cit., pp. 945-948.

¹²³ Tra gli obblighi internazionali ed europei devono essere inclusi: UNFCCC, Accordo di Parigi, Regolamenti UE nn. 2018/842, 2018/1999, 2020/852, 2021/241, i rapporti dell'IPCC, i 17 SDGs ONU per il 2030 (gli obiettivi di sviluppo sostenibile, compreso il tredicesimo sul cambiamento climatico), CEDU. A parere dei ricorrenti lo Stato, avendo sottoscritto tutti gli accordi e gli strumenti di lotta al cambiamento climatico suddetti, è tenuto ad adempierli sia verso gli altri Stati (come previsto dalla Convenzione sul diritto dei Trattati e dal principio europeo di leale collaborazione previsto all'articolo 4, comma 3 del TUE), sia verso i propri amministrati (come prescritto dagli articoli 1375 e 1175 del Codice civile).

¹²⁴ Le informazioni e i documenti esistenti sono reperibili presso www.giudiziouniversale.eu oppure all'indirizzo web <https://www.giustiziaclimatica.it/giudizio-universale/>, visitati in data 23 luglio 2022.

¹²⁵ BARTOLUCCI, *Il recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, cit., pp. 13-14 e p. 16; R. BIN, *La Corte tedesca e il diritto al clima. Una Rivoluzione?*, in *laCostituzione.info*, 30 aprile 2021,

comunque, è possibile solo sottolineare l'insoddisfacente risposta dello Stato¹²⁶, mentre il diritto al clima stabile ha buone ragioni per essere accolto¹²⁷.

8. *Tendenze, impatti e prospettive dei contenziosi climatici in Europa.* – L'interpretazione dei diritti fondamentali per derivare un'obbligazione climatica in capo allo Stato è stata operata per la prima volta nel caso Urgenda. Tuttavia, il suo modello è stato replicato in altri paesi europei sia a livello di tecniche decisorie sia a livello di strategie messe in atto dai ricorrenti¹²⁸. Tanto è vero che, nonostante le differenze ordinamentali e il tipo di contestazione avanzata dai ricorrenti, le esperienze nazionali qui analizzate presentano alcuni elementi comuni. In primo luogo, i ricorrenti hanno adottato strategie che richiamano i diritti umani fondamentali, perché ritenuti immediatamente giustiziabili a differenza delle disposizioni contenenti solo un dovere di protezione¹²⁹. In secondo luogo, Paesi Bassi, Gran Bretagna, Germania e Francia sono predisposti ad accogliere i ricorsi della società civile grazie alla somiglianza delle disposizioni dei rispettivi diritti civili in termini di accesso alla giustizia¹³⁰. Infine, nelle sentenze ricorre il

<https://www.lacostituzione.info/index.php/2021/04/30/la-corte-tedesca-e-il-diritto-al-clima-una-rivoluzione/>, visitato in data 11.01.2024. Come riferito nelle fonti citate, anche il fatto che la sentenza sia stata pronunciata da una Corte di grande prestigio, quale quella tedesca, sembra possa avere un'importante influenza; tanto è vero che qualcuno ha sostenuto che la sua decisione sia destinata a segnare il costituzionalismo dei prossimi anni.

Comunque, riprendendo quanto detto in CITTADINO, *Il caso Neubauer e la recente riforma dell'art. 9 Cost.*, cit., nonostante le differenze con la Germania (ossia: a) l'assenza dell'obbligo d'azione climatica in capo allo Stato; b) l'assenza di un'interpretazione fondata sugli interessi delle future generazioni che accolga la dimensione intertemporale; c) i differenti rimedi contro le omissioni istituzionali), per il momento, le due lezioni che possono essere apprese dall'Italia sono le seguenti: 1) il diritto interno e il diritto costituzionale diventano sempre più permeabili ai principi di diritto ambientale sanciti nelle convenzioni internazionali; 2) il cambiamento climatico (che minaccia i principi fondamentali della Costituzione) impone una discussione sulla gerarchia dei valori costituzionali, ovvero un bilanciamento tra la tutela delle future generazioni inserita tra i principi fondamentali e gli altri principi.

¹²⁶ Grazie alla testimonianza rilasciata da Lucie Greyl (rappresentante dell'associazione A Sud) nell'intervista condotta dall'autrice del presente contributo il 4 aprile 2022, appare che lo Stato ha dichiarato di fare già tutto quanto in suo potere e si è opposto ad un risarcimento, seppure questo non sia mai stato l'oggetto delle richieste.

¹²⁷ Come sostenuto dall'avvocato Luca Saltalamacchia in un'intervista condotta dall'autrice del presente contributo il 18 marzo 2022, seppure un simile diritto non esista in nessun ordinamento e il Parlamento europeo lo abbia solo auspicato, l'ordinamento italiano si è dimostrato elastico nel riconoscimento dei diritti fondamentali, mentre la giurisprudenza degli anni Ottanta ha riconosciuto il diritto all'ambiente salubre come corollario del diritto alla salute tutelato nell'articolo 32 della Costituzione.

A ciò va aggiunta, poi, la sempre maggiore predisposizione dei giudici rispetto al tema del cambiamento climatico come evidenziato in M. CARDUCCI, *Il cambiamento climatico nella giurisprudenza italiana*, in *Diritti Comparati*, 8 marzo 2021, pp. 1-5, <https://www.diritticomparati.it/il-cambiamento-climatico-nella-giurisprudenza-italiana/>, visitato in data 17.04.2023.

¹²⁸ GALLARATI, *Il contenzioso climatico di tono costituzionale*, cit., p. 163.

¹²⁹ A questo proposito vedere nota 51.

¹³⁰ Qui si fa riferimento alla cosiddetta *legal transplantation*. Con tale termine, infatti, si intende la replicazione (o imitazione) di norme, istituzioni o concetti legali di un sistema giuridico in un altro

riconoscimento del rischio climatico, la necessità di agire in via precauzionale (come definito dall'UNFCCC) e di impedire l'aumento della temperatura terrestre oltre ai 2°C (come stabilito dall'Accordo di Parigi), così come l'adozione dell'approccio basato sui diritti umani nonché l'uso dei *report* scientifici (*in primis*, l'IPCC) per costruire la motivazione giuridica e accertare la responsabilità statale, comunque sempre nel rispetto del principio di separazione dei poteri³¹.

Dunque, nel contesto europeo si assiste generalmente a una circolarità di concetti che definisce l'esistenza di uno standard comune di riferimento per misurare la liceità delle decisioni governative in grado di generare un effetto uniformante.

Infatti, tra i casi decisi qui analizzati, l'unica eccezione è costituita dalla Gran Bretagna dove le caratteristiche ordinarie hanno spinto l'Alta Corte di giustizia a rigettare il caso valutando, però, solo la legittimazione ad agire dello Stato e non anche l'eventuale violazione dei diritti reclamati.

Inoltre, emerge anche un effetto propulsivo dei contenziosi climatici in virtù del fatto che da essi possono essere ricavate lezioni replicabili in altri sistemi giuridici e in casi non ancora decisi. Ne è un esempio il caso italiano, attualmente pendente, che somiglia al caso Urgenda in termini di obiettivi e di ricorso utilizzato (giudizio civile), dove la mobilitazione civile è fondamentale (come nel caso francese) e le cui maggiori prospettive di sviluppo si ricavano dal confronto col caso tedesco per la somiglianza dell'articolo 9 della Costituzione con l'articolo

sistema giuridico. Dunque, i ricorrenti dei casi analizzati hanno tentato di replicare il modello Urgenda nei rispettivi paesi. Ciò è stato possibile grazie alla sufficiente predisposizione di quei paesi ad accogliere i ricorsi promossi dalla società civile. A tal proposito va osservato che le disposizioni del diritto civile olandese somigliano a quelle dei codici civili degli altri paesi in termini di accesso alla giustizia, perché eliminano l'ostacolo procedurale che lega la legittimazione ad agire alla dimostrazione di un interesse individualista attuale e concreto. In questo senso, considerando i casi già decisi, sono indicative le disposizioni sulla *class action*: nei Paesi Bassi il reclamo per la violazione dei diritti richiamati agli articoli 2 e 8 della CEDU non è possibile solo per gli individui, ma è permessa anche alle associazioni o alle fondazioni grazie alla vigenza dell'articolo 3:305a del Codice civile olandese che consente a queste ultime di agire a tutela di interessi di portata generale o collettivi di un gruppo di individui. In Francia, invece, la Corte ha legittimato le associazioni ricorrenti a chiedere la riparazione del danno ecologico causato dallo Stato ai sensi dell'articolo 1248 del Codice civile francese. Poi, in Gran Bretagna la legittimazione ad agire delle ONG o dei gruppi di pressione è radicata in una serie di leggi diffuse a partire dagli anni Novanta e nello storico ricorso ai tribunali per ottenere risposta alle richieste. Infine, anche in Germania l'accesso alla giustizia è facilitato seppure sia presente uno strumento differente (il ricorso diretto) rispetto ai casi precedenti. B. Pozzo, *Climate Change Litigation in a Comparative Law Perspective*, in *Comparative Climate Change Litigation: Beyond the Usual Suspects*, a cura di F. Sindico e M.M. Mbengue, Cham, 2021, p. 610; C. Gottlieb, *Climate Claims against Governments in Europe*, 16 luglio 2021, <https://www.clearygottlieb.com/-/media/files/alert-memos-2021/climate-change-litigation-in-europe-increasing-judicial-scrutiny-over-state-climate-policies.pdf>, visitato in data 3.01.2022.

³¹ Il principio di separazione dei poteri è garantito dal riconoscimento della discrezionalità statale relativamente alla scelta delle misure ritenute più adeguate a conseguire quanto richiesto dalla sentenza allo Stato.

20a della Legge Fondamentale tedesca e per il riferimento al principio di equità intergenerazionale¹³².

Entrambi gli effetti, poi, potrebbero amplificarsi se la Corte EDU guardasse a questa sorta di *European consensus* per la definizione dei contenziosi climatici attualmente pendenti e con i quali deve confrontarsi, perché ciò determinerebbe un'accelerazione delle azioni legali europee e il supporto alla transizione ecologica¹³³.

Per quanto riguarda l'effetto prodotto dai contenziosi fuori dalle aule giudiziarie, infine, emerge la loro efficacia a prescindere dalla pronuncia del giudice. Infatti, i contenziosi hanno prodotto impatti concreti, siano essi giuridici, istituzionali, sociali, culturali, sui singoli individui oppure sulle politiche e sulle prassi statali¹³⁴. Lo dimostra il fatto che in Germania i ricorsi nei singoli *Land* sono

¹³² BARTOLUCCI, *Il recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, cit., pp. 13-14 e 16. R. BIN, *La Corte tedesca e il diritto al clima. Una Rivoluzione?*, cit.; CITTADINO, *Il caso Neubauer e la recente riforma dell'art. 9 Cost.*, cit.

¹³³ Quest'ultima considerazione deriva dal fatto che le pronunce della Corte EDU esercitano una certa influenza negli ordinamenti degli Stati parte in virtù dell'effetto *erga omnes* e dell'effetto armonizzante che si esplica tanto nei confronti dei giudici (i quali utilizzano la giurisprudenza consolidata della Corte per decidere i casi a loro sottoposti così da favorire interpretazioni uniformi ovvero un'armonizzazione minima del diritto degli Stati che hanno un patrimonio comune di tradizioni, ideali politici, rispetto delle libertà e di preminenza della *rule of law*) quanto nei confronti degli Stati perché:

- 1) le obbligazioni positive influenzano direttamente l'ordinamento penale dello Stato condannato dalla Corte EDU; infatti, lo Stato deve conformarsi alla sentenza di quest'ultima, come previsto dall'articolo 46 della CEDU;
- 2) le obbligazioni positive influenzano indirettamente gli ordinamenti penali degli altri Stati contraenti, perché anch'essi potrebbero essere ritenuti responsabili di non aver adempiuto a tali obblighi qualora i rispettivi cittadini presentassero un ricorso alla Corte EDU;
- 3) l'effetto di armonizzazione si ripercuote sugli ordinamenti penali interni in base agli standard di protezione dei diritti umani individuati dalla Corte EDU e poi questo effetto è rafforzato dall'interpretazione conforme alla CEDU come previsto in molti paesi.

A tal proposito vedere: GALANTI, *La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sulla tutela dell'ambiente*, cit., pp. 6-7; HARTMANN e WILLERS, *Protecting rights through climate change litigation before European courts*, cit., p. 20.

¹³⁴ H. DUFFY, *Strategic Human Rights Litigation: Understanding and Maximising Impact*, Londra, 2018, pp. 50-77. Applicando la classificazione fatta dall'Autrice, i contenziosi devono essere considerati di successo se generano:

- impatti giuridici, cioè l'applicazione di una legge, l'articolazione di standard normativi o la modifica di una determinata normativa, nuove forme di rimedi.
- Impatti sulle politiche e sulle prassi di uno Stato, cioè l'influenza sull'azione della classe politica e il cambiamento dell'atteggiamento di quest'ultima.
- Impatti istituzionali, cioè il rafforzamento della legittimità delle istituzioni, in *primis* della magistratura.
- Impatti sociali e culturali, cioè la sensibilizzazione dell'opinione pubblica, l'aumento della mobilitazione sociale e l'*empowerment* di intere comunità (gruppi e movimenti popolari).
- Impatti sui singoli individui, cioè la presa di coscienza delle fragilità individuali e della necessità di attuare adeguate azioni di adattamento o mitigazione.

In effetti, non è possibile misurare l'efficacia delle sentenze solo a seconda del loro esito nelle aule giudiziarie, perché sentenze di rigetto possono avere risvolti positivi, mentre sentenze che hanno decretato la vittoria dei ricorrenti, di fatto, possono non avere seguito.

aumentati e il KSG è stato adeguato¹³⁵. Mentre, in Gran Bretagna (nonostante l'epilogo giudiziario negativo) è aumentato l'attivismo climatico e ciò ha indotto il governo a revisionare l'obiettivo di riduzione delle emissioni per il 2050 prevedendo addirittura il raggiungimento della neutralità climatica¹³⁶. Poi, in Francia la mobilitazione sociale non si è arrestata e il governo ha approvato una nuova legge per il clima nel 2021¹³⁷. Infine, la sentenza olandese è stata emulata in molti contesti nazionali e ha indotto il governo a ridefinire la riduzione delle emissioni per mezzo della legge sul clima e dell'Accordo sul clima¹³⁸.

Pertanto, sebbene l'auspicio sia quello di ottenere l'accertamento della responsabilità dello Stato da parte dei giudici, ciò che più emerge è la possibilità di concepire i contenziosi strategici come parte di un circolo virtuoso che genera la consapevolezza del problema, facilita la mobilitazione sociale e, infine, genera pressione sui governi. Dopotutto, un'azione corale che implichi l'uso contemporaneo di differenti strumenti (attività di *advocacy*, campagne di informazione sociale e mobilitazioni in generale) ha maggiore possibilità di produrre un effetto concreto per un cambiamento reale¹³⁹.

¹³⁵ VIVOLI, *L'insostenibile leggerezza degli obiettivi climatici*, cit., p. 30.

¹³⁶ OHDEDAR e McNAB, *Climate change litigation in the United Kingdom*, cit., pp. 310-311.

¹³⁷ Cfr. *La Francia approva la Loi Climat. Gli ambientalisti: tanto rumore per nulla. Un quinquennio perduto per il clima. La montagna ha partorito un topolino verde*, in *Greenreport.it*, 21 luglio 2021, <https://greenreport.it/news/clima/in-francia-approvata-la-loi-climat-gli-ambientalisti-molto-rumore-per-nulla/>, visitato in data 1.05.2023.

¹³⁸ Cfr. *Olanda: proposta di legge per ridurre del 95% le emissioni di gas serra entro il 2050*, in *Greenreport.it*, 28 giugno 2018, <https://greenreport.it/news/clima/olanda-proposta-di-legge-per-ridurre-del-95-le-emissioni-di-gas-sera-entro-il-2050/>, visitato in data 3.05.2023.

¹³⁹ Ciò è stato confermato da alcune interviste condotte dall'autrice del presente contributo. Nello specifico, l'intervista a Lucie Greyll (coordinatrice dell'area progettazione dell'associazione italiana A Sud) rilasciata il 4 aprile 2022 e a Luca Saltalamacchia (avvocato e membro del team legale che segue il caso Giudizio Universale in Italia) rilasciata il 18 marzo 2022.