



ANDREA GIORDANO\*

## LA GIUSTIZIA CLIMATICA AI TEMPI DELLA TRANSIZIONE ECOLOGICA

SOMMARIO: 1. Una premessa. – 2. Il clima come oggetto di tutela. – 3. Modelli di giustizia climatica. – 4. Il caso “Giudizio Universale”: una prima disamina.

### 1. Una premessa

Il clima<sup>1</sup> è di tutti e di ciascuno.

La sua rilevanza, nel caleidoscopio delle situazioni soggettive, impone risposte ordinamentali coerenti con il canone di effettività della tutela.

E le risposte non sono mancate, ove si consideri l’articolato novero di “obbligazioni climatiche” che discendono sia dall’ordinamento sovranazionale sia dallo specifico *corpus* normativo che i singoli Stati hanno adottato.

È, del resto, un dato acquisito quello per cui la produzione dei gas serra e il *global warming* che ne consegue impongano l’adozione di misure tempestive e adeguate; ed è, parimenti, tangibile il rilievo per cui la loro mancanza o (ritenuta) ineffettività abbiano, in non isolati casi, offerto il destro alla proposizione di veri e propri ricorsi “*in the name of climate change*”<sup>2</sup>.

---

\* Magistrato della Corte dei Conti. Vice Capo Gabinetto del Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica.

\* Magistrato della Corte dei Conti. Vice Capo Gabinetto del Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica.

<sup>1</sup> Su cui v., ad es., F. SCALIA, *La giustizia climatica*, in *Federalismi*, 2021, pp. 269-308; M. A. SANDULLI, *Cambiamenti climatici, tutela del suolo e uso responsabile delle risorse idriche*, in *Riv. giur. dell’edilizia*, 2019, p. 291; S. NESPOR, *L’adattamento al cambiamento climatico: breve storia di un successo e di una sconfitta*, in *Riv. giur. amb.*, 2018, p. 29; M. MONTINI, *La disciplina settoriale sulla protezione dell’ambiente*, in P. DELL’ANNO - E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell’ambiente*, Torino, 2015, p. 43; V. CAVANNA, *Il cambiamento climatico globale: il Quinto Rapporto IPCC*, in *Riv. giur. dell’ambiente*, 2014, p. 425; F. FRACCHIA, M. OCCHIENA (a cura di), *Climate change: la risposta del diritto*, Napoli, 2010.

<sup>2</sup> In tema, v. M. SCHIRRIPA, *Climate Change Litigation and the Need for ‘Radical Change’*, in *Federalismi*, 2022, pp. 184-203; B. POZZO, *La climate change litigation in prospettiva comparatistica*, in *Riv. giur. amb.*, 2021, pp. 271-317; F. SCALIA, *La giustizia climatica*, cit., pp. 269-308; S. NESPOR, *I principi di Oslo: nuove prospettive per il contenzioso climatico*, in *Giorn. dir. amm.*, 2015, pp. 750-755.

Se alla stabilità climatica possa approdarsi in forza di iniziative giurisdizionali siffatte è legittimo domandarselo.

L'interrogativo muove la presente indagine, nel tentativo di far dialogare la controversia "Giudizio Universale", avviata innanzi al Tribunale di Roma<sup>3</sup>, da una parte con le peculiari caratteristiche dell'ordinamento italiano e, dall'altra, con le nuove frontiere della giustizia climatica<sup>4</sup>.

## 2. Il clima come oggetto di tutela

La giustiziabilità del clima presuppone la sua meritevolezza di tutela.

Alla domanda sul *se* dell'azionabilità risponde, anzitutto, la CEDU.

Mentre l'art. 1 CEDU sancisce il principio per cui le Parti contraenti riconoscono a ogni persona sottoposta alla loro giurisdizione i diritti e le libertà enunciati nel Titolo primo della Convenzione, l'art. 2 consacra il diritto alla vita, implicitamente erigendolo a condizione di ogni altro diritto<sup>5</sup>.

Il predicato di irreversibilità delle violazioni della vita e il carattere di essenzialità della tutela del 'valore dei valori'<sup>6</sup> rispetto al godimento di ogni altro diritto fanno sì che al concetto di "protezione" venga attribuita una portata ampia<sup>7</sup>, tale da far gravare sugli Stati non solo obblighi negativi, di astensione da atti che possano intenzionalmente cagionare la morte delle persone soggette alla giurisdizione statale<sup>8</sup>, ma anche positivi di intervento con misure di protezione e repressione<sup>9</sup>.

<sup>3</sup> <https://giudiziouniversale.eu/la-causa-legale/>.

<sup>4</sup> Per la cui definizione, v., per tutti, M. CARDUCCI, *La ricerca dei caratteri differenziali della "giustizia climatica"*, in *DPCE Online*, 2020, pp. 1345-1369.

<sup>5</sup> In tema, per tutti, S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY, *Commentario breve alla Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2012, p. 36: «La disposizione dedicata al diritto alla vita è la prima tra le norme della CEDU relative ai diritti sostanziali, in quanto, come la Corte europea ha più volte affermato, consacra uno dei valori fondamentali delle società democratiche che formano il Consiglio d'Europa. Al diritto alla vita spetta una posizione speciale all'interno della Convenzione: il suo mancato rispetto è una delle più gravi infrazioni in materia di diritti dell'uomo, posto che senza protezione del diritto alla vita il godimento di ogni altro diritto e libertà garantito dalla CEDU è illusorio»; C. RUSSO, *Le Droit à la vie dans les décisions de la Commission et la jurisprudence de la Cour Européenne*, in *Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Parigi, 1999, p. 509.

<sup>6</sup> In analoghi termini, Corte Edu, 24 febbraio 2005, ricorsi nn. 57947/00, 57948/00 e 57949/00, *Isayeva, Yusupova e Bazayeva*, spec. par. 168. Sulla centralità della vita nel sistema della CEDU: R. CONTI, *I giudici e il biodiritto*, Roma, 2014, p. 254.

<sup>7</sup> Con l'ulteriore, necessitato, corollario per cui le ipotesi di cui all'art. 2, comma 2, debbano essere intese come rigorosamente tassative e, quindi, di stretta interpretazione (in merito, da ultimi, A. ALLEGRIA, D. DI LEO, F. FEDERICI (a cura di), *Commentario alla Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo*, Padova, 2019, pp. 8-9: «In primo luogo, l'elenco delle eccezioni deve ritenersi avente carattere tassativo e ciascuna di esse è di stretta interpretazione. In secondo luogo, il requisito della necessità deve essere inteso in modo ancor più rigoroso e cogente rispetto agli artt. 8-11 CEDU: infatti, non a caso, la norma fa riferimento alla stretta necessità e non alla necessità *tout court*. Infine, occorre inserire, in via interpretativa, accanto al limite espresso della stretta necessità, quello aggiuntivo della proporzione nell'uso della forza in relazione alle finalità espresse dalla norma, il quale impone la gradazione della forza in relazione alla gravità del crimine commesso nell'ipotesi in cui si debba impedire l'evasione di una persona detenuta o procedere a un arresto».

<sup>8</sup> S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY, *Commentario breve alla Convenzione Europea*, cit., p. 36.

<sup>9</sup> S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY, *Commentario breve alla Convenzione Europea*, cit., pp. 41-42: «L'art. 2 CEDU, nella sua prima frase, prevede un obbligo di protezione della vita, a partire dal quale gli organi di

Come la vita, così le sfere dell'autonomia personale, protette dall'art. 8 (che, tanto quanto l'art. 2, impiega ampie locuzioni, quali "rispetto", "vita privata e familiare" e "ingerenza"), implicano la coesistenza di obblighi negativi e positivi: al divieto di ingerenze arbitrarie dei poteri pubblici e, quindi, al divieto di misure legislative, atti amministrativi e comportamenti materiali che limitino l'esercizio dei diritti garantiti si aggiungono obblighi positivi "di fare", volti a rendere effettivo l'esercizio delle prerogative di cui alla Convenzione o a proteggerle dalle ingerenze di terzi<sup>10</sup>.

Se è, poi, vero che il lessema "ambiente" non trova positiva cittadinanza nella Convenzione, il rispetto della vita e della sfera personale del soggetto non possono prescindere dalla salvaguardia di un bene tanto rilevante<sup>11</sup>.

Ciò è stato, a più riprese, affermato dalla Corte di Strasburgo, che, oltre a riconoscere una generale responsabilità dello Stato per violazione dei diritti umani in conseguenza di un danno ambientale<sup>12</sup>, non ha esitato ad affermarla con specifico riguardo ai disastri naturali, al ricorrere di un rischio prevedibile e della mancata adozione, da parte della nazione interessata, delle misure rientranti nelle sue possibilità<sup>13</sup>.

Il riconoscimento ai singoli dei diritti e delle libertà di cui alla Convenzione passa, infine, attraverso l'effettività dei rimedi<sup>14</sup> e la possibilità del privato di agire individualmente innanzi alla Corte Europea dei diritti dell'uomo allorché quei rimedi si siano rivelati ineffettivi. Se le Carte internazionali e le fonti europee hanno di norma, come destinatari, gli Stati, nel contesto di una comunità internazionale di governanti più che di governati<sup>15</sup>, il sistema introdotto dalla Convenzione<sup>16</sup> rompe i tradizionali schemi, orientato – quale è – verso la diretta protezione di interessi individuali<sup>17</sup>.

Strasburgo hanno ricavato una serie di obblighi in capo agli Stati membri di adottare misure positive volte a rendere concreti ed effettivi i valori che l'art. 2 mira a tutelare. Si tratta di prescrizioni che non sono espressamente contemplate nel testo dell'articolo, ma sono ricavate implicitamente dall'art. 2, letto in congiunzione con l'obbligo generale dell'art. 1 CEDU di rispettare i diritti contemplati nella CEDU.

<sup>10</sup> V., ad es., Corte Edu, 8 luglio 2004, ricorso n. 48787/99, *Ilaşcu*, par. 313. Per la dottrina, ad es., S. BARTOLE, B. CONFORTI, G. RAIMONDI, *Commentario alla Convenzione Europea per la tutela dei Diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2001, p. 308: «[...] sussiste interferenza non solo quando uno Stato pone in essere comportamenti attivi nei confronti di un individuo, ma anche quando le sue omissioni sono suscettibili di ledere le situazioni giuridiche che si ritengono protette».

<sup>11</sup> V., in merito, le considerazioni di N. LIPARI, in R. CONTI, *CEDU e cultura giuridica italiana. 5. La Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e i civilisti*, in [www.gustizjainsieme.it](http://www.gustizjainsieme.it), 2020: «Certo è comunque che la Convenzione europea dei diritti umani si è venuta progressivamente affermando come un organismo vivo, capace di offrire sia alla Corte che ai giudici nazionali la possibilità di estendere la tutela anche a diritti non esplicitamente enunciati nella Convenzione». Sull'ambiente come valore nell'ottica del diritto europeo, v., per tutti, P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente. Principi generali*, Padova, 2012; M. RENNA, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Riv. quadr. di diritto dell'ambiente*, 2012, spec. pp. 62-69.

<sup>12</sup> V., per tutti, Corte Edu, 9 dicembre 1994, ricorso n. 16798/90, *López Ostra*.

<sup>13</sup> Sui requisiti della *foreseeability of the risk* e del *best efforts requirement*, v. Corte Edu, 20 marzo 2008, ricorsi nn. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 e 15343/02, *Budayeva*, e Corte Edu, 28 febbraio 2012, ricorsi nn. 17423/05, 20534/05 e 20678/05, *Kolyadenko*.

<sup>14</sup> Quale «diritto all'efficacia della protezione statale» dei diritti materiali (così, R. SAPIENZA, *Il diritto ad un ricorso effettivo nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. dir. int.*, 2001, p. 281).

<sup>15</sup> B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, 2006, p. 20.

<sup>16</sup> Che è un trattato internazionale *sui generis* (ad es., S. MIRATE, *Giustizia amministrativa e Convenzione europea dei diritti dell'uomo: l'«altro» diritto europeo in Italia, Francia e Inghilterra*, Napoli, 2007, p. 169).

<sup>17</sup> Cosa discendente, anzitutto, dall'art. 1 CEDU. Sulla finalità della CEDU, non di soddisfare interessi specifici degli Stati, ma di tutelare i diritti degli individui vedi: S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY, *Commentario breve alla Convenzione Europea*, cit., p. 11. Nel senso di una generale personalità internazionale degli individui, v. ancora B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit. p. 20.

La meritevolezza di tutela del clima sembra, poi, discendere dalle specifiche Convenzioni tese a combattere il cambiamento climatico.

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

Un ruolo centrale lo ha assunto la Convenzione di Rio de Janeiro (*United Nations Framework Convention on Climate Change* – UNFCCC), che ha avuto, come obiettivo, quello della stabilizzazione delle concentrazioni di gas serra nell’atmosfera onde escludere qualsiasi pericolosa interferenza delle attività umane sul sistema climatico<sup>18</sup>.

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

Il quadro internazionale si è, poi, arricchito del Protocollo di Kyoto dell’11 settembre 1997<sup>19</sup>, con cui gli Stati contraenti si sono legalmente vincolati a ridurre, nel periodo 2008-2012, le emissioni complessive di gas serra del 5.2% rispetto ai valori del 1990<sup>20</sup>.

Tre i fondamentali pilastri del Protocollo: l’*International Emissions Trading* (IET), che consentiva ai Paesi soggetti al vincolo che avessero ottenuto un *surplus* nella riduzione delle emissioni di “vendere” il suddetto ad altri Paesi<sup>21</sup>; la *Joint Implementation* (JI), secondo cui gruppi di Paesi soggetti a vincolo, fra quelli indicati dall’Allegato I del Protocollo, potevano collaborare per raggiungere gli obiettivi fissati accordandosi su una diversa distribuzione degli obblighi, purché l’obbligo complessivo venisse osservato; il *Clean Development Mechanism* (CDM), preposto a fornire assistenza alle Parti non incluse nell’Allegato I negli sforzi per la riduzione delle emissioni<sup>22</sup>.

I dubbi sulla possibilità di conseguire la stabilizzazione delle emissioni, evidenziati dal secondo rapporto dell’*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC)<sup>23</sup>, le rilevate criticità del Protocollo di Kyoto (specie in relazione alla prevista esenzione dagli obblighi di contenimento dei Paesi in via di sviluppo, agli ingenti costi che avrebbero inciso sugli Stati sviluppati e alla stessa impossibilità di regolare le emissioni globali con un Trattato

<sup>18</sup> V., in argomento, B. POZZO, *Il nuovo sistema di emission trading comunitario. Dalla Direttiva 2003/87/CE alle novità previste dalla Direttiva 2009/29/CE*, Milano, 2010, p. 1; M. D’AURIA, *L’emission trading e la negoziazione policentrica*, in S. CASSESE, M. CONTICELLI (a cura di), *Diritto e amministrazioni nello spazio giuridico globale*, Milano, 2006, p. 247.

<sup>19</sup> Sul Protocollo di Kyoto v., ad es., W. TH. DOUMA, L. MASSAI, M. MONTINI (a cura di), *The Kyoto Protocol and Beyond*, The Hague, 2007; M. BOTHE, E. REHBINDER, *Climate Change Policy*, Utrecht, 2005; D. FREESTONE, C. STRECK (a cura di), *Legal Aspects of Implementing the Kyoto Protocol Mechanisms: Making Kyoto Work*, Oxford, 2005.

<sup>20</sup> Per l’Europa l’8%; successivamente, tale impegno è stato ripartito in modo diverso tra i singoli Stati, in forza del *Burden Sharing Agreement* del 16 giugno 1998 (segnatamente, l’Italia si è impegnata a ridurre le proprie emissioni del 6.5% rispetto ai livelli del 1990 nel periodo 2008-2012).

<sup>21</sup> Sullo scambio di quote di emissione, v. *amplius* V. JACOMETTI, *Lo scambio di quote di emissione. Analisi di un nuovo strumento di tutela ambientale in prospettiva comparatistica*, Milano, 2010.

<sup>22</sup> In particolare, i privati o i governi dei Paesi dell’*Annex I* che forniscono tale assistenza possono ottenere, in cambio dei risultati raggiunti nei Paesi in via di sviluppo, *certified emission reductions* (CERs), il cui ammontare viene calcolato ai fini del raggiungimento del *target*.

<sup>23</sup> AA.VV., *Climate change 1995: Economic and Social dimensions of Climate Change*, Cambridge, 1996, p. 183 e pp. 187-188.

internazionale<sup>24</sup>), il rifiuto di ratifica da parte degli Stati Uniti (ai tempi responsabili del 36% delle emissioni globali<sup>25</sup>) e il ritardo nell'entrata in vigore del Protocollo hanno condotto a una graduale virata verso le politiche di adattamento o, comunque, verso la sinergica integrazione della mitigazione con le strategie di adattamento<sup>26</sup>.

Tale percorso di crescente promozione di queste ultime è culminato con l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, programma d'azione adottato all'unanimità dai 193 Stati aderenti all'ONU il 25 settembre 2015, e con l'Accordo di Parigi del successivo 12 dicembre 2015 (a conclusione della COP21<sup>27</sup>), che si è prefissato di rafforzare la risposta ai cambiamenti climatici, limitando il riscaldamento globale «ben al di sotto di 2° C» rispetto ai livelli preindustriali (fatti salvi gli sforzi di mantenerlo entro 1.5° C<sup>28</sup>) e promuovendo la *adaptation*<sup>29</sup>.

Che il clima sia meritevole di protezione lo dice, infine, il diritto europeo.

L'Unione ha, in particolare, aderito alla Convenzione di Rio de Janeiro e ha attuato il Protocollo di Kyoto a partire dal 1998, quando ha dato vita al *Burden Sharing Agreement*<sup>30</sup>.

All'Accordo è seguita, a cascata, la Comunicazione sul cambiamento climatico, adottata dalla Commissione, il Libro Verde sullo scambio dei diritti di emissione di gas ad effetto serra all'interno dell'Unione, la ratifica del Protocollo di Kyoto e la Direttiva 2003/87 istitutiva del sistema per lo scambio delle quote di emissione dei gas serra<sup>31</sup>.

Più segnatamente, in consonanza con il diritto internazionale convenzionale, la Direttiva ha introdotto il sistema per cui i gestori di impianti, cui viene assegnato un *cap* di emissioni producibili, divengono – se diligenti nel rispetto del “tetto” – “creditori di emissioni”, abilitati a cedere i “crediti” agli Stati che abbiano oltrepassato il *cap*: coloro che non riescono a ridurre le emissioni debbono acquistare “crediti” dai soggetti virtuosi, onde raggiungere il livello del *cap* superato a causa delle emissioni sovrabbondanti<sup>32</sup>.

Allo stato, il c.d. *Emissions Trading System*, come successivamente aggiornato, si inquadra nel cerchio a più ampio diametro del “Pacchetto per il clima e l'energia 2020” e, quindi, del

<sup>24</sup> Su tali limiti, si rinvia a R. N. COOPER, *The Kyoto Protocol: A Flawed Concept*, in *FEEM Working Paper*, No. 52.2001, 2001, reperibile all'indirizzo <https://ssrn.com/abstract=278536>.

<sup>25</sup> S. NESPOR, *L'adattamento al cambiamento climatico*, cit., p. 41.

<sup>26</sup> *Ivi*, pp. 42-47.

<sup>27</sup> Sull'Accordo di Parigi, v. S. NESPOR, *La lunga marcia per un accordo globale sul clima: dal Protocollo di Kyoto all'Accordo di Parigi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, p. 81.

<sup>28</sup> Art. 2.1 a): «Holding the increase in the global average temperature to well below 2°C above pre-industrial levels and pursuing efforts to limit the temperature increase to 1.5°C above pre-industrial levels, recognizing that this would significantly reduce the risks and impacts of climate change».

<sup>29</sup> Anche in forza della previsione per cui «Each Party should, as appropriate, submit and update periodically an adaptation communication, which may include its priorities, implementation and support needs, plans and actions, without creating any additional burden for developing country Parties».

<sup>30</sup> “Accordo sulla ripartizione degli oneri”, raggiunto nel Consiglio Ambiente del 16-17 giugno 1998, con cui – come è noto – l'Unione Europea ha “ripartito” l'obiettivo di riduzione delle emissioni di gas serra dell'8% nel periodo 2008-2012, rispetto ai livelli del 1990, previsto dal Protocollo di Kyoto, tra gli allora quindici Stati membri dell'Unione, in base al principio di equità e proporzionalità.

<sup>31</sup> Su cui v., in particolare, C. FRATERRIGO, *Il diritto dell'energia in un sistema multilivello: legislatori e prassi a confronto*, Palermo, 2015, p. 42; V. JACOMETTI, *La direttiva Emissions Trading e la sua attuazione in Italia: alcune osservazioni critiche al termine della prima fase*, in *Riv. giur. ambiente*, 2008, p. 273; M. D'AURIA, *L'emission trading e la negoziazione policentrica*, in S. CASSESE, M. CONTICELLI (a cura di), *Diritto e amministrazioni nello spazio giuridico globale*, cit., p. 247.

<sup>32</sup> V., da ultima, la Direttiva 2018/410, che ha stabilito il funzionamento dell'*Emissions Trading System* europeo (EU-ETS) nella fase IV del sistema (2021-2030).

“Quadro per il clima e l’energia 2030”; con quest’ultimo, l’Unione Europea si è impegnata a ridurre entro il 2030 le emissioni di gas serra di almeno il 40% al di sotto dei livelli del 1990<sup>33</sup>.

L’obiettivo è, recentemente, divenuto ancora più ambizioso; ciò alla luce dell’importanza, sempre crescente, della stabilità climatica.

Come la Commissione già aveva preannunciato con la Comunicazione del 28 novembre 2018 e come ha, poi, più compiutamente, delineato con la successiva Comunicazione dell’11 dicembre 2019 (*Green Deal*), si viaggia verso l’azzeramento delle emissioni nette di gas a effetto serra entro il 2050; *target*, quest’ultimo, che ha trovato espressa menzione nel Regolamento UE n. 2021/1119 del 30 giugno 2021.

Tale Regolamento ha, infatti, istituito un quadro «per la riduzione irreversibile e graduale delle emissioni antropogeniche di gas a effetto serra dalle fonti e l’aumento degli assorbimenti dai pozzi regolamentati nel diritto dell’Unione», prevedendo che l’equilibrio tra emissioni e assorbimenti debba essere raggiunto «al più tardi nel 2050».

In linea con il *trend* internazionale, a tale rilevante disegno di mitigazione si aggiunge la nota “Strategia Europea in tema di adattamento ai cambiamenti climatici”<sup>34</sup>, volta alla minimizzazione degli impatti economici, ambientali e sociali derivanti dai mutamenti climatici<sup>35</sup> e, di recente, aggiornata (“Nuova strategia dell’UE di adattamento ai cambiamenti climatici”) nel perseguimento dell’obiettivo di neutralità climatica che si è detto.

### 3. Modelli di giustizia climatica

Alla *quaestio* della meritevolezza di tutela si correla quella dei rimedi concretamente esperibili “*in the name of climate change*”.

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

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

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

La necessità di garantire una tutela effettiva e, il più possibile, estesa ha fatto sì che, da una parte, si configurassero in senso forte i poteri del giudice, abilitato a emettere provvedimenti generali e astratti, destinati a sovrapporsi all’attività legislativa<sup>36</sup>, e che,

<sup>33</sup> [https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030\\_it](https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_it); in tema, v. M. A. SANDULLI, *Cambiamenti climatici, tutela del suolo e uso responsabile delle risorse idriche*, cit., pp. 291 ss.

<sup>34</sup> Sui cui ancora M. A. SANDULLI, *Cambiamenti climatici, tutela del suolo e uso responsabile delle risorse idriche*, cit., pp. 291 ss.

<sup>35</sup> V., del resto, già il Libro verde della Commissione sull’adattamento ai cambiamenti climatici in Europa: quali possibilità di intervento per l’UE, 2007, nella cui introduzione si legge: «La modifica del clima è comunque ineluttabile e comporterà impatti significativi legati, tra l’altro, all’aumento delle temperature e delle precipitazioni, alla riduzione delle risorse idriche e all’aumento della frequenza delle tempeste. Le misure di mitigazione devono pertanto essere accompagnate da misure di adattamento destinate a far fronte a questi impatti. L’adattamento deve riguardare sia i cambiamenti in corso sia i cambiamenti futuri che devono essere anticipati».

<sup>36</sup> V. A. CHAYES, *The Role of Judge in Public Law Litigation*, cit., p. 1281. Per rilievi di carattere più generale: C. N. TATE, T. VALLINDER, *The Global expansion of judicial power*, New York, 1997.

dall'altra, si superasse lo schema del “two-party affair”<sup>37</sup>, in forza dell'estensione *ultra partes* degli effetti dei *dicta*. Pur essendo, infatti, il proponente titolare della posizione soggettiva azionata e di un interesse personale, concreto e attuale, gli effetti delle pronunce incidono sull'intera collettività, anche in forza di indicazioni dirette al legislatore<sup>38</sup>.

Nota è l'ampia applicazione, in India, della *public interest litigation*<sup>39</sup>, azione processuale che consente di adire le *High Courts* statali e la Corte Suprema federale in caso di violazione di diritti<sup>40</sup> o di atti o comportamenti del Governo in contrasto con dette prerogative<sup>41</sup>.

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

La necessità di tutelare le classi sfavorite o portatrici di culture diverse, prive della concreta possibilità di adire le vie giudiziali, ha indotto le Corti superiori indiane a una radicale revisione delle regole sulle condizioni dell'azione proprie della tradizione giuridica di *common law*<sup>42</sup>.

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

L'attivismo dei giudici ha conferito ulteriore *appeal* a tale strumentario di tutela. Lungi dal limitarsi a statuizioni di condanna a compensazioni economiche, le Corti indiane si sono,

---

<sup>37</sup> V., in merito, i rilievi di M. CAPPELLETTI, *Vindicating the Public Interest through the Courts: a Comparativist's Contribution*, in 25 *Buff. L. Rev.* 643, 1976, pp. 647-648: «[...] more and more frequently the complexity of modern societies generates situations in which a single human action can be beneficial or prejudicial to large numbers of people, thus making entirely inadequate the traditional scheme of litigation as merely a two-party affair. [...] the individual alone is unable to protect himself efficiently against such injuries. Even if he has a legal cause of action, other factors may preclude judicial relief: his individual right may be too “diffuse” or too “small” to prompt him to seek its protection; excessive costs may obstruct his legal action in court; he may fear the powerful violator; he may even be unaware of his right. It is necessary to abandon the individualistic, essentially laissez-faire, 19th-century concept of litigation, a concept which awards the right to sue, if at all, solely to the subject personally aggrieved in his own narrowly-defined individual rights—for example, to the owner of a neighboring property in a case of pollution or of a zoning violation. The new social, collective, “diffuse” rights and interests can be protected only by new social, collective, “diffuse” remedies and procedures. Indeed, the quest for these new remedies and procedures is, in my judgment, the most fascinating feature in the modern evolution of judicial law».

<sup>38</sup> M. CAIELLI, *Cittadini e giustizia costituzionale. Contributo allo studio dell'actio popularis*, Torino, 2015, p. 27.

<sup>39</sup> A. CHAYES, *The Role of Judge in Public Law Litigation*, in *Harvard Law Review*, 1976, p. 1281.

<sup>40</sup> Fondamentali e – secondo una sempre più consolidata esegesi – anche sociali (D. AMIRANTE, *Giustizia ambientale e green judges nel diritto comparato: il caso del National Green Tribunal of India*, in *DPCE Online*, 2018, p. 960).

<sup>41</sup> In merito, per tutti, P. M. BAKSHI, *Public Interest Litigation*, New Delhi, 2006.

<sup>42</sup> S. DIVAN, A. ROSENCRANZ, *Environmental law and policy in India. Cases, Materials and Statutes*, Oxford, 2001, p. 120. V., per la giurisprudenza, *Bandhua Mukti Morcha v. Union of India*, A.I.R. 1984 S.C. 802, 813 (India): «When a person or class of persons to whom legal injury is caused by violation of a fundamental right is unable to approach the Court for judicial redress on account of poverty or disability or socially or economically disadvantaged position, any member of the public acting bona fide can move the Court for relief under Article 32 [...] so that the fundamental rights may become meaningful not only for the rich and the well-to-do who have the means to approach the Court but also for the large masses of people who are living a life of want and destitution and who are by reasons of lack of awareness, assertiveness and resources unable to seek judicial redress.».

infatti, spinte a dettare vere e proprie regole di comportamento (i c.d. *orders*) con funzione inibitoria e correttiva<sup>43</sup>.

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

Un fondamento di tali iniziative giudiziarie è dato rinvenirlo, non solo nelle richiamate Convenzioni internazionali, ma anche negli *Oslo Principles on Global Climate Change Obligations* del 1 marzo 2015<sup>44</sup>.

Con tale Carta dei principi, elaborata da un gruppo di internazionalisti di vari Paesi, si è, infatti, affermato che, ferma restando l'assenza di trattati vincolanti e fatto salvo il margine di discrezionalità degli Stati nelle modalità di assolvimento degli obblighi, il diritto internazionale – prima di tutto, il principio di precauzione – e i singoli ordinamenti nazionali imporrebbero ai governi di adottare tutte le misure volte a impedire che il cambiamento climatico comporti il superamento della soglia dei 2° C rispetto ai livelli dell'epoca preindustriale<sup>45</sup>.

Tra le diverse azioni, annunciate<sup>46</sup> e incoate<sup>47</sup>, contro i governi, rileva, in particolare, quella avviata in Olanda e sfociata avanti alla Suprema Corte olandese, la quale, con una recente sentenza in tema di emergenza climatica<sup>48</sup>, ha ritenuto che il Governo nazionale

---

<sup>43</sup> V. Z. HOLLADAY, *Public Interest Litigation in India as a Paradigm for Developing Nations*, in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 2012, p. 562: «The remedies stage of a PIL suit is the most contentious stage of the dispute, as the courts have afforded themselves extensive leeway in deciding which remedies are appropriate. Some of the remedies the courts construct include the creation and implementation of regulations, the establishment of free legal services, and the formation of administrative bodies to oversee the remedies ordered. It is this stage of the PIL suit that attracts criticism that the courts are usurping the authority of the legislature by creating laws». Per la giurisprudenza, v. *M.C. Mehta v. State of Tamil Nadu*, A.I.R. 1997 S.C. 699 (India): «It is often argued that the Supreme Court should maintain restraint and should not violate the legitimate limits in the exercise of powers. However, this argument fails to recognize the constant failures of governance taking place at the hands of other organs of State, and that it is the function of the Court to check balance and correct any failure arising out of any other State organ.».

<sup>44</sup> In <https://globaljustice.yale.edu/sites/default/files/files/OsloPrinciples.pdf>.

<sup>45</sup> «No single source of law alone requires States and enterprises to fulfil these Principles. Rather, a network of intersecting sources provides States and enterprises with obligations to respond urgently and effectively to climate change in a manner that respects, protects, and fulfils the basic dignity and human rights of the world's people and the safety and integrity of the biosphere. These sources are local, national, regional, and international and derive from diverse substantive canons, including, inter alia, international human rights law, environmental law and tort law.».

<sup>46</sup> Si pensi alla *Declaration on Climate Justice* emessa dai rappresentanti di sei Paesi del Pacifico (Filippine, Figi, Vanuatu, Kiribati, Tuvalu e Isole Solomone) visionabile sul sito [www.greenpeace.org](http://www.greenpeace.org) – «As the people most acutely vulnerable to the impacts of climate change, we will not let the big polluters decide and assign our fate. Our rights and ability to survive must not be dictated by the continued addiction to the burning of fossil fuels. We refuse to accept the “new normal” and demand for climate justice by holding the big polluters and their respective governments to account for their contribution to the climate crisis. Our people and our environment must be preserved for the generations to come.».

<sup>47</sup> Si pensi all'azione esperita in Pakistan da un contadino che aveva denunciato l'insufficienza delle misure adottate dallo Stato ai fini del contrasto al cambiamento climatico e decisa con la sentenza *Labore High Court*, 4.9.2015, *Leghari vs. Federation of Pakistan*, W.P. No. 25501. La Corte ha, in tale occasione, dichiarato che il ritardo dello Stato nell'implementazione delle necessarie misure avrebbe leso i diritti costituzionali alla vita, a un ambiente salubre e alla dignità umana. Quanto al contesto europeo, è di particolare momento la controversia francese “*Affaire du Siècle*” (su cui v. <https://laffaireduSiecle.net>) e il caso tedesco relativo alla legge federale sulla protezione del clima (*Klimaschutzgesetz*), deciso con la pronuncia BVerfG, 24 marzo 2021, reperibile in <https://www.bundesverfassungsgericht.de>.

<sup>48</sup> Hoge Raad der Nederlanden, 20 dicembre 2019, n. 19/00135, cit.

dovesse ridurre del 25% rispetto ai livelli del 1990 le emissioni di biossido di carbonio e degli altri gas serra entro il 2020<sup>49</sup>.

Contrariamente alla tesi erariale, secondo cui un ordine di “*creare legislazione*” non sarebbe ammissibile e inciderebbe sullo stesso sistema di separazione dei poteri<sup>50</sup>, la Corte ha riconosciuto l’esistenza di una vera e propria obbligazione positiva dello Stato di proteggere la vita e la salute dei cittadini.

Più in particolare, seguendo il ragionamento della Corte, dagli articoli 93 e 94 della Costituzione olandese<sup>51</sup> discenderebbe l’obbligo dello Stato di osservare ogni disposto della Convenzione Europea dei diritti dell’uomo, siccome in ogni sua parte vincolante; essendo l’Olanda sottoposta alla giurisdizione della Corte Europea dei diritti dell’uomo, le Corti olandesi dovrebbero interpretare gli articoli della Convenzione ai lumi degli stessi parametri ermeneutici impiegati dalla Corte di Strasburgo<sup>52</sup>. Le garanzie scolpite negli articoli 2 e 8 della Cedu – i diritti alla vita e al rispetto della vita privata e familiare – implicherebbero la doverosità di misure tali da scongiurare, anche nell’ottica del principio di precauzione, i pregiudizi correlati al cambiamento climatico<sup>53</sup>.

Dal carattere necessario di misure di mitigazione<sup>54</sup> idonee alla riduzione, nella misura di almeno il 25%, delle emissioni di gas serra deriverebbe, quindi, secondo la catena logica sottesa al *decisum*, la possibilità della Corte di ordinare l’adozione delle medesime misure. Se così non fosse, si finirebbe per vulnerare, insieme a una regola fondamentale delle democrazie costituzionali, lo stesso “diritto a un ricorso effettivo” di cui all’art. 13 CEDU.<sup>55</sup>

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

Secondo il Supremo Collegio olandese, conflitti con il principio di separazione dei poteri scaturirebbero soltanto da ordini di riempire la norma di contenuti precisamente determinati<sup>56</sup>; l’individuazione del ‘fine’ di ridurre le emissioni di gas serra non intersecherebbe la libertà del legislatore di forgiare i “mezzi” che all’obiettivo meglio e più efficacemente si attagliano<sup>57</sup>.

<sup>49</sup> V. M. F. CAVALCANTI, M. J. TERSTEGGE, *The Urgenda case: the dutch path towards a new climate constitutionalism*, in *DPCE Online*, p. 1403.

<sup>50</sup> Par. 2.2.2 della pronuncia.

<sup>51</sup> Secondo l’art. 93, «Provisions of treaties and of resolutions by international institutions which may be binding on all persons by virtue of their contents shall become binding after they have been published.»; stando, poi, all’art. 94, «Statutory regulations in force within the Kingdom shall not be applicable if such application is in conflict with provisions of treaties that are binding on all persons or of resolutions by international institutions.».

<sup>52</sup> Par. 5.6.1 della sentenza: «Pursuant to Articles 93 and 94 of the Dutch Constitution, Dutch courts must apply every provision of the ECHR that is binding on all persons. Because the ECHR also subjects the Netherlands to the jurisdiction of the ECtHR (Article 32 ECHR), Dutch courts must interpret those provisions as the ECtHR has, or interpret them premised on the same interpretation standards used by the ECtHR.».

<sup>53</sup> Par. 5.6.2 della pronuncia.

<sup>54</sup> Sul concetto di “mitigazione”, v., da ultimo, S. NESPOR, *L’adattamento al cambiamento climatico*, cit., p. 30: «Il cambiamento climatico può essere affrontato con due diverse strategie: la mitigazione e l’adattamento. La mitigazione interviene sulle cause del cambiamento climatico e consiste in interventi idonei a contenere ridurre le emissioni di gas serra prodotte dall’attività dell’uomo fino al raggiungimento di livelli di emissioni sostenibili. L’adattamento consiste in interventi idonei a ridurre gli effetti e le conseguenze negative del cambiamento climatico e a sfruttare le conseguenze positive.».

<sup>55</sup> Par. 8.2.1 della sentenza.

<sup>56</sup> Par. 8.2.4.

<sup>57</sup> Par. 8.2.7.

#### 4. Il caso “Giudizio Universale”: una prima disamina

Gli esempi di giustizia climatica impongono di ampliare all’ordinamento italiano lo spettro dell’indagine.

Recente è l’iniziativa avviata, innanzi al Tribunale di Roma, onde conseguire la declaratoria della responsabilità dello Stato italiano per non aver adottato un’adeguata politica climatica.

Come si legge nell’atto di citazione, la Presidenza del Consiglio dei Ministri è stata convenuta in giudizio onde vedere riconosciuta la responsabilità dello Stato italiano, ai sensi degli artt. 2043<sup>58</sup>, 2051<sup>59</sup>, 1173 e 1218 c.c.<sup>60</sup>, per non essersi lo stesso adeguatamente impegnato nel perseguimento degli obiettivi di stabilità climatica.

Gli attori, associazioni e persone fisiche, hanno, quindi, chiesto la condanna dello Stato «all’adozione di ogni necessaria iniziativa per l’abbattimento, entro il 2030, delle emissioni nazionali artificiali di CO<sub>2</sub>-eq nella misura del 92% rispetto ai livelli del 1990, ovvero in quell’altra, maggiore o minore, in corso di causa accertanda»<sup>61</sup>.

Occorre, anzitutto, chiedersi se l’azione sia ammissibile.

Mancano, nel sistema italiano, strumenti assimilabili alla *public interest litigation* di cui si è dato conto con riferimento alle esperienze giuridiche nordamericana e indiana; come mancano positivi fondamenti di poteri giudiziali estesi come quelli che le suddette contemplano.

Una domanda di condanna dello Stato, in forma specifica, all’adozione di misure puntuali rischia, invero, di minare la sacralità del principio di separazione dei poteri, in un contesto, come quello ordinamentale italiano, in cui il giudice incorre in eccesso di potere giurisdizionale se invade la sfera politica.

Dubbi di ammissibilità li suscita, altresì, la specifica domanda, pure contenuta nell’atto di citazione, e volta a sindacare i contenuti del Piano Nazionale Integrato per l’Energia e il Clima (PNIEC), la cui (astratta) contestabilità potrebbe prospettarsi solo innanzi al giudice amministrativo.

Residua, quindi, la *quaestio* della legittimazione attiva di parte attrice.

Manca, invero, nell’ordinamento italiano (che pur non osta a orientamenti favorevoli alla legittimazione di enti collettivi sufficientemente stabili e rappresentativi<sup>62</sup>), una norma che conferisca lo *standing* ad associazioni che facciano valere un “pregiudizio ecologico”<sup>63</sup>.

<sup>58</sup> Atto di citazione *Giudizio Universale*, p. 69, in <https://giudiziouniversale.eu/la-causa-legale/>.

<sup>59</sup> Atto di citazione *Giudizio Universale*, p. 86, cit.

<sup>60</sup> Atto di citazione *Giudizio Universale*, p. 89, cit.

<sup>61</sup> Atto di citazione *Giudizio Universale*, p. 97, cit.

<sup>62</sup> E che abbiano un’area di afferenza ricollegabile al bene invocato; requisiti tutti che, però, devono essere adeguatamente provati dalla parte attrice. Conferma dei richiamati orientamenti è, di recente, discesa da Cons. St., Ad. Plen., 20 febbraio 2020, n. 6, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>63</sup> Si mutua l’espressione dall’art. 1248 del *Code civil* francese («L’action en réparation du préjudice écologique est ouverte à toute personne ayant qualité et intérêt à agir, telle que l’Etat, l’Office français de la biodiversité, les collectivités territoriales et leurs groupements dont le territoire est concerné, ainsi que les établissements publics et les associations agréées ou créées depuis au moins cinq ans à la date d’introduction de l’instance qui ont pour objet la protection de la nature et la défense de l’environnement»).

Tecniche come quelle del *representative standing* o del *citizen standing* non trovano formale cittadinanza; e le diversità che separano il nostro sistema finanche dagli ordinamenti di altri Stati europei (si pensi, quanto al diritto olandese, all'art. 3:305a del *Dutch Civil Code*<sup>64</sup> o, con riferimento al caso francese, al combinato disposto degli artt. 1248 *Code civil* e 142-1 *Code de l'environnement*<sup>65</sup>) difficilmente consentono di esportare i risultati ermeneutici raggiunti in tali contesti.

La fondatezza delle domande dipende, poi, da una serie di variabili.

In generale, ferme le azioni positive poste in essere dallo Stato italiano in materia climatica, occorre chiedersi se, a fronte di obiettivi climatici di lungo periodo, rispetto ai quali gli Stati possono discrezionalmente modulare le loro politiche (decidendo i propri obiettivi di riduzione in forza di percorsi di miglioramento di natura volontaria<sup>66</sup> e coniugando alle politiche di mitigazione quelle di adattamento<sup>67</sup>), e di una responsabilità che, come quella che si correla al diritto climatico, è 'comune' ma 'differenziata'<sup>68</sup>, l'attività dello Stato possa essere sindacata e precisamente orientata da puntuali condanne erogate in sede processuale.

Più nel particolare, non è dato astrarre le iniziative processuali dal contesto ordinamentale dello Stato convenuto in giudizio.

Le condizioni dell'azione discendono da bilanciamenti complessi, tra il 'bisogno di tutela' invocato dal lato della domanda e la concreta possibilità del sistema processuale di risponderci; e i poteri del giudice sono, anch'essi, il riflesso di un'articolata dialettica, con poteri statali altrettanto rilevanti.

Il 'recinto' del processo, cerchio sacro<sup>69</sup> che non può *in toto* contenere l'articolata complessità del reale (ma solo surrogarla), è il prodotto di risorse inevitabilmente scarse: non è dato estenderlo in forza di questa o quella puntiforme istanza; sta nell'equilibrio dei poteri il cuore dell'ordinamento ed è il loro concorso a tutelare appieno la persona (anche a fronte del cambiamento climatico).

Più che essere il risultato di eterodosse coazioni dello Stato, la stabilità climatica è il frutto della sinergia tra la legislazione (chiamata a fissare gli obiettivi in coerenza con i parametri internazionali e unionali), l'amministrazione (tenuta ad attuarli), i controlli degli organi preposti (tesi a monitorare tale attuazione) e la stessa società civile (che è parte dell'*iter* decisionale in forza degli strumenti di democrazia partecipativa); sinergia che la giurisdizione non dovrebbe inarcare o invadere, ma accompagnare e promuovere.

---

<sup>64</sup> Che consente la protezione di interessi simili di altre persone («Een stichting of vereniging met volledige rechtsbevoegdheid kan een rechtsvordering instellen die strekt tot bescherming van gelijksoortige belangen van andere personen, voor zover zij deze belangen ingevolge haar statuten behartigt en deze belangen voldoende zijn gewaarborgd»).

<sup>65</sup> Pure rilevante è un confronto con l'ordinamento tedesco, che, diversamente dal nostro, consente al singolo di rivolgersi direttamente al BVerfG ove ritenga violato un diritto fondamentale.

<sup>66</sup> Questa è la logica *bottom up* scaturita dall'Accordo di Parigi.

<sup>67</sup> *Supra*, par. 2.

<sup>68</sup> *Supra*, par. 2.

<sup>69</sup> Si richiama J. HUIZINGA, *Homo ludens* (1938), trad. it. Torino, 2002, p. 91. V., in tema, anche F. CORDERO, *Riti e sapienza del diritto*, Bari, 1981, p. 310 e, più di recente, A. GARAPON, *Del giudicare. Saggio sul rituale giudiziario* (1997), Milano, 2007, p. 7.