

# L'INSOSTENIBILE LEGGEREZZA DEGLI OBIETTIVI CLIMATICI: COME GLI IMPEGNI ASSUNTI DAGLI STATI VENGONO PRESI SUL SERIO DAI GIUDICI.

**Giacomo Vivoli**

*Professore a contratto in Diritto dell'ambiente – Università di Firenze*

**ABSTRACT [ITA]:** il contributo ha lo scopo di esaminare alcune recenti sentenze europee di giustizia climatica; in particolare vengono analizzati il caso olandese "Urgenda", il caso francese "Affaire du siècle" e la decisione del *Bundesverfassungsgericht* che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni del *Bundes-Klimashutzgesetz*; l'analisi è preordinata ad individuare la presenza di elementi comuni tra le decisioni e si conclude con alcune riflessioni sull'ordinamento italiano per valutare se possa essere pronto ad accogliere le prossime sfide della giustizia climatica.

**ABSTRACT [ENG]:** *this paper is aimed to analyze some recent European judgments of climate justice: the Dutch "Urgenda" case, the French "Affaire du siècle" case and the Bundesverfassungsgericht decision which declared the constitutional illegitimacy of some provisions of the Klimashutzgesetz; the analysis also highlights the presence of common elements between the decisions and concludes with some reflections on the Italian legal system to assess whether it can be ready to accept the next challenges on climate justice.*

**SOMMARIO:** **1.** L'esplosione della c.d. giustizia climatica; **2.** Il *frame work* generale sui cambiamenti climatici; **3.** La prima sentenza "storica": il caso Urgenda; **4.** Il caso francese "Affaire du siècle": il *préjudice écologique* dovuto al deficit sul primo *budget carbone* deve essere riparato; **5.** Il caso tedesco: la "miopia" del *Bundes-Klimashutzgesetz* viola i diritti fondamentali ; **6.** L'ordinamento italiano davanti ai ricorsi sul clima.

## 1. L'esplosione della c.d. giustizia climatica.

Le sentenze di giustizia climatica non possono essere più considerate casi singoli o isolati ma, anzi, iniziano a definire una loro specifica trama<sup>1</sup>; nel periodo 2015-2021 il contenzioso avente ad oggetto il clima ha sia assunto una dimensione quantitativa di indubbio rilievo, interessando oramai molti Stati, sia prodotto, in termini qualitativi, risposte giurisdizionali decisive e innovative.

Infatti, dopo il noto caso “apripista” Urgenda, iniziato con la decisione di primo grado del 2015 e concluso con la sentenza della *Supreme Court of Netherlands* del 2019, dove i giudici olandesi hanno condannato, in via definitiva, lo Stato ad implementare una politica ambientale più rigorosa sembra che oramai tutta l'Europa sia sollecitata da casi di giustizia climatica.

In via preliminare, per giustizia climatica, termine richiamato anche nei preamboli all'Accordo di Parigi<sup>2</sup> è da intendersi, nell'assenza di una definizione positiva<sup>3</sup>, qualsiasi decisione giurisdizionale a fronte di un ricorso promosso “*in the name of climate change*”; elemento che sembra risulta l'unico denominatore comune a fronte di una pluralità di casistiche<sup>4</sup> che può vedere coinvolti, da un punto di vista soggettivo, ricorrenti di diversa natura, le cui azioni possono basarsi su richieste differenziate nonché, in funzione dell'atto impugnato e dell'organizzazione giurisdizionale dello Stato territorialmente interessato dal contenzioso, promosse davanti a tribunali diversi.

Per quanto concerne i *plaintiff*, questi possono essere espressioni della società civile che, individualmente o tramite enti associativi che li rappresentano, ricorrono in giudizio contro soggetti pubblici contestando la loro inazione - o insufficiente azione - rispetto agli impegni assunti a protezione del clima; spesso, ma non sempre, le azioni vengono poste in essere anche in nome delle generazioni future.

1 Su questa rivista in argomento cfr. M.MAGRI, “Il 2021 è stato l'anno della “giustizia climatica”?”, n. 4, 2021, pp. 1-19; F.SCALIA, *La giustizia climatica*, in *federalismi.it*, n. 10, 2021, pp. 269-308; S.NESPOR, *I principi di Oslo: nuove prospettive per il contenzioso climatico*, in *Giornale Dir.Amm.*, 2015, n. 6, pp. 750-755; B.POZZO, *La climate change litigation in prospettiva comparatistica*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2021, n.2, pp 271-317; M.SCHIRRIPA, *Climate Change Litigation and the Need for ‘Radical Change’*, in *federalismi.it*, n. 3, 2022, p. 184 e ss.

2 Dove risulta che «[n]oting the importance of ensuring the integrity of all ecosystems, including oceans, and the protection of biodiversity, recognized by some cultures as Mother Earth, and noting the importance for some of the concept of ‘climate justice’, when taking action to address climate change».

3 Per una ricostruzione dei concetti di “giustizia” (“ambientale”, “climatica” ed “ecologica”) e “contenzioso” (“ambientale”, “climatico” ed “ecologico”) cfr M. CARDUCCI, *La ricerca dei caratteri differenziali della “giustizia climatica”*, in *DPCE Online*, n. 2,2020, pp 1345-1369; per le incertezze dell'espressione “giustizia climatica” S.BALDIN,P.VIOLA, *L'obbligazione climatica nelle aule giudiziarie. Teorie ed elementi determinanti di giustizia climatica*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3, 2021, pp. 600-606.

4 Per delle possibili classificazioni cfr J.SETZER, R.BYRNES, *Global trends in climate change litigation: 2019 snapshot policy report*, 2019, p. 4 dove gli autori suddividono i casi tra “strategic” e “routine” e K.BOUWER, *The Unsexy Future of Climate Change Litigation*, in *Journal of Environmental Law*, n. 30, 2018 , pp. 483–506 che propone invece quattro diverse prospettive di osservazioni dei casi.

Ma se lo schema “società civile vs stato” rappresenta sicuramente la forma più nota e diffusa, anche per l’attenzione mediatica che suscita, il contenzioso climatico può assumere anche altre forme; infatti possono presentarsi casi di contenzioso “endoistituzionale” dove le parti in causa sono solo soggetti pubblici seppur di livello territoriale diverso<sup>5</sup>; non mancano neppure casi in cui la società civile, oppure gli stessi soggetti pubblici, ricorrano verso enti privati in relazione alla presupposta attività imprenditoriale non adeguatamente in linea con la politica e la regolazione climatica<sup>6</sup>.

Per quanto concerne l’ambito giurisdizionale attivato, i ricorsi possono percorrere la via del contenzioso civile, come il caso *Urgenda*<sup>7</sup>, oppure quella amministrativa, come il caso francese “*Affaire du Siècle*”<sup>8</sup> oppure, come il caso tedesco relativo alla legge federale sulla protezione del clima (*Klimashutzgesetz*), assumere una dimensione costituzionale<sup>9</sup>.

Sollecitati dai numerosi ricorsi, i vari sistemi giudiziari hanno dovuto affrontare in maniera sistematica le delicate questioni giuridiche che le istanze dei ricorrenti ponevano, tra le quali, le più rilevanti, sembrano essere, anche seguendo un ordine procedurale, la legittimazione ad agire e il principio di separazione dei poteri; nel primo caso la giurisprudenza è tenuta ad affrontare la delicata questione di ammettere o meno la c.d. *locus standi* o *standing* del *plaintiff*; valutare quindi, preliminarmente, se il *plaintiff* può, a prescindere ovviamente dall’esito di merito, accedere alla giustizia; nel secondo caso, invece, la decisione di accoglimento dovrà adeguatamente motivare perché non risulti superata di quella linea di confine, sottile ma impenetrabile, che separa l’ambito giurisdizionale dalla sfera politica; la decisione dovrà quindi esplicitare in maniera chiara il filo argomentativo che permette al giudice di accogliere le rimostranze del ricorrente senza che la sua decisione possa sconfinare, arbitrariamente, nell’esercizio di poteri che non gli appartengono.

Il presente contributo è volto ad analizzare alcune delle più recenti decisioni di giustizia climatica; data la vastità del contenzioso climatico, i criteri selettivi adottati per il presente elaborato sono stati quelli di dare preferenza alla dimensione europea e di scegliere, quale elemento di omogeneità nella scelta dei casi, ricorsi promossi dalla società civile contro lo Stato; lo scopo successivo è quello di tentare di

<sup>5</sup> Ad esempio il caso francese del comune di Grande-Synthe, piccolo comune della costa atlantica, che nel 2019 ha promosso un ricorso contro le autorità statali francesi affinché adottassero le misure per affrontare l’innalzamento del livello dell’acqua causate dal riscaldamento globale; della sentenza del Consiglio di Stato del 1 luglio del 2021 se ne darà conto *infra* par. 4.

<sup>6</sup> Si precisa che il presente contributo prende in considerazione solo casi in cui il convenuto è lo Stato e il ricorrente è la società civile, come singoli individui o tramite enti associativi; una banca dati particolarmente utile per reperire informazioni sullo stato dell’arte dei contenziosi sul clima a livello mondiale è reperibile al sito <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/>

<sup>7</sup> *Infra* par. 3.

<sup>8</sup> *Infra* par. 4.

<sup>9</sup> *Infra* par. 5.

individuare possibili punti comuni nelle decisioni in quanto, al di là delle diverse caratteristiche costituzionali, legislative e giurisdizionali afferenti i singoli Stati, nonché le differenze che distinguono le singole decisioni, la giustizia climatica tende a porre alcune criticità comuni; si formuleranno, infine, alcune riflessioni su come il nostro ordinamento sia, costituzionalmente e giurisdizionalmente, pronto a recepire le sollecitazioni prodotte dalla giustizia climatica prendendo spunto dal caso che riguarda l'Italia (il c.d. "giudizio universale).

Preme anche precisare come ogni sentenza analizzata nel presente contributo, per i suoi spiccati elementi innovativi, richiederebbe approfondimenti molto articolati anche in funzione della diversità degli ordinamenti giuridici; al fine di rendere compatibile l'analisi delle decisioni con gli scopi del presente contributo, si metteranno in evidenza, per ogni caso, soltanto quegli elementi che, a giudizio di chi scrive, appaiono di maggior rilievo.

## 2. Il *frame work* generale sui cambiamenti climatici.

Il 2015, oltre che anno della sentenza di primo grado "Urgenda", è stato anche quello in cui è stato adottato il testo dell'Accordo di Parigi<sup>10</sup>, elemento fondamentale su cui si fonda e si svilupperà l'azione climatica futura; difatti, una volta firmato e ratificato, da un lato, l'adozione dello strumento pattizio impegna, sul piano internazionale e interno, il singolo Stato<sup>11</sup>, dall'altro diventa anche un inevitabile parametro di riferimento a disposizione dei giudici nazionali per l'interpretazione delle norme interne in riferimento al clima<sup>12</sup>.

L'Accordo di Parigi risulta attuazione della Convenzione sui cambiamenti climatici del 1992, impegno elaborato in seno alla Conferenza sull'Ambiente e sullo Sviluppo delle Nazioni Unite (UNCED)<sup>13</sup> quando furono poste le basi ed i principi per iniziare ad affrontare la complessa questione<sup>14</sup>; rappresenta anche il superamento del noto Protocollo di Kyoto, firmato nel 1997 ma entrato in vigore il 16 febbraio 2005, dove furono individuati degli obiettivi specifici di riduzione delle emissioni

---

10 Il testo è stato firmato il 12 dicembre 2015 ma l'Accordo è stato aperto alla firma a New York per un anno, a partire dal 22 aprile 2016 ed è entrato in vigore il 4 novembre 2016 dopo che è stata soddisfatta la condizione dell'art. 21 che la posticipava al trentesimo giorno successivo alla data in cui almeno 55 Parti della convenzione, che rappresentassero almeno il 55 % del totale delle emissioni di gas a effetto serra mondiali, avessero depositato i loro strumenti di ratifica, accettazione, approvazione o adesione; peraltro, nonostante la formale entrata in vigore da un punto di vista giuridico nel 2016, l'Accordo, in termini sostanziali, è rivolto a regolare il periodo post 2020.

11 L'Italia ha firmato l'accordo il 22 aprile 2016 e lo ha ratificato l'11 novembre dello stesso anno con la L. n. 204/2016.

12 F.SCALIA, *La giustizia climatica*, in *op.cit.* p. 270.

13 UNCED, *United Nations Conference on Environment and Development*.

14 L'accordo fu aperto alle ratifiche il 9 maggio 1992 e è entrato in vigore il 21 marzo 1994.

climalteranti per il periodo 2008-2012 rispetto al 1990; tuttavia la mancata ratifica di USA e Cina, quindi dei grandi inquinatori, nonché il successivo ritiro del Canada nel 2011, hanno fortemente indebolito l'effettiva capacità degli impegni presi dagli Stati aderenti; con il successivo emendamento di Doha, adottato l'8 dicembre 2012, sono stati poi ridefiniti gli obiettivi di riduzione delle emissioni per il periodo 2013-2020 prima che il testimone passasse davvero all'Accordo di Parigi che riguarda, invece, il periodo *post* 2020.

Inoltre, l'Accordo di Parigi si inserisce all'interno di un quadro generale più ampio e articolato, denso di iniziative internazionali e sovranazionali, tutte dirette ad attuare una graduale riduzione delle emissioni di gas a effetto serra; peraltro, come emergerà nel prosieguo, è osservabile, soprattutto a livello europeo, un incedere incalzante di impegni di riduzione sempre più rigorosi in funzione anche di dati scientifici che forniscono scenari sempre più preoccupanti sugli effetti imputabili ai cambiamenti climatici<sup>15</sup>.

*In primis*, sul piano internazionale, occorre ricordare l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, programma d'azione adottato all'unanimità dai 193 Stati aderenti all'ONU nel settembre del 2015 (quindi in prossimità dell'Accordo di Parigi che sarà siglato il successivo 12 dicembre a conclusione della COP21); l'Agenda rappresenta un documento strategico di ampio respiro ed individua 17 *Sustainable Development Goals* all'interno di un vasto programma d'azione finalizzato a raggiungere determinati obiettivi in ambito ambientale, economico, sociale e istituzionale entro il 2030; nonostante la trasversalità degli impatti climatici impedisca di individuare una precisa delimitazione delle misure da adottare, sicuramente l'SDG n. 13 denominato "*Take urgent action to combat climate change and its impacts*" rappresenta comunque, all'interno dell'agenda 2030, il riferimento più evidente.

In particolare, tenuto conto che il sotto-obiettivo 13.2 richiede ai Paesi di integrare «*climate change measures into national policies, strategies and planning*», l'Accordo di Parigi sembra rappresentare proprio l'implementazione sul piano del diritto pattizio, seppur con tutte le sue peculiarità, dell'impegno strategico indicato nell'agenda 2030, documento privo di cogenza giuridica.

L'obiettivo generale dell'Accordo di Parigi è quello di contenere l'aumento della temperatura media mondiale ben al di sotto di 2 °C rispetto ai livelli preindustriali ma individua un obiettivo "*raccomandabile*" in un aumento di 1,5 °C rispetto ai livelli preindustriali, riconoscendo che ciò potrebbe ridurre in modo significativo i rischi e gli effetti dei cambiamenti climatici; sull'acquisita consapevolezza che la variazione

---

<sup>15</sup> In particolare i report scientifici, quali ad esempio quelli elaborati dall'IPCC, pongono l'attenzione sui rischi di superamento dei cd "*tipping points*" traducibili come punti di non ritorno; in sintesi, qualora superati tali limiti, potrebbero prodursi una serie di cambiamenti rapidi ed irreversibili di entità tale da non permettere più il mantenimento del clima in uno stato di equilibrio.

climatica risulta oramai, a prescindere dagli sforzi profusi, passati e futuri, non arrestabile, si prevedono anche strategie di adattamento agli effetti negativi prodotti dai cambiamenti climatici; in altri termini visto che, anche riuscendo ad agire rapidamente e con la massima efficacia sulle cause, non si riuscirebbe comunque ad impedire l'aumento del clima, si mira anche a promuovere tutte quelle azioni che servono a contenerne gli effetti.

L'Accordo si fonda sulla responsabilità comune ma differenziata che, in forma alquanto embrionale, era una esigenza emersa già in seno alla conferenza Onu del 1972 che ha elaborato la Dichiarazione di Stoccolma, considerabile il primo documento internazionale, seppur di *soft law*, dedicato esplicitamente all'ambiente nel suo complesso; difatti, all'interno del Principio n. 23 del documento risultava già indicato come «*it will be essential in all cases to consider the systems of values prevailing in each country, and the extent of the applicability of standards which are valid for the most advanced countries but which may be inappropriate and of unwarranted social cost for the developing countries*».

Del resto, se l'ammissione di una responsabilità comune risponde, oltre che a logiche di evidenza, a determinare quella condizione minima necessaria per lo sviluppo di una cooperazione internazionale in funzione degli obiettivi prefissati, la differenziazione fu, sin dal dibattito in seno alla conferenza del 1972, argomento sollevato dai paesi in via di sviluppo che reclamavano di tener conto delle evidenti differenze economiche tra gli Stati e che qualsiasi futuro accordo non potesse non considerarle; più in particolare, rifiutavano di accollarsi costi economici in misura tale da impedire loro di proseguire quel sentiero di sviluppo che i paesi industrializzati avevano, inquinando, già percorso.

Il principio trova poi la sua forma più matura all'interno della Dichiarazione di Rio del 1992 su Ambiente e sviluppo il cui Principio n. 7 dispone che «*[i]n view of the different contributions to global environmental degradation, States have common but differentiated responsibilities*»; inoltre, rimarcando la responsabilità storica dei paesi sviluppati in relazione all'inquinamento ambientale, il testo prosegue specificando che «*[t]he developed countries acknowledge the responsibility that they bear in the international pursuit of sustainable development in view of the pressures their societies place on the global environment and of the technologies and financial resources they command*»; nell'art. 2 dell'Accordo di Parigi, che ne definisce gli obiettivi, viene ribadito che esso «*will be implemented to reflect equity and the principle of common but differentiated responsibilities and respective capabilities, in the light of different national circumstances*».

In termini di impegni assunti dai singoli Stati vale la pena anche evidenziare la peculiarità che contraddistingue l'Accordo di Parigi il quale, a differenza del Protocollo di Kyoto, non individua, staticamente, un livello di riduzione delle emissioni da raggiungere entro un certo termine; il meccanismo è invece congegnato in modo da lasciare agli Stati firmatari stessi la scelta di decidere il proprio obiettivo

di riduzione prevedendo, dinamicamente, un percorso di miglioramento proiettato nel futuro, sempre di natura volontaria; si predilige quindi, a differenza dell'approccio utilizzato con il Protocollo di Kyoto, una logica "bottom-up".

Infatti, in base all'art. 4 dell'Accordo, ogni Parte si impegna a comunicare e mantenere i contributi di riduzione determinati a livello nazionale; tali contributi, iscritti in un apposito registro pubblico tenuto dal Segretariato, devono essere poi rivisti ogni cinque anni.

Quindi, l'obbligo per lo Stato firmatario è quello di definire, in piena autonomia, i propri obiettivi di riduzione delle emissioni inquinanti; senza voler togliere niente all'importanza di giungere a firmare un accordo internazionale ampiamente condiviso su una questione così importante e trasversale, relativamente in poco tempo occorre anche considerare come il meccanismo degli impegni di riduzione, così come congegnato, ha sicuramente favorito l'adesione di Stati per i quali la definizione di obiettivi eterodeterminati sarebbe risultata probabilmente più complicata e avrebbe richiesto molto più tempo; ed è altrettanto evidente, anche alla luce dell'attuale scenario internazionale, che senza l'adesione dei "grandi inquinatori"<sup>16</sup>, qualsiasi impegno, anche molto ambizioso, da parte degli altri Stati rischia di vedere completamente frustrati gli obiettivi prefissati; Protocollo di Kyoto *docet*.

Sul piano sovranazionale, l'attività dell'UE è stata particolarmente intensa in tema di cambiamenti climatici; sarebbero vastissime le fonti e i momenti istituzionali da dover richiamare per offrire un quadro completo in materia di energia e clima; limitandosi ai richiami essenziali e più recenti si ricorda il "pacchetto clima-energia", valido per il periodo successivo al primo termine del Protocollo di Kyoto (quindi post 2012), e pensato sino al 31 dicembre 2020; l'obiettivo, noto come "20-20-20", era quello di ridurre del 20% le emissioni di gas a effetto serra, migliorare del 20% il risparmio energetico ed aumentare del 20% l'energia proveniente da fonti rinnovabili.

Più precisamente, la Commissione europea ha proposto, il 10 gennaio 2007, un pacchetto completo di misure per la concezione di una nuova politica energetica per l'Europa economicamente sostenibile allo scopo di affrontare i cambiamenti climatici e rafforzare la sua sicurezza energetica; all'interno di tale pacchetto è stata presentata la Comunicazione "*Limiting Global Climate Change to 2 degrees Celsius The way ahead for 2020 and beyond*" dove viene affermato che l'UE dovrebbe adottare tutti quei

---

<sup>16</sup> Si tenga presente che in base alle emissioni attuali il più grande inquinatore non sono più gli USA ma la Cina; tuttavia se invece non si considerasse il flusso attuale delle emissioni inquinanti quanto invece lo stock di inquinamento prodotto (quindi il cumulo delle emissioni inquinanti nel tempo) il principale inquinatore sarebbero sempre gli USA; per dati sulle emissioni storiche ed attuali dei singoli Stati cfr studio elaborato da *Carbon brief*, sito web del Regno Unito che segue le questioni climatiche "*Which countries are historically responsible for climate change?*" che prende in esame il periodo 1850-2021; lo studio è reperibile all'indirizzo <https://www.carbonbrief.org/analysis-which-countries-are-historically-responsible-for-climate-change>.

provvedimenti necessari al fine di garantire che l'innalzamento della temperatura media a livello mondiale non superi di oltre 2 °C i livelli dell'era preindustriale e che, nel far questo, dovrebbe assumere un ruolo guida a livello internazionale (*“take the lead internationally”*).

Da un punto di vista normativo, come attuazione del pacchetto clima energia, è stata approvata la Direttiva 2009/29/UE, recepita con D.Lgs. 30/2013, che ha modificato la precedente Direttiva 2003/87/UE con la quale era stato istituito il sistema di mercato per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra, il noto *Emission Trading System (ETS)*<sup>17</sup>; inoltre, per i settori esclusi dal sistema ETS, con la decisione n. 406/2009 si era proceduto a ripartire tra gli Stati membri gli obiettivi di riduzione delle emissioni serra (c.d. *“effort sharing”*) entro il 2020 rispetto ai livelli del 2005<sup>18</sup>.

Si giunge poi alla Comunicazione del 22 gennaio 2014 *“A policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030”*, dove, in vista del futuro incontro a Parigi, la Commissione europea *«invites the Council and the European Parliament to agree by the end of 2014, that the EU should pledge a greenhouse gas emissions reduction of 40% by early 2015 as part of the negotiations which conclude in Paris in December 2015»*; il successivo Consiglio europeo del 23-24 ottobre 2014 approva le conclusioni che prevedono un obiettivo UE vincolante di riduzione delle emissioni nazionali di gas a effetto serra almeno del 40% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990<sup>19</sup>.

Passando per il *Clean Energy Package* (o *Winter Package*), un corposo pacchetto di iniziative legislative UE volte a ridisegnare il profilo del mercato elettrico europeo<sup>20</sup>, è opportuno ricordare sia la Risoluzione del Parlamento europeo del 14 marzo 2019, dove viene condiviso l'obiettivo di azzerare le emissioni nette di gas serra entro il 2050, sia la successiva Comunicazione della Commissione dell'11 dicembre 2019, il

17 Il sistema di scambio delle quote di emissione ETS è diventato operativo il 1 gennaio 2005.

18 Per l'Italia l'obiettivo di riduzione era del 13%; con decisione 2020/2126/UE la Commissione europea ha individuato le assegnazioni per il periodo 2021-2030; l'unità di misura degli obiettivi è individuato nel valore adeguato dell'assegnazione annuale di emissioni in tonnellate di CO<sub>2</sub> equivalente; nel caso dell'Italia, per l'anno 2021, l'assegnazione di emissione per i settori non ETS risulta pari a 273.503.734 seguendo poi un percorso di graduale riduzione sino a prevedere, per l'anno 2030, un'assegnazione pari a 230.860.626 di tonnellate di CO<sub>2</sub> equivalente.

19 L'obiettivo di riduzione del 40% entro il 2030 dovrebbe essere raggiunto in base ad una riduzione dei settori ETS e non ETS rispettivamente del 43% e del 30% rispetto al 2005.

20 Gli atti legislativi sono la direttiva 2019/944/UE del 5 giugno 2019 relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, il regolamento 2019/943/UE del 5 giugno 2019 sul mercato interno dell'energia elettrica, il regolamento 2019/942/UE del 5 giugno 2019 relativo all'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (ACER), il regolamento 2019/941/UE del 5 giugno 2019 sulla preparazione ai rischi nel settore dell'energia elettrica, la direttiva 2018/2001/UE dell'11 dicembre 2018 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, la direttiva 2018/2002/UE dell'11 dicembre 2018 che modifica la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica, la direttiva 2018/844/UE del 30 maggio 2018 che modifica la direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia, la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica e il regolamento 2018/1999/UE dell'11 dicembre 2018 sulla *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima.

“Green Deal europeo” che risulta parte integrante della strategia per l’attuazione dell’Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile dell’ONU; in quest’ultimo documento la Commissione anticipa la futura proposta per la prima “legge per il clima” in modo da sancire giuridicamente l’obiettivo della neutralità climatica<sup>21</sup> entro il 2050; impegno che, dopo la proposta di regolamento del 4 marzo 2020, viene rispettato con l’approvazione del Regolamento UE n. 2021/1119 del 30 giugno 2021 che istituisce 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» e sancisce, sul piano del diritto positivo cogente<sup>22</sup>, l’obiettivo della neutralità climatica entro il 2050<sup>23</sup>.

Al fine di individuare un percorso per rispettare l’obiettivo di lungo periodo della neutralità climatica vengono anche fissati due obiettivi intermedi per gli anni 2030 e 2040; per quanto riguarda il primo termine l’art. 4 del regolamento UE fissa già un obiettivo vincolante imponendo una riduzione delle emissioni nette<sup>24</sup> di «almeno» il 55% rispetto ai livelli del 1990; per quanto concerne invece gli obiettivi da raggiungere per il 2040 si rimanda la sua definizione successivamente al primo “bilancio globale”<sup>25</sup> previsto dall’art. 14 dell’Accordo di Parigi da tenersi all’interno della Conferenza delle parti nel 2023.

In coerenza con gli obiettivi del Reg. UE n. 2021/1119, l’UE ha trasmesso all’UNFCCC il 18 dicembre 2020 il proprio NDC con l’impegno di ridurre almeno del 55% entro il 2030 le emissioni serra del 1990.

Da segnalare anche la Comunicazione del 17 settembre 2020 della Commissione “Un traguardo climatico 2030 più ambizioso per l’Europa - Investire in un futuro a impatto climatico zero nell’interesse dei cittadini”, che, seppur all’interno del quadro di

21 L’impegno per una transizione verso l’azzeramento delle emissioni nette di gas a effetto serra entro il 2050 era già stato delineato nella precedente Comunicazione del 28 novembre 2018 “Un pianeta pulito per tutti - Visione strategica europea a lungo termine per un’economia prospera, moderna, competitiva e climaticamente neutra”.

22 Il regolamento UE apporta anche modifiche al regolamento CE n. 41/2009 e al più recente regolamento UE 2018/1999 che stabilisce «la necessaria base legislativa per una governance dell’Unione dell’energia e dell’azione per il clima affidabile («meccanismo di governance»), inclusiva, efficace sotto il profilo dei costi, trasparente e prevedibile che garantisca il conseguimento degli obiettivi e dei traguardi a lungo termine fino al 2030 dell’Unione dell’energia, in linea con l’accordo di Parigi del 2015» (considerando n. 1); in termini operativi tale regolamento individua il piano nazionale integrato per l’energia e il clima (PNIEC), di valenza decennale a partire dal periodo 2021-2030, come lo strumento strategico necessario per il raggiungimento degli obiettivi della regolazione (sul contenuto del PNIEC cfr in particolare art. 3 del Reg. UE n. 2018/1999 e, in generale, tutto il capo 2 del regolamento).

23 La formula utilizzata nell’art. 2 del Regolamento UE, dedicato all’obiettivo della neutralità climatica, stigmatizza la natura del termine del 2050 come obiettivo minimo; l’equilibrio tra emissioni e assorbimenti dovrebbe infatti essere raggiunto “al più tardi nel 2050” in modo da giungere, prima possibile, all’inversione del fenomeno cioè ad un flusso di emissioni negative.

24 Da intendersi quindi come saldo tra le emissioni e gli assorbimenti.

25 Salvo diversa decisione il bilancio globale prevede poi una periodicità ogni cinque anni.

pandemia mondiale<sup>26</sup>, così esordisce: «*La crisi climatica rimane la sfida decisiva del nostro tempo*».

Al fine di raggiungere l'ambizioso obiettivo di riduzione delle emissioni, la Commissione ha successivamente adottato, il 14 luglio 2021, il c.d. "Fit for 55%" con il quale, all'interno del *Green Deal europeo*, ha proposto alcune modifiche negli atti legislativi in relazione al clima.

A completamento della ricostruzione si segnalano anche il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e il Piano per la Transizione Ecologica (PTE); il primo strumento si inserisce all'interno della complessa risposta UE alla crisi pandemica perseguita con il *Next Generation EU* (NGEU) che si fonda sul Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa (REACT-EU) e sul Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (RRF); quest'ultimo richiede agli Stati membri di presentare il PNRR dove devono essere esplicitati gli investimenti e le riforme da porre in essere; anche se il PNRR non è uno strumento dedicato esclusivamente alla protezione dell'ambiente e ai cambiamenti climatici, gli Stati devono comunque illustrare come i loro Piani contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi climatici, ambientali ed energetici perseguiti dall'UE (quindi il PNRR dovrà integrarsi con il PNIEC)<sup>27</sup>.

Il Piano per la Transizione Ecologica (PTE), ai sensi all'art. 4 del DL 22/2021, dovrà invece essere approvato dal Comitato Interministeriale per la Transizione Ecologica (CITE) istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri con il compito di «*assicurare il coordinamento delle politiche nazionali per la transizione ecologica e la relativa programmazione*».

Il PTE è stato concepito con la finalità di coordinare le politiche ambientali in materia di riduzione delle emissioni di gas serra, mobilità sostenibile, contrasto al dissesto idrogeologico e al consumo del suolo, risorse idriche e relative infrastrutture, qualità dell'aria ed economia circolare; è pertanto uno strumento di programmazione nazionale il cui contenuto dovrà comunque confrontarsi e integrarsi con il PNRR e il PNIEC per le questioni attinenti gli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas serra.

A conclusione di questa disamina, inevitabilmente parziale ad approssimativa, sembra di poter constatare che la questione cambiamenti climatici è stata presa dall'UE molto sul serio sia in termini di impegni istituzionali e di programmazione, sia nell'adozione di atti più propriamente normativi; la progressione e la relativa velocità con cui si assiste a stabilire nuovi obiettivi sempre più ambiziosi risulta evidente; nemmeno la grave crisi pandemica, tuttora in corso, con le evidenti ricadute negative nel contesto socio-economico, viene considerata una

<sup>26</sup> Il documento precisa che nonostante il mondo stia «*attraversando una crisi sanitaria con un impatto socioeconomico senza precedenti che deve essere affrontata con urgenza; tuttavia i nostri sforzi per far fronte a questa crisi non devono accelerarne o aggravarne un'altra. Rinviare l'azione per il clima o revocarne le misure non è un'opzione praticabile per l'Unione europea*».

<sup>27</sup> Sul PNIEC vedi anche nota 22.

sopravvenienza che permette di allentare gli impegni per la riduzione delle emissioni; e appare preso sul serio anche l'art. 191 del TFUE in base al quale la politica dell'UE persegue l'obiettivo, «in particolare [di] combattere i cambiamenti climatici» nonché puntare ad un elevato livello di tutela.

Tuttavia, nonostante tale constatazione, si analizzeranno adesso una serie di recenti sentenze che sembrano suggerire una prospettiva diversa, ossia che i singoli Stati non adottino misure sufficienti per affrontare le sfide dei cambiamenti climatici.

### 3. La prima sentenza "storica": il caso Urgenda.

L'anno dell'Accordo di Parigi, il 2015, ha visto anche la prima sentenza del caso Urgenda<sup>28</sup>; una decisione che ha segnato sicuramente una svolta sul piano della giurisprudenza internazionale in quanto, per la prima volta, un giudice<sup>29</sup> condannava il proprio Governo per l'insufficiente azione climatica adottata<sup>30</sup>; tuttavia, trattandosi di una sentenza di primo grado, la decisione recava con sé ancora una inevitabile fragilità in quanto non era allora possibile prevedere se il Governo, che forse aveva sottovalutato il ricorso introduttivo, potesse nei gradi successivi veder ribaltato il giudizio; cosa che non è però accaduto in quanto la decisione ha trovato conferma sia nel giudizio di appello<sup>31</sup> sia davanti alla *Supreme Court of the Netherlands*<sup>32</sup>, nel 2019; quest'ultima sentenza definita dal titolo del New York Times come "*Strongest Climate Ruling Yet*"<sup>33</sup>.

28 Urgenda Foundation v. the State of Netherlands, Case n. C/09/456689 / HA ZA 13-1396 del 24.06.2015. Versione in inglese <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2015:7196>

29 Prima di intraprendere la via giudiziaria la fondazione Urgenda aveva inviato una lettera al Primo ministro in data 12 novembre 2021 dove richiedeva un impegno a ridurre le emissioni del 40% entro il 2020 rispetto ai dati del 1990.

30 Per commenti sulla sentenza di primo grado cfr K.J.DE GRAAF, J.H. JANS, *The Urgenda Decision: Netherlands Liable for Role in Causing Dangerous Global Climate Change*, in *Journal of Environmental Law*, 2015, Vol. 27(3), pp.517-527; J. LIN, *The First Successful Climate Negligence Case: a comment on Urgenda Foundation v. the State of the Netherland*, *Climate Law*, 2015, Vol.5(1), p.65-81; P.G.FERREIRA, *Common but differentiates responsibilities in the national courts: lessons from Urgenda v. Netherlands*, in *Transnational Environmental Law*, 5:2 (2016), pp. 329-351; M.A. LOTH, *Too big to trial? Lessons from the Urgenda case*, in *Uniform Law Review*, 2018, 23 (2), pp. 336-35

31 The State of Netherlands v. Urgenda Foundation. Case n. 200.178.245/01 del 09.10.2018; Versione in inglese <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:GHDHA:2018:2610>. Per commenti sulla sentenza di appello in questa rivista G.VIVOLI, *I vincoli dello Stato nell'adozione delle politiche di riduzione delle emissioni inquinanti nella prospettiva della violazione dei diritti umani: brevi considerazioni sulla sentenza di appello del caso "Urgenda"*, 2018, n. 4;

32 C.W.BACKES,G.A.VAN DER VEEN, *Urgenda: the Final Judgment of the Dutch Supreme Court*, in *Journal for european environmental & planning law*, n. 17, 2020, pp. 307-321; J.SPIER, *'The "Strongest" Climate Ruling Yet': The Dutch Supreme Court's Urgenda Judgment*, in *Netherlands International Law Review*, n. 67, 2020, pp 319–391;

33 J. SCHWARTZ, *"In 'Strongest' Climate Ruling Yet, Dutch Court Orders Leaders to Take Action"*, The New York Times del 20 dicembre 2019, reperibile online: <https://www.nytimes.com/2019/12/20/climate/netherlands->

In termini pratici, lo Stato olandese è stato obbligato a ridurre, entro la fine del 2020, le proprie “*ghg-emissions*” del 25% rispetto ai livelli del 1990<sup>34</sup>, non essendo stato ritenuto adeguato l’obiettivo fissato tra il 14% e il 17%.

Analizzando più dettagliatamente il contenzioso è opportuno prendere le mosse dalla natura del *plaintiff*: “Urgenda” è un’organizzazione nata da uno *spin-off* del Dutch Research Institute for Transitions (Drift) presso l’Università Erasmus di Rotterdam, che vede tra i propri scopi sociali quello di adottare piani e misure per affrontare i cambiamenti climatici; Urgenda agiva in giudizio in nome proprio ma anche per conto di 886 persone fisiche nonché in nome delle generazioni future.

Da un punto di vista costituzionale il Regno dei Paesi Bassi prevede un esplicito impegno dei pubblici poteri a protezione dell’ambiente; infatti l’art. 21 della Costituzione dispone che «*[i]t shall be the concern of the authorities to keep the country habitable and to protect and improve the environment*»<sup>35</sup>; per quanto concerne invece la questione della legittimazione ad agire, essa è stata riconosciuta ad Urgenda in base all’art. 3:305a del *Dutch Civil Code* che la ammette a fondazioni o associazioni con fini statuari che abbiano l’obiettivo di “*protect specific interests*” e che intendano proteggere “*similar interests of other persons*”.

Quindi, in termini procedurali, la presenza nell’ordinamento civile olandese di una disposizione *ad hoc*, ha spianato la strada al riconoscimento dello *standing* a favore di Urgenda<sup>36</sup>; ed è evidente come, invece, in ordinamenti dove tale possibilità non risulta esplicitamente riconosciuta, l’onere motivazionale in fase introduttiva del ricorso può diventare molto pesante in quanto la regola tradizionale, valida anche per i giudizi civili e amministrativi nell’ordinamento italiano, della dimostrazione di un interesse diretto, concreto e differenziato, rischia di diventare uno scoglio insormontabile; in particolare com’è possibile dimostrare che il ricorrente vanti un interesse differenziato rispetto ad altri soggetti quando il ricorso si fonda su effetti negativi derivanti dai cambiamenti climatici, fenomeno per sua natura globale?

Già da questa prima riflessione appare evidente come, in assenza di regole d’accesso specifiche, la valutazione non può che ricadere sulla giurisprudenza che si troverà a dover riflettere e interpretare le categorie giuridiche sinora utilizzate nei rispettivi ordinamenti e valutarne l’adeguatezza o meno davanti a un fenomeno *sui generis* come i cambiamenti climatici. Ritornando alla sentenza di primo grado del caso Urgenda, superata la questione *standing* per la disposizioni previste dal Codice

---

climate-lawsuit.html

34 Nel Par 5.1 della sentenza di primo grado la Corte «*orders the State to limit the joint volume of Dutch annual greenhouse gas emissions, or have them limited, so that this volume will have reduced by at least 25% at the end of 2020 compared to the level of the year 1990, as claimed by Urgenda, in so far as acting on its own behalf*».

35 Si noti che l’impegno dei pubblici poteri indicato nell’art. 21 della Costituzione va oltre la mera protezione fissando anche l’obiettivo del miglioramento dell’ambiente.

36 Cfr E.G.ASSANTI, *Il ruolo innovativo del contenzioso climatico tra legittimazione ad agire e separazione dei poteri dello stato. Riflessioni a partire dal caso Urgenda*, in *federalismi.it*, n. 17, 2020, pp. 66-93.

civile olandese è interessante verificare come i giudici siano giunti a ritenere lo Stato inadempiente. *In primis*, occorre considerare l'ampio spazio dedicato ai dati scientifici; particolare rilevanza viene attribuita ai dati rilevabili dai *report* dell'IPCC e dagli altri *report* nazionali che su di essi si basano<sup>37</sup> e che rappresentano, in termini climatici, scenari distopici sul futuro<sup>38</sup>; anche tutto il ragionamento sviluppato dalla Corte per giungere a ritenere insoddisfacente l'azione del governo olandese, si sviluppa sul confronto tra gli impegni presi sul piano internazionale ed europeo e gli scenari probabilistici contenuti nei *report*<sup>39</sup>.

Sempre al fine di delimitare l'ambito della disputa olandese, è opportuno evidenziare come non vi sia alcuna controversia tra le parti negli obiettivi di medio e lungo periodo, riferibili al 2030 e al 2050, in quanto le criticità sollevate da Urgenda riguardavano soltanto gli obiettivi di riduzione per il 2020. I profili più interessanti emergono quando viene affrontato il nodo giuridico vero e proprio della questione vale a dire le basi giuridiche su cui si fonda la richiesta di Urgenda nonché il principio di separazione dei poteri; la sentenza è ricca di spunti di rilievo ma, nei limiti dello scopo del presente contributo, si richiamano i passaggi che sembrano più interessanti.

La Corte non manca di evidenziare l'assoluta novità della questione<sup>40</sup> e premette come, se da un lato, sul piano costituzionale, l'art. 21 impone un «*duty of care on the State relating to the liveability of the country and the protection and improvement of the living environment*»<sup>41</sup>, dall'altro, il modo in cui tale impegno viene effettivamente implementato, «*is covered by the government's own discretionary powers*»; inoltre, in considerazione della dimensione globale della questione, ogni Stato deve ricercare sul piano internazionale, europeo e nazionale l'adeguato approccio e gli impegni conseguenti<sup>42</sup>. Tuttavia, senza mettere in discussione il fatto che lo Stato abbia pieni

<sup>37</sup> In particolare il report elaborato dal *Netherlands Environmental Assessment Agency* (PBM), un istituto di ricerca indipendente, e quello elaborato dal *Royal Netherlands Meteorological Institute* (KNMI) che è invece l'istituto nazionale olandese per la meteorologia e sismologia.

<sup>38</sup> Nel paragrafo 4.17 della sentenza viene evidenziato come «*[t]he reports of the PBL and KNMI are based on the IPCC reports and also describe that in the next tundra years the Netherlands will face higher average temperatures, changing precipitation patterns and a sea level rise. Chances of heatwaves in the summer will increase and extreme precipitation will become more prevalent. The basins of major rivers will on the one hand have to contend with more extreme precipitation, while on the other hand chances of a decreased amount of supplied water are high in the summer. High levels of river discharge, in combination with rising sea levels and high water levels at sea, could more frequently lead to dangerous situations in the downstream areas. Less water in the summer means, among other things, higher risks of salinization in the coastal areas and less freshwater for agriculture. The Netherlands will also feel the consequences of climate change elsewhere in the world. Some import products will become more expensive*».

<sup>39</sup> In particolare cfr par. 4.31 e 4.32 sentenza di primo grado.

<sup>40</sup> «*The question whether the State is in breach of its duty of care for taking insufficient measures to prevent dangerous climate change, is a legal issue which has never before been answered in Dutch proceedings and for which jurisprudence does not provide a ready-made frame work* » (par. 4.53).

<sup>41</sup> Par. 4.36.

<sup>42</sup> Par 4.37.

poteri per autodeterminare, discrezionalmente, le modalità con cui esercitare il “*duty of care*”, questo non impedisce la giustiziabilità della sua decisione; nelle parole della Corte «*this discretionary power vested in the State is not unlimited: the State’s care may not be below standard*».

Posta così la questione di principio, l’attenzione si sposta sui criteri da poter adottare, in via giurisdizionale, per poter valutare se lo Stato abbia davvero adottato politiche climatiche non sufficienti a soddisfare lo standard; in merito alle posizioni delle parti, mentre Urgenda sosteneva che un adeguato “*duty of care*” avrebbe dovuto prevedere una riduzione delle emissioni del 40%, del 30% o almeno del 25% entro il 2020, lo Stato contestava tale pretesa ritenendo già sufficiente l’obiettivo fissato del 17%.

Ammettere che la giurisprudenza possa assumere una decisione su tali argomenti, richiede di affrontare e fornire risposte adeguate sul come si possa “giudicare” l’adeguatezza o meno di una politica ambientale decisa dagli organi rappresentativi democraticamente eletti senza che in ciò si possa ravvisare una violazione del principio di separazione dei poteri; occorre quindi definire in maniera solida quali siano i parametri da poter utilizzare per valutare, ed eventualmente sanzionare, l’oggettiva inadeguatezza di un obiettivo fissato dello Stato.

Nel caso Urgenda, il criterio utilizzato trova fondamento, da un lato nei dati forniti dalla scienza e, dell’altro, negli impegni giuridicamente vincolanti assunti dallo stato sul piano internazionale; in particolare il mancato rispetto dell’adeguato “*duty of care*” emerge dalla controtendenza tra “segnali” forniti dai report scientifici e la diminuzione degli impegni presi dallo Stato che, rispetto al passato, diminuisce gli obiettivi di riduzione delle emissioni<sup>43</sup>; e, come sarà enfatizzato nella successiva sentenza di appello, «*without any scientific substantiation*».

In particolare, in funzione dei rapporti AR4 e AR5 elaborati dall’IPCC<sup>44</sup>, la Corte ritiene che l’obiettivo da perseguire per l’adozione delle politiche climatiche<sup>45</sup> deve portare a contenere l’aumento della temperatura di 2 gradi rispetto ai livelli pre-industriali e che sia “*strong preference*” lo scenario che prevede una concentrazione massima in atmosfera dei gas serra pari a 450 ppm<sup>46</sup>.

43 Nelle parole della Corte, par. 4.31: «*Up to about 2010, the Netherlands assumed a reduction target of 30% for 2020 compared to 1990, and after 2010 took on a reduction target that is derived from the EU reduction target of 20% and which is expected to result in a total reduction of 14-17% in 2020*».

44 Il *Fourth Assessment Report* (AR4) è stato elaborato dall’IPCC nel 2007 mentre il *Fifth Assessment Report* (AR5) nel 2014. Il sesto rapporto è previsto per il 2022 e raccoglierà il contributo di tre gruppi di lavoro (*Working Group I (the physical science basis)*, *Working Group II (impacts, adaptation and vulnerability)* and *Working Group III (mitigation)*) oltre a fornire un “*Synthesis Report*”; si ricorda anche lo *Special Report* pubblicato nell’ottobre del 2018 che conferma la necessità di contenere l’aumento della temperatura globale entro il limite di +1,5°C rispetto ai livelli preindustriali in quanto l’aumento sino a +2°C determinerà impatti climatici molto più gravi.

45 Par 4.14.

46 Unità di misura della concentrazione di gas ad effetto serra in atmosfera.

Fatte queste premesse, una riduzione del 17% delle emissioni inquinanti<sup>47</sup>, anche su base precauzionale, non permetterebbe il realizzarsi di tale scenario<sup>48</sup>; gli impegni dello Stato devono quindi essere incrementati e portati ad almeno il 25% rispetto ai dati del 1990; come la stessa Corte esplicita nella propria motivazione, un argomento che avrebbe potuto dedurre in giudizio lo Stato a giustificazione delle proprie scelte era il tema dei costi in quanto, ragionevolmente, non sarebbe possibile richiedere impegni impossibili o eccessivamente gravosi; tuttavia, la Corte ritiene che in base a quanto prodotto in giudizio «*it has neither been argued, nor has it become evident that the State has insufficient financial means to realise higher reduction measures*», né tantomeno che da un punto di vista macroeconomico «*there are obstructions to choosing a higher emission reduction level for 2020*».

Sul tema, invece, della discrezionalità dei poteri statali di individuare e scegliere l'azione climatica come esercizio del proprio mandato politico, la Corte opera una distinzione tra la rideterminazione dell'obiettivo generale di riduzione (dal 17% ad almeno il 25%) e la libertà delle soluzioni che possono essere adottate per il suo raggiungimento.

In altri termini, il principio di separazione dei poteri sarebbe rispettato in quanto il sindacato dei giudici entrerebbe "solo" nel *quantum* dell'obiettivo stabilito e troverebbe la sua giustificazione sulla verificabile incoerenza (e una verificata controtendenza) tra impegni presi e dati scientifici disponibili; nelle parole della Corte, par. 4.101 «*[i]n this, it is relevant to note that the claim discussed here is not intended to order or prohibit the State from taking certain legislative measures or adopting a certain policy. If the claim is allowed, the State will retain full freedom, which is pre-eminently vested in it, to determine how to comply with the order concerned*»; in funzione di tali argomentazioni, la sentenza di primo grado si conclude con l'obbligo per lo Stato di ridurre emissioni annuali di gas serra, entro la fine del 2020, di almeno il 25% rispetto al livello dell'anno 1990 e, com'era da attendersi, lo Stato ha presentato appello.

Il giudizio di appello, oltre a rigettarlo, ha aggiunto alla decisione un elemento qualitativo; difatti, mentre la sentenza di primo grado riconosceva la violazione del "*duty of care*" dello stato olandese, avvalendosi di strumenti argomentativi di diritto interno, quella di appello – accogliendo il ricorso incidentale di Urgenda – ha ritenuto invece l'inadeguatezza dell'obiettivo statale di riduzione dei gas serra quale violazione degli artt. 2 e 8 della CEDU; censura peraltro già sollevata da Urgenda

47 Par. 4.84 «*[i]t is an established fact that with the current emission reduction policy of 20% at most in an EU context (about 17% in the Netherlands) for the year 2020, the State does not meet the standard which according to the latest scientific knowledge and in the international climate policy is required for Annex I countries to meet the 2°C target*».

48 Par 4.83: «*[d]ue to the severity of the consequences of climate change and the great risk of hazardous climate change occurring – without mitigating measures – the court concludes that the State has a duty of care to take mitigation measures. The circumstance that the Dutch contribution to the present global greenhouse gas emissions is currently small does not affect this. Now that at least the 450 scenario is required to prevent hazardous climate change, the Netherlands must take reduction measures in support of this scenario*».

nella proposizione del ricorso principale ma non accolta per mancato riconoscimento dello status di “*potential victime*” ai sensi dell’art. 34 della Convenzione<sup>49</sup>.

E’ notevole pertanto il salto qualitativo del giudizio d’appello che muta la dimensione dei valori in gioco: la decisione affonda le proprie radici non più solo sul diritto interno (interpretati comunque anche in primo grado in funzione della CEDU e dell’interpretazione che ne dà la Corte<sup>50</sup>) bensì nel terreno, più ampio e fertile, dei diritti umani<sup>51</sup>; la sentenza di appello conclude che lo Stato «*is acting unlawfully (because in contravention of the duty of care under Articles 2 and 8 ECHR) by failing to pursue a more ambitious reduction as of end-2020, and that the State should reduce emissions by at least 25% by end-2020*»<sup>52</sup>.

Infine, con la sentenza del 20 dicembre 2019, la Corte suprema olandese ha respinto l’appello dello Stato condannandolo quindi, in via definitiva, a ridurre le emissioni di almeno il 25% rispetto al 1990 entro la fine del 2020; quest’ultima decisione, rilevante in quanto chiude definitivamente il giudizio, non offre spunti di riflessione ulteriori “limitandosi” a respingere il ricorso dello Stato olandese.

#### **4. Il caso francese “Affaire du siècle”: il danno ecologico dovuto al deficit sul primo “budget carbone” deve essere riparato.**

Dopo la sentenza che chiude il caso Urgenda, giungono dalla Francia arresti giurisprudenziali innovativi e rilevanti in termini di giustizia climatica<sup>53</sup>. In particolare, con la decisione<sup>54</sup> del 3 febbraio 2021, il *Tribunal Administratif de Paris* ha

49 cfr. par. 4.45 «*[i]n assessing the question whether or not the State with its current climate policy is breaching one of Urgenda’s personal rights, the court considers that Urgenda itself cannot be designated as a direct or indirect victim, within the meaning of Article 34 ECHR, of a violation of Articles 2 and 8 ECHR. After all, unlike with a natural person, a legal person’s physical integrity cannot be violated nor can a legal person’s privacy be interfered with (cf. ECtHR 12 May 2015, Identoba et al./Georgia, no. 73235/12). Even if Urgenda’s objectives, formulated in its by-laws, are explained in such a way as to also include the protection of national and international society from a violation of Article 2 and 8 ECHR, this does not give Urgenda the status of a potential victim within the sense of Article 34 ECHR (cf. ECtHR 29 September 2009, Van Melle et al./Netherlands, no. 19221/08). Therefore, Urgenda itself cannot directly rely on Articles 2 and 8 ECHR*».

50 Par 4.46: «*[h]owever, both articles and their interpretation given by the ECtHR, particularly with respect to environmental right issues, can serve as a source of interpretation when detailing and implementing open private-law standards in the manner described above, such as the unwritten standard of care of Book 6, Section 162 of the Dutch Civil Code*».

51 Sul rapporto tra diritti umani e cambiamenti climatici cfr P.PUSTORINO, *Cambiamento climatico e diritti umani: sviluppi nella giurisprudenza nazionale*, in *Rivista OIDU – Ordine internazionale e diritti umani*, n. 3, 2021, pp. 596-605.

52 Par. 76 sentenza di appello Urgenda.

53 Per una ricostruzione dell’emersione del fenomeno in Francia cfr S.SCHMITT, *L’emersione della giustizia climatica in Francia*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 4,2021, pp. 955-976.

54 Il testo della sentenza è reperibile sul sito [http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2021/20211014\\_NA\\_decision-1.pdf](http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2021/20211014_NA_decision-1.pdf).

accolto<sup>55</sup> le richieste di tre associazioni ed una fondazione<sup>56</sup> le cui contestazioni erano iniziate nel dicembre del 2018 con l’invio di una “*lettre préalable indemnitaire*” ai componenti del governo francese; con essa contestavano una insufficiente e inadeguata azione climatica in violazione del diritto nazionale e internazionale.

Conclusa senza esiti la fase precontenziosa, i ricorrenti hanno intrapreso la via giudiziaria promuovendo ricorso davanti al *Tribunal* affinché condannasse lo Stato al pagamento, per ciascun ricorrente, di un euro a titolo di risarcimento del danno morale e di un euro per il danno ecologico subìto; ma, soprattutto, al di là di queste simboliche richieste, la pretesa principale era che fosse imposto alle autorità pubbliche competenti, sul solco tracciato dal caso Urgenda, una azione climatica più rigorosa.

I ricorrenti fondavano il proprio ricorso sulle disposizioni contenute nella *Charte de l’environnement* (che ha valore costituzionale<sup>57</sup>), sul principio di precauzione (come declinato nell’art. 5 della *Charte*)<sup>58</sup> nonché appellandosi, sul piano dei diritti umani, al rispetto del diritto alla vita e della vita privata e familiare ex artt. articoli 2 e 8 della CEDU.

*In primis* i giudici francesi, così come del resto quelli olandesi, si sono ampiamente soffermati sugli scenari climatici elaborati nei report dell’IPCC nonché sulle risultanze di uno studio elaborato dall’*Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique*, ente pubblico istituito nel 2001 con lo scopo di raccogliere dati ed elaborare proposte di misure di adattamento per affrontare i rischi derivanti dal cambiamento climatico, nonché di collaborare con l’IPCC stesso.

Da una serie di indicatori elaborati dall’ *Observatoire national* allo scopo di fotografare lo stato del clima e i suoi impatti trovano conferma, sul piano statale, quelle prospettazioni degli scenari elaborati sul piano internazionale: l’accelerazione della perdita di massa dei ghiacciai, un peggioramento dell’erosione costiera che ha

55 Come si vedrà nel prosieguo in realtà la decisione avviene in due tempi in quanto il Tribunale richiederà, per poter decidere sull’ingiunzione, un supplemento di istruttoria.

56 Fondation pour la Nature et l’Homme (FNH), Greenpeace France, Notre Affaire à Tous e Oxfam France.

57 La Francia ha introdotto la tutela dell’ambiente secondo una modalità *sui generis* in quanto, per riempire il vuoto costituzionale, non si è limitata ad aggiornare il testo integrandolo con modifiche minime ma ha scelto di utilizzare una forma indiretta tramite la redazione di un ampio articolato, la *Charte de l’environnement*, e l’inserimento di un richiamo ad essa nel preambolo alla Costituzione stessa dopo quelli alla Dichiarazione dei diritti dell’uomo del 1789 e del preambolo 1946; il testo del preambolo alla Costituzione francese è il seguente: «*Le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l’homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu’ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946, ainsi qu’aux droits et devoirs définis dans la Charte de l’environnement de 2004*». Sulle peculiarità della Carta francese anche comparata con il sistema italiano cfr M.ZINZI, *La Charte de l’environnement francese tra principi e valori costituzionali*, 2011; più recentemente sull’esperienza ambientale francese R.IERA, *Il caso francese*, in *federalismi.it*, n. 7/2017, pp. 22-32.

58 «*Lorsque la réalisation d’un dommage, bien qu’incertaine en l’état des connaissances scientifiques, pourra affecter de manière grave et irréversible l’environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d’attributions, à la mise en oeuvre de procédures d’évaluation des risques et à l’adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage*».

interessato un quarto della costa francese, le gravi minacce alla biodiversità dei ghiacciai e della costa, l'aumento di fenomeni climatici estremi quali le ondate di calore, la siccità, gli incendi boschivi, le precipitazioni estreme, le inondazioni e gli uragani, l'aumento dell'inquinamento da ozono e l'espansione degli insetti vettori di agenti infettivi come dengue o chikungunya.

I ricorrenti sostengono la responsabilità statale di un “*préjudice écologique*” in funzione dell'inadeguatezza dell'azione climatica implementata e chiedono la simbolica cifra di 1 euro nonché di adottare «*toutes les mesures nécessaires pour mettre fin au dommage lié aux surplus d'émissions de gaz à effet de serre et prévenir l'aggravation de ce dommage*»; il “*préjudice écologique*”, istituto relativamente recente del diritto francese<sup>59</sup>, è stato inserito all'interno del *Code civil* nel 2016 come forma di responsabilità extracontrattuale<sup>60</sup>.

I giudici riconoscono la legittimazione ad agire dei ricorrenti dal combinato disposto di alcuni articoli del *Code civil* e dell'art. 142.1 del *Code de l'environnement*; dopo che l'art. 1246 si limita a prevedere, genericamente, che chiunque sia responsabile di un danno ecologico sia tenuto a ripararlo<sup>61</sup>, questo viene definito nel successivo art. 1247 come un danno non trascurabile agli elementi o alle funzioni degli ecosistemi o ai benefici collettivi che l'uomo trae dall'ambiente<sup>62</sup>; il successivo art. 1248, dedicato ai soggetti titolari dell'azione di risarcimento, vi prevede anche le associazioni riconosciute o costituite<sup>63</sup> da almeno cinque anni dalla data di istituzione

---

59 In precedenza, con la legge del 1 aprile 2008 e relativo Décret d'application del 23 aprile 2009, l'ordinamento francese aveva recepito gli obblighi previsti nella Direttiva 2004/35 sulla responsabilità ambientale per la prevenzione e riparazione del danno ambientale; tuttavia, verificato che le forme di risarcimento previste sono risultate di difficile applicazione, l'ordinamento francese, nell'ottica di rafforzarne l'effettività, con la legge del 2016 ha recepito sul piano normativo l'istituto del *préjudice écologique* elaborato in sede giurisprudenziale a partire dalla sentenza Cass. crim., 25 sept. 2012, n°10-82938 che chiude il noto caso dell'affondamento della petroliera Erika; la nave battente bandiera maltese affondò davanti alle coste francesi a seguito di un cedimento strutturale avvenuto il 12 dicembre 1999 nell'effettuare un viaggio da Dunkerque a Livorno; l'incidente determinò lo sversamento in mare di circa 30.000 tonnellate di petrolio che causò danni pesantissimi all'ecosistema; per la precisione l'istituto del *préjudice écologique* trova il suo riconoscimento già nella sentenza di primo grado del caso Erika del *Tribunal de Grande Instance de Paris* del 2008.

60 Loi n. 2016-1087 dell'8 agosto 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages qu'a été consacré le *préjudice écologique* che introduce un nuovo titolo all'interno del *Code civil* intitolato «*La réparation du préjudice écologique*».

61 Ai sensi dell'art. 1246 del *Code civil* «*[t]oute personne responsable d'un préjudice écologique est tenue de le réparer*».

62 L'art 1247 del *Code civile* definisce «*réparable, dans les conditions prévues au présent titre, le préjudice écologique consistant en une atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement*».

63 In base all'art. 1248 del *Code civil* «*[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*». Seppur in ambito civilistico e con procedimenti di riconoscimento diverso, l'ordinamento francese adotta una bipartizione assimilabile a quella italiana per le associazioni ambientaliste, suddividendole tra “*agréées ou créées*” che corrisponde a riconosciute o meno, ma

del procedimento e che perseguono, come finalità sociale, la tutela della natura e la difesa dell'ambiente.

Infine, ai sensi dell'art. 142-1 del *Code de l'environnement*<sup>64</sup>, qualsiasi associazione, indipendentemente dal riconoscimento o meno, che abbia come oggetto sociale la tutela della natura e dell'ambiente, può rivolgersi al giudice amministrativo per ogni doglianza ad essa relativa.

Dal combinato disposto delle disposizioni contenute nel *Code civil* e nel *Code de l'environnement*, il *Tribunal Administratif de Paris* non trova difficoltà a riconoscere ai ricorrenti, in funzione dell'attività statutaria rivolta alla protezione dell'ambiente, la legittimazione ad agire a titolo di risarcimento del *préjudice écologique*.

Per quanto concerne gli obblighi per combattere il cambiamento climatico, la sentenza ricostruisce il quadro normativo di riferimento al fine di evidenziare tutta una serie di impegni assunti dalla Francia; sul piano internazionale vengono ricordati la Convenzione sui cambiamenti climatici e gli Accordi di Parigi mentre, in ottica europea, il primo e il secondo pacchetto clima energia – in particolare il regolamento UE 2018/842 - nonché la successiva adesione UE all'Accordo di Parigi e relativa notifica dell'NDC con impegno "collettivo" ad una riduzione minima del 40% delle emissioni 2030 rispetto a quelle del 1990.

Ma i giudici rilevano come, anche sul piano interno, vi siano riferimenti costituzionali e legislativi che evidenziano come lo Stato si sia vincolato nel perseguimento di obiettivi di riduzione delle emissioni; in particolare la sentenza evidenzia, sul piano costituzionale, la rilevanza dell'art. 3 della *Charte*<sup>65</sup> e, sul piano legislativo, le disposizioni dell'art. L. 100-4 del *Code de l'énergie*, come novellato dalla Loi dell' 8 novembre 2019 in materia di energia e clima<sup>66</sup>; in particolare, in quest'ultimo riferimento, dove risulta stabilito che, per rispondere "à l'urgence écologique et climatique", la politica energetica deve ridurre le emissioni di gas serra del 40% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990 e raggiungere la "carbon neutrality"

---

disciplina sul piano legislativo anche le seconde considerandole esplicitamente tra i soggetti titolari dell'azione di risarcimento; si ricorda invece come le associazioni non riconosciute italiane vedono riconosciuta l'eventuale legittimazione ad agire davanti al giudice amministrativo, nel silenzio legislativo, solo sul piano giurisprudenziale.

64 Art. L. 142-1 Code de l'environnement: «*Toute association ayant pour objet la protection de la nature et de l'environnement peut engager des instances devant les juridictions administratives pour tout grief se rapportant à celle-ci*».

65 «*Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences*».

66 Nella parte in cui dispone che «*[p]our répondre à l'urgence écologique et climatique, la politique énergétique nationale a pour objectifs : /1° De réduire les émissions de gaz à effet de serre de 40 % entre 1990 et 2030 et d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050 en divisant les émissions de gaz à effet de serre par un facteur supérieur à six entre 1990 et 2050. La trajectoire est précisée dans les budgets carbone mentionnés à l'article L. 222-1 A du code de l'environnement. (...)*»

entro il 2050; inoltre, ai fini della decisione, assume particolare rilevanza lo strumento di pianificazione del “*budget carbone*” ex art. L. 221-1 A del *Code de l’environnement*<sup>67</sup>.

L’ampia ricostruzione del quadro normativo serve a chiarire un elemento fondamentale per il prosieguo del ricorso: lo Stato francese si è impegnato sul piano sovranazionale e interno a raggiungere certi obiettivi nel campo delle riduzione dei gas serra; obiettivi fissati in termini di percentuali di riduzione rispetto al 1990 su scadenze di medio e lungo termine (2030 e 2050); obiettivi che, a giudizio dei ricorrenti, dovrebbero essere perseguiti tramite la riduzione dell’emissione dei gas serra, l’aumento della produzione di energia da fonte rinnovabile e il miglioramento dell’efficienza energetica.

Fissato il quadro generale di responsabilità, si tratta poi di individuare i criteri per stabilire se e perché, nello specifico, l’azione climatica possa essere giudicata come insufficiente .

Nel merito delle tre censure, i giudici operano un distinguo: per quanto concerne il settore efficienza energetica, nonostante i riscontri e le verifiche facciamo emergere come i risultati raggiunti siano insufficienti al rispetto degli obiettivi prefissati<sup>68</sup>, non si può tuttavia ritenere che ciò abbia determinato un contributo diretto all’aggravamento del danno ecologico di cui i ricorrenti richiedono il risarcimento; la censura quindi viene respinta; deduzioni pressoché analoghe, sempre a fronte di un riscontro negativo tra impegni<sup>69</sup> e risultati<sup>70</sup>, vengono fornite per la contestazione relativa al settore produzione di energia da fonte rinnovabile.

Invece, i giudici giungono a conclusioni diverse sull’obiettivo generale di riduzione delle emissioni gas a effetto serra; in particolare è lo strumento del *budget carbone* che assume valenza di parametro per valutare l’adeguatezza o meno degli impegni climatici assunti<sup>71</sup>; l’art. L. 222-1 A del *Code de l’environnement* prevede che per il periodo 2015-2018 e, successivamente, ogni 5 anni, vengano individuati, con decreto, i limiti nazionali di emissione di gas serra, denominati *budget carbone*; in base

67 Viene richiamato anche l’art. L. 222-1 B del *Code de l’environnement* sulla “low carbon strategy”: «*La stratégie nationale de développement à faible intensité de carbone, dénommée " stratégie bas-carbone ", fixée par décret, définit la marche à suivre pour conduire la politique d’atténuation des émissions de gaz à effet de serre dans des conditions soutenables sur le plan économique à moyen et long termes afin d’atteindre les objectifs définis par la loi prévue à l’article L. 100-1 A du code de l’énergie*».

68 Cfr par 25 dove risulta che dall’indagine svolta «*les objectifs que s’est fixés l’État en matière d’amélioration de l’efficacité énergétique n’ont pas été respectés et que cette carence a contribué à ce que l’objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre examiné ci dessous ne soit pas atteint...*»

69 L’art. 100-4 del *Code de l’énergie* prevede un impegno all’aumento dei consumi delle rinnovabile del 23% e del 32% nel 2030 ; ques’ultimo obiettivo è stato aumentato al 33% dalla legge dell’8 novembre 2019.

70 Par. 27, in base ai dati Eurostat in Francia, la quota delle energie rinnovabili sul consumo finale lordo di energia risulta del 16,6% con un aumento soltanto dello 0,9% rispetto al 2016; dato che rende poco probabile il raggiungimento del 23% del 2020 e pone anche dubbi sull’obiettivo di medio periodo del 2030.

71 L’individuazione di tale parametro, che permette di stabilire la quantità di gas serra emettibile per non superare, rispetto alla concentrazione di CO2 già esistente, un certo aumento della temperatura globale, è considerato un elemento fondamentale dai rapporti dell’IPCC.

all'art. 2 del Décret del 18 novembre 2015, i *budget carbone* sono stati stabiliti<sup>72</sup> per i periodi 2015-2018, 2019-2023 e 2024-2028 rispettivamente in 442, 399 e 358 Mt Co<sub>2</sub>.

Per valutare l'effettivo raggiungimento o meno degli obiettivi, i giudici si avvalgono di report scientifici prodotti da istituzioni nazionali francesi e, in particolare, dei dati che emergono nelle relazioni annuali di giugno 2019 e luglio 2020 pubblicate dall'*Haute Conseil pour le Climate* (HCC) e da quelli raccolti dal *Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique* (CITEPA); il primo è un organismo indipendente recentemente istituito proprio allo scopo di fornire pareri e raccomandazioni sull'attuazione delle politiche e misure pubbliche per ridurre le emissioni di gas serra della Francia; in particolare, esprime un parere sui piani climatici volti a ripartire per ciascun ministero l'obiettivo complessivo francese per raggiungere la neutralità entro il 2050; il secondo è una associazione senza scopo di lucro istituita nel 1961 che opera per conto del Ministero della Transizione Ecologica e che elabora ogni anno l'inventario delle emissioni di gas serra nell'aria in Francia.

Dal riscontro i giudici rilevano come nel periodo 2015-2018 la Francia ha «*substantiellement dépassé, de 3,5 %, le premier budget carbone qu'elle s'était assignée*»<sup>73</sup> ottenendo una riduzione media delle proprie emissioni dell'1,1% a fronte di un obiettivo circa l'1,9% annuo; inoltre, anche nel 2019, viene constatata soltanto una diminuzione dello 0,9% rispetto al 2018 quando il piano 2019-2023 prevederebbe un obiettivo di riduzione dell'1,5% annuo<sup>74</sup>; a differenza quindi dei segmenti efficienza energetica e fonti rinnovabili, nel caso delle riduzioni delle emissioni di gas serra, i giudici individuano una precisa responsabilità titolo di *prejudice écologique* per il mancato rispetto degli obiettivi che lo Stato francese si era autoimposto.

Il pregiudizio viene individuato in una sorta di “*responsabilità da traiettoria*”; in altri termini, gli impegni presi nel medio periodo (la riduzione del 40% di gas serra entro il 2030) e nel lungo periodo (la *carbon neutrality* nel 2050), non possono essere verificati soltanto a consuntivo ma impongono, implicitamente, una verifica *in itinere* in modo da poter valutare se il percorso di riduzione segue un sentiero che tende, almeno approssimativamente, verso il risultato perseguito; un disallineamento rispetto alla traiettoria implica l'adozione di misure correttive.

La riscontrata inadeguatezza delle misure permette così ai giudici di ritenerla causa diretta del *prejudice écologique* di cui i ricorrenti chiedevano il risarcimento e pertanto di accertare, ai sensi dell'art. 1246 del *Code civil*, la responsabilità dello Stato francese; tuttavia i giudici osservano anche come l'art. 1249 richieda, in via prioritaria, il risarcimento in forma specifica, ammettendolo in forma monetaria solo in caso impossibilità o insufficienza di tale modalità.

<sup>72</sup> Obiettivi parzialmente rivisti con il successivo Décret n° 2020-456 del 21 aprile 2020.

<sup>73</sup> Par. 30.

<sup>74</sup> *Ibidem*.

Sulla riparazione del danno i giudici operano un distinguo; considerato che i ricorrenti non hanno provato l'impossibilità per lo Stato di riparare "in natura" il danno ecologico, respingono la richiesta, simbolica, del pagamento di 1 euro<sup>75</sup>; ma la questione più rilevante, il vero e proprio "Affaire du siècle", com'è stato definito il caso dai *media*, era la richiesta di ingiunzione, ossia imporre<sup>76</sup> un obbligo di riparazione in forma specifica futura<sup>77</sup> tramite l'adozione di tutte quelle misure necessarie al fine di mantener fede agli obiettivi di riduzione stabiliti in modo da riparare il danno ambientale arrecato e di prevenire quelli futuri.

In merito a tale richiesta i giudici, non ritenendo di avere elementi sufficienti per potersi esprimere<sup>78</sup>, dispongono una istruttoria supplementare da svolgersi entro due mesi dalla sentenza.

Prima che il *Tribunal Administratif de Paris* si esprimesse a seguito delle risultanze dell'istruttoria supplementare (decisione che avverrà a fine ottobre 2021), la giurisprudenza francese aggiunge un'altra pietra miliare in tema di giustizia climatica; infatti, con la sentenza del 1 luglio 2021, il Consiglio di Stato<sup>79</sup> ha imposto alle autorità competenti di adottare tutte quelle misure di riduzione delle emissioni di gas serra prodotte sul territorio nazionale in modo da garantire il raggiungimento degli obiettivi di riduzione indicati nell'articolo L. 100-4 del Codice dell'Energia e nell'Allegato I del Regolamento (UE) 2018/842; anche in questo caso i giudici hanno constatato, dopo aver richiesto una istruttoria supplementare in base ai report forniti dal CITEPA e dell'HCC, che le riduzioni di emissioni di gas serra relative al 2019 e 2020 non risultano in grado di garantire il rispetto degli obiettivi climatici richiesti; il Consiglio di Stato ha fissato il termine nel 31 marzo 2022 per adottare tutte le misure necessarie.

Poco dopo tale importante arresto, giunge la decisione del *Tribunal Administratif de Paris* del 14 ottobre 2021 che accoglie il ricorso e ingiunge alle autorità statali competenti l'adozione di tutte le misure idonee a riparare il danno ambientale arrecato e prevenire deterioramenti futuri determinando la soglia di riduzione in 15 Mt CO<sub>2</sub> eq da sottoporre a conguaglio in funzione dei dati stimati dal CITEPA al 31

75 Mentre viene accolta la richiesta di risarcimento di 1 euro a titolo di danno morale.

76 Il ricorso si fonda sull'art. L.911-1 del *Code de justice administrative*.

77 Par. 39 « *les injonctions demandées par les associations requérantes ne sont recevables qu'en tant qu'elles tendent à la réparation du préjudice ainsi constaté ou à prévenir, pour l'avenir, son aggravation*».

78 Par 39: «*L'état de l'instruction ne permet pas au tribunal de déterminer avec précision les mesures qui doivent être ordonnées à l'État à cette fin*».

79 Il Consiglio di Stato aveva in precedenza deciso con la sentenza n. 427301 del 19 novembre 2020 l'ammissibilità del ricorso; in questo caso il *plaintiff* era il comune di Grande-Synthe, comune costiero sul Mare del Nord in periferia del porto di Dunkerque, particolarmente vulnerabile ai cambiamenti climatici in quanto esposto all'innalzamento del livello del mare e alle inondazioni; successivamente hanno aderito al ricorso altri comuni e sono state ammesse ad intervenire anche alcune associazioni ambientaliste.

gennaio 2022; i giudici fissano il termine per l'adozione delle misure idonee, in base ad un criterio di ragionevolezza<sup>80</sup>, nel 31 dicembre 2022 “*au plus tarde*”.

Nel giudizio, mentre i ricorrenti insistevano sull'insufficienza delle misure adottate dopo il 2017 in funzione dell'obiettivo di riduzione del 40% entro il 2030, il Ministero della Transizione Ecologica riteneva, invece, come il deficit rilevato nel primo *budget carbone* fosse già stato riassorbito all'interno della nuova *Strategie Nationale Bas-Carbone* che, nel definire una traiettoria di riduzioni delle emissioni di gas serra, ne avrebbe già tenuto conto.

Nel risolvere la controversia, il collegio non può far altro che fare riferimento e affidamento sui più recenti report scientifici disponibili forniti dall'HCC e del CITEPA; in essi ricava i dati che lo convince ad accogliere la richiesta dei ricorrenti<sup>81</sup> e a calcolare il danno ecologico, nel suo complesso<sup>82</sup>, in 15 milioni Mt CO<sup>2</sup> eq.

Per quanto concerne il principio di separazione dei poteri, nella sentenza viene precisato come, fissati sia l'obiettivo di riduzione che il termine per il suo raggiungimento, resta intatta la totale discrezionalità per le autorità pubbliche competenti di scegliere e adottare gli strumenti normativi ritenuti adeguati per rispettare gli obblighi imposti con la decisione.

Così come per il caso Urgenda è proprio questo che appare il fondamento che legittima la giustiziabilità del ricorso; da un lato, c'è il riscontro tra impegni presi e report scientifici elaborati da enti “terzi” e dall'altro, definito e imposto il *quantum* di riduzione e il termine per adempiere, resta impermeabile a qualsiasi invasione giurisprudenziale l'ambito della discrezionalità politica sul *quomodo*.

A conclusione delle riflessioni sul caso francese si segnala che, al fine di confermare gli impegni presi sul piano internazionale e a livello UE, il 22 agosto 2021 sia stata approvata la legge n. 1104 per la lotta ai cambiamenti climatici e la resilienza<sup>83</sup>.

80 Par 14 «*Enfin, au regard du quantum du préjudice constaté, il apparaît raisonnable que cette réparation soit effective au 31 décembre 2022, au plus tard*».

81 In base all'art. 1252 del code civil «*[i]ndépendamment de la réparation du préjudice écologique, le juge, saisi d'une demande en ce sens par une personne mentionnée à l'article 1248, peut prescrire les mesures raisonnables propres à prévenir ou faire cesser le dommage*».

82 I giudici rilevano dai report come il deficit di riduzioni del primo *budget carbone* relativo al periodo 2015-2018 risulta pari a 62 Mt CO<sup>2</sup> eq (quindi circa 15,5 Mt CO<sup>2</sup> eq annui); tale deficit non risulta preso in considerazione nei due budget successivi; tuttavia, come elementi “positivi”, dal rapporto ufficiale CITEPA emerge che le emissioni del 2019 risultano 7 Mt CO<sup>2</sup> eq in meno rispetto agli obiettivi e che nel 2020, “grazie” all'effetto COVID, le emissioni dovrebbero risultare di 40 Mt CO<sup>2</sup> in meno rispetto agli obiettivi; infine, nonostante le affermazioni “tranquillizzanti” del MTE sul 2021, le rilevazioni CITEPA sul 1 trimestre risultano di 113 Mt CO<sup>2</sup> eq; dato che, se confermato su base annuale, non permetterebbero di raggiungere l'obiettivo di riduzione per l'anno 2021.

83 Loi n. 2021-1104 del 22 agosto 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

## 5. Il caso tedesco: la “miopia” del *Bundes-Klimashutzgesetz* viola i diritti fondamentali.

Un'altra pietra miliare<sup>84</sup> si inserisce temporalmente, nel quadro europeo, tra la prima e la seconda decisione del *Tribunal Administratif de Paris* datate, rispettivamente, 3 febbraio e 14 ottobre 2021: con la decisione del *Bundesverfassungsgericht* (BVerfG) del 24 marzo 2021 vengono parzialmente accolti<sup>85</sup>, con giudizio unanime<sup>86</sup>, i ricorsi presentati contro le disposizioni contenute nella legge federale sui cambiamenti climatici del 12 dicembre 2019 (*Klimaschutzgesetz - KSG*); la censura principale dei ricorrenti era che lo Stato non avesse «*introduced a legal framework sufficient for swiftly reducing greenhouse gases, especially carbon dioxide (CO2)*».

Quindi, anticipando quello che poi avrebbero fatto la Spagna, con la “*Ley de cambio climático y transición energética*” del 20 maggio 2021 e la Francia, con la Loi n. 1104 del 22 agosto 2021, la Germania aveva già approvato, a fine 2019, una apposita disciplina legislativa federale al fine di adeguare la propria regolazione interna agli impegni presi sull’azione climatica.

In particolare, con la decisione, il KSG viene dichiarato incostituzionale, per incompatibilità con alcuni diritti fondamentali, nella parte in cui prevede solo obiettivi di riduzione delle emissioni da raggiungere fino al 2030 ma senza indicare nessun specifico impegno per il periodo successivo.

Le criticità vengono rilevate nell’art. 3 e nell’art. 4 del KSG, quest’ultimo in combinato disposto con l’all. 2; l’art. 3 imponeva, in generale, la riduzione graduale delle emissioni di gas a effetto serra e specificava un impegno di riduzione di almeno il 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990; conseguentemente, l’all. 2 stabiliva i plafond massimi di emissione per i diversi settori per l’obiettivo 2030, mentre l’art. 4 rimandava al 2025 il termine per la definizione degli obiettivi di riduzione annui post 2030.

Quindi, mentre il testo legislativo individuava uno «*specific pathway*» per le riduzioni sino al 2030, risultava invece privo di impegni espliciti per il periodo *post* 2030 e ne rimandava la definizione<sup>87</sup> ad una successiva ordinanza<sup>88</sup> del governo

84 Parla di “sentenza rivoluzionaria” R.BIN, *La Corte tedesca e il clima. Una rivoluzione?*, in *lacostituzione.info*.

85 Per l’analisi della sentenza sarà utilizzato il testo in inglese reperibile sul sito del BVerfG [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2021/03/rs20210324\\_1bvr265618en.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2021/03/rs20210324_1bvr265618en.html).

86 Il sistema tedesco prevede l’istituto della *dissenting opinion*; per una ricostruzione dell’istituto nell’ordinamento tedesco cfr D.CAMONI, *Due importanti lezioni europee per l’introduzione dell’opinione dissenziente nella Corte costituzionale italiana*, in *Rivista AIC* n. 3, 2021, pp. 61-69.

87 Art. 4 co. 6 KSG.

88 Ai sensi dell’art. 80 GG il Governo federale può essere delegato per legge ad emanare ordinanze (*Rechtsverordnung*), fonti assimilabili ai decreti legislativi italiani; tale ordinanza richiedeva anche il consenso

federale da adottarsi nel 2025; tuttavia questo posticipo, rileva il BVerfR, genera un *vulnus* costituzionale in quanto la legislazione, priva di una tale esplicitazione, incorpora implicitamente un rischio a carico delle generazioni future.

Infatti, fissato al 2050 l'obiettivo di neutralità climatica di lungo periodo<sup>89</sup>, la mancata programmazione degli obiettivi di riduzione nel periodo post 2030 rischia di determinare un peso eccessivo imposto a carico di "chi verrà dopo" dovendosi, a quel punto, in funzione del minor tempo a disposizione, adottare azioni e misure più urgenti e gravose; seppur in chiave diversa dal caso francese, quello tedesco ripropone il tema della necessaria individuazione di una traiettoria di riduzione delle emissioni quale unico strumento per poter verificare che le azioni prese siano effettivamente adeguate e coerenti con la transizione verso una *low-carbon economy*.

La sentenza, come del resto le altre, è intrisa di dati scientifici e di report che, in assenza di modifiche significative, prospettano scenari molto pessimistici futuri<sup>90</sup> sia a livello globale, sia per l'ambiente e il territorio tedesco<sup>91</sup>.

Tra i quattro ricorsi presentati, un aspetto peculiare del caso è che, oltre ad associazioni ambientaliste e persone fisiche tedesche, anche molto giovani, uno di essi è promosso da persone fisiche che risiedono in Bangladesh e in Nepal.

La Corte ammette lo *standing* sia per le persone fisiche tedesche (ma non per le due associazioni ambientaliste<sup>92</sup>) sia per i residenti in Bangladesh e in Nepal<sup>93</sup> perché, per questi ultimi, «*it cannot be ruled out from the outset that the fundamental rights of the Basic Law also oblige the German state to protect them against the impacts of global climate*

del Bundestag (art. 12 KSG versione prima del correttivo).

89 Art 1 KSG del testo prima delle modifiche introdotte a seguito della decisione del BVerfG.

90 Ad esempio la decisione evidenzia al par. 19 come «*[w]ithout additional measures to combat climate change, it is now considered likely that the global temperature will increase by more than 3°C by 2100 (BMU, Climate Action in Figures, 2019 edition, p. 6f.)*» e al par. 20 che «*[b]y 2100, the rise in global mean sea level is projected to be in the range of 26-77 cm if global warming is 1.5°C. If global warming reaches 2°C, the rise will be an additional 10 cm (IPCC, Special Report, Global Warming of 1.5°C, Summary for Policymakers, 2018, p. 11)*».

91 Non mancano anche riflessioni sul presente; cfr, ad esempio, al par 24 dove viene constatato che «*[c]limate change is already having multiple effects in Germany. By 2018, the country's annual mean temperature had risen by 1.5°C compared to the pre-industrial era (UBA, loc. cit., p. 7). The probability of extremely hot day occurring has increased. Heat events caused by climate change are already posing a threat to human health in Germany (Federal Government, Zweiter Fortschrittsbericht zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel, 2020, p. 11; see also UBA, Vulnerabilität Deutschlands gegenüber dem Klimawandel, 2015, p. 603). The duration of summer heat waves in Western Europe has roughly tripled since 1880*».

92 Par. 136: «*As "advocates of nature", the environmental associations (appearing as complainants no. 12 and 13 in proceedings I BvR 2656/18) claim – on the basis of Art. 2(1) in conjunction with Art. 19(3) and Art. 20a GG in the light of Art. 47 of the EU Charter of Fundamental Rights – that the legislator has failed to take suitable measures to limit climate change and has thereby disregarded binding requirements under EU law to protect the natural foundations of life. However, the Basic Law and constitutional procedural law make no provision for this kind of standing to lodge a constitutional complaint*».

93 Pur ammettendo lo *standing* dei cittadini residenti all'estero il BVersG tuttavia rigetta il ricorso per inevitabili questioni territoriali in quanto non viene ritenuto ammissibile imporre alla Germania misure di mitigazione fuori dai propri confini nazionali.

*change*»; le uniche censure costituzionali ammesse sono quelle che impugnano l'art. 3 e 4 del KSG in combinato disposto con l'allegato 2.

Le basi costituzionali su cui si fondano i quattro ricorsi sono parzialmente diverse ma ricorrono le censure in merito all'art. 2, co. 2 del Grundgesetz (GG)<sup>94</sup> che sancisce il diritto alla vita e all'integrità fisica, e all'art. 14 co. 1 quale violazione del diritto alla proprietà; lo Stato avrebbe violato i suoi "*duties of protection*" a causa dell'insufficiente azione climatica; inoltre, l'altro riferimento richiamato, è l'art. 20a GG, introdotto con la legge di riforma costituzionale del 1994, in base al quale lo Stato tutela, anche nei confronti delle generazioni future, le naturali condizioni di vita, nel quadro dell'ordinamento costituzionale, attraverso la legislazione, e nel rispetto delle disposizioni di legge e del diritto, attraverso il potere esecutivo e la giurisprudenza<sup>95</sup>.

Nel merito della funzione dell'art. 20a del GG, il BVerfG ne ricorda la sua corretta dimensione e portata costituzionale; *in primis* non riconosce alcun diritto soggettivo all'ambiente e pertanto, una sua violazione diretta, non può essere invocata come parametro su cui fondare una censura costituzionale<sup>96</sup>; infatti, la protezione dell'ambiente viene inquadrata quale "*Staatszielbestimmung*", vale a dire quale obiettivo fondamentale dello Stato<sup>97</sup>; tuttavia, posto che risulta pacifico come l'impegno pubblico garantito dall'art. 20a GG comprenda anche l'azione a protezione del clima<sup>98</sup>, ciò non incide sul fatto che l'articolo, così come interpretato, possa essere comunque soggetto a giudizio di costituzionalità<sup>99</sup>; inoltre, rievocando un principio ricordato nella Corte costituzionale italiana nella nota sentenza Ilva, viene precisato come l'obbligo costituzionale del "*duty to protect the climate*", dovuto anche

94 Prima della revisione costituzionale del 1994, che ha introdotto l'art. 20a nel GG, il BVerfG ha interpretato estensivamente proprio l'art. 2 GG per comprendere alcune garanzie a tutela dell'ambiente, cfr. G.CORDINI, *Diritto ambientale comparato*, p. 122, in P.DELL'ANNO, E.PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Vol I, 2012.

95 Il testo in lingua originale dell'Art 20a del GG è il seguente: «*Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung*».

96 Cfr par 112 dove il BVerfG ricorda come furono anche discusse proposte di configurare la tutela dell'ambiente quale diritto soggettivo ma che poi, in sede di approvazione della legge di riforma costituzionale, la scelta adottata con l'art. 20a GG sia stata diversa; coerentemente con tale approccio risulta sia la scelta di inserimento dell'articolo fuori dal catalogo dei diritti fondamentali, sia, in termini procedurali, la sua mancata menzione tra i diritti che possono essere fatti direttamente valere in sede di ricorso costituzionale (art. 93, par 1, 4a GG).

97 cfr. BVerfGE 128, 1 <48>; 134, 242 <339 para. 289>.

98 Par 198, «*Art. 20a GG obliges the state to take climate action (cf. BVerfGE 118, 79 <110 f.>; 137, 350 <368 f. para. 47, 378 para. 73>; 155, 238 <278 para. 100>)*».

99 Cfr par. 205 dove la Corte precisa come il fatto che l'art. 20a non contenga uno standard esplicito e ne rimetta la sua definizione al legislatore non è rilevante in quanto l'«*Art. 20a GG is a justiciable legal provision*».

all'irreversibilità dei cambiamenti climatici<sup>100</sup>, non ne determina una assoluta e incondizionata prevalenza sugli altri interessi e valori oggetto di protezione.

Nessun interesse (o valore) coinvolto può essere, in assoluto, "tirannico" ma, vista la loro inevitabile natura conflittuale è sempre indispensabile individuare un loro bilanciamento senza poter stabilire gerarchie storicamente definite e prevalenze incondizionate; tuttavia la Corte tedesca pone anche in evidenza come, in termini relativi, il "peso specifico" del *duty of protect* causa cambiamento climatico incorpora una sua tendenza naturale all'aumento in funzione dell'intensificazione del fenomeno con il trascorrere del tempo.

Per evidenziare il cuore della decisione si ritiene utile riportare il par. 142 della sentenza:

*«The constitutional complaints are partially successful. While it is not ascertainable that the legislator has violated its constitutional duties to protect the complainants against the risks of climate change ..., fundamental rights have nonetheless been violated because the emission amounts allowed by the Federal Climate Change Act in the current period are capable of giving rise to substantial burdens to reduce emissions in later periods».*

Soffermandosi sugli elementi che inducono i giudici ad accogliere il ricorso, risultano svolgere un ruolo cruciale sia il fattore tempo<sup>101</sup>, sia la dimensione "finita" del consumo di CO<sub>2</sub>, per cui un eccesso di consumo attuale incide e riduce quello futuro.

La Corte introduce il concetto di "*advance interference-like effect*"<sup>102</sup> sul futuro dei ricorrenti; le scelte legislative di non prevedere impegni vincolanti dopo il 2030 produce una "interferenza" nei loro diritti fondamentali costituzionalmente riconosciuti, cioè nelle loro libertà future; interferenza che può essere rilevabile già adesso in quanto è possibile anticipare le implicazioni nelle varie attività del domani; in altri termini, la concessione di maggiori libertà oggi, ossia concedere più emissioni inquinanti in riferimento a qualsiasi tipo di attività, implica, inevitabilmente, limitare le opzioni future per la riduzione del *carbon budget* a disposizione e ciò determina, di conseguenza, un pregiudizio<sup>103</sup>.

100 Par 198: *«In order to prevent global warming from exceeding the temperature limit that is relevant under constitutional law (see para. 208 ff. below), it is necessary to stop further greenhouse gas concentrations from accumulating in the Earth's atmosphere. This is because, as things currently stand, greenhouse gas concentrations and the resultant global warming that leads to climate change are largely irreversible».*

101 Par 121 *«The amount of time remaining is a key factor in determining how far freedom protected by fundamental rights will have to be restricted – or how far fundamental rights may be respected – when making the transition to a climate-neutral society and economy»*

102 In lingua tedesca "*eingriffsähnliche Vorwirkung*"; in argomento cfr. P.MINNEROP, *The 'Advance Interference-Like Effect' of Climate Targets: Fundamental Rights, Intergenerational Equity and the German Federal Constitutional Court*, in *Journal of Environmental Law*, 2021, pp 1- 28.

In base a tali considerazioni gli articoli del KSG censurati dai ricorrenti sono dichiarati incostituzionali in quanto creano «*disproportionate risks that freedom protected by fundamental rights will be impaired in the future*»<sup>104</sup>; quindi, tenuto conto anche della difficoltà e dell'incertezza nella rilevazione dei dati delle emissioni (e quindi della difficoltà di conoscere il “*carbon budget futuro*”)<sup>105</sup>, nonché della natura probabilistica degli scenari descritti nei report scientifici, la criticità che conduce all'incostituzionalità del KSG risiede nei “*disproportionate risks*”; non vi è alcuna certezza dei pregiudizi futuri nei diritti fondamentali dei ricorrenti ma il punto centrale è che la legislazione statale già oggi deve dimostrare di farsene adeguatamente carico in modo da non rendere eccessive le limitazioni da porre in essere domani; ed ecco perché le disposizioni censurate, in particolare per ciò che non prevedono, giocano un ruolo chiave.

Ma per giungere a dichiarare la loro incostituzionalità, la Corte ha dovuto spiegare perché l'interferenza rilevata non fosse, invece, compatibile con la GG ed inizia fissando il principio in base al quale le disposizioni risulterebbero in violazione dell'art. 20a GG se l'azione climatica «*might no longer be achievable post-2030 due to the emission amounts allowed until 2030*»<sup>106</sup>.

La Corte richiama sia le esigenze costituzionali di adottare «*precautionary measures*»<sup>107</sup> sia il principio di proporzionalità<sup>108</sup> che, applicato al caso concreto, richiede che ad una generazione non dovrebbe essere concesso «*to consume large portions of the CO2 budget while bearing a relatively minor share of the reduction effort, if*

---

103 Par 187 «*Consuming the annual emission amounts that these provisions allow until 2030 inevitably and irreversibly uses up portions of the remaining CO2 budget*».

104 Par 183.

105 Cfr Par 220 e ss; in particolare par. 228 dove la Corte, sintetizzando il nodo della questione afferma che, dopo una accurata analisi dei report scientifici «*while it cannot be ruled out that Germany's remaining budget might actually be larger than calculated, overall it seems equally possible that the remaining budget might be smaller*».

106 Par 190.

107 Il principio di precauzione si è affermato proprio nella dottrina (*Vorsorgeprinzip*) e giurisprudenza tedesca a partire dagli anni '70 del secolo scorso a fronte dei primi riscontri di danni all'ambiente, in particolare a causa delle attività industriali, ma in assenza di adeguate certezze scientifiche. Come noto, tale principio è poi confluito nel Trattato di Maastricht del 1992 e inserito assieme agli altri che oggi guidano la politica UE in relazione all'ambiente. Per una disamina di come il *Vorsorgeprinzip* si distingue dal tradizionale principio di difesa dai pericoli (*Gefahrenabwehrprinzip*) cfr A.GRAGNANI, *Le prospettive di codificazione del diritto ambientale in Italia e in Germania*, in *Astrid on line*, n. 13, 2009, p. 20-22; per ampia letteratura tedesca sul *Vorsorgeprinzip* cfr stesso contributo in particolare nota 79; per una ricostruzione storica del principio precauzione nell'ordinamento tedesco cfr anche P. SAVONA, *Il principio di precauzione e il suo ruolo di sindacato giurisdizionale sulle questioni scientifiche controverse*, in *federalismi.it*, 28 dicembre 2011 e più recentemente, nel quadro emergenziale causa COVID-19, cfr F.SCALIA, *Principio di precauzione e ragionevole bilanciamento dei diritti nello stato di emergenza*, in *federalismi.it* n. 32, 2020, pp. 183-220.

108 Anche la proporzionalità trova origine nell'ordinamento tedesco per poi diventare principio generale dell'azione europea che, in base all'art. 5, par. 4 TUE deve limitarsi a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi indicati nei Trattati; e applicato dalla CGUE; cfr F.SCALIA, *op.ult.cit.*, p.191 e bibliografia ivi richiamata in nota n. 39

*this would involve leaving subsequent generations with a drastic reduction burden and expose their lives to serious losses of freedom*<sup>109</sup>; i due concetti non operano distintamente bensì in chiave sinergica in quanto la proporzionalità viene utilizzata dalla Corte quale declinazione del principio di precauzione<sup>110</sup>.

Posto l'obiettivo vincolante dell'Accordo di Parigi e tenuto conto dell'incertezza sull'entità del futuro *carbon budget* effettivamente a disposizione, le misure, di cui ovviamente il legislatore conserva ampio spazio di discrezionalità di scelta, devono comunque essere adottate *"in good time"* anche al fine di evitare un sacrificio eccessivo, in termini di proporzionalità, a carico del futuro.

Tutte le riflessioni portate avanti dalla Corte, con l'ausilio di riferimenti scientifici, convergono nell'individuare il *vulnus* del KSG con la mancanza di qualsiasi programmazione attuale nella riduzione delle emissioni del periodo post 2030, la cui definizione viene traslata al 2025.

L'incertezza generale, che inevitabilmente accompagna il fenomeno cambiamento climatico, non può essere elemento che disimpegna ad assumere oggi posizioni orientate e definite per il futuro; anzi, a maggior ragione, richiede ed impone, anche da un punto di vista costituzionale<sup>111</sup>, che la *"via"* sia tracciata dalle autorità pubbliche prima possibile, perché solo in questo modo si potrà identificare *«which products and activities in the broadest sense will soon need to be significantly reshaped»*<sup>112</sup>.

Per tali motivi il BVersG ha dichiarato l'incostituzionalità delle disposizioni censurate in quanto lesive di diritti fondamentali dei ricorrenti quali la tutela della vita, dell'integrità fisica e della proprietà privata; violazione determinata dall'interferenza causata dalla carenza di programmazione legislativa sulle riduzioni di emissioni gas serra per il periodo post 2030; programmazione che risulta espressione di un dovere oggettivo statale di protezione del clima anche a favore delle generazioni future.

L'obbligo dello Stato non può limitarsi alla definizione dell'obiettivo di lungo periodo, ma deve anche tracciare la transizione verso la *carbon neutrality* utilizzando

109 Par 192.

110 Peraltro, come indicato anche nel paragrafo 6.3.1 della nota Comunicazione della Commissione Europea del 2 febbraio 2020 sul principio di precauzione, in relazione al fatto che le misure adottate dovrebbero proporzionate al livello di protezione desiderato *«[i]t is in situations in which the adverse effects do not emerge until long after exposure that the cause-effect relationships are more difficult to prove scientifically and that – for this reason – the precautionary principle often has to be invoked. In this case the potential long-term effects must be taken into account in evaluating the proportionality of measures in the form of rapid action to limit or eliminate a risk whose effects will not surface until ten or twenty years later or will affect future generations»*.

111 Par 253 *«[i]t is imperative under constitutional law that further reduction targets beyond 2030 are specified in good time, extending sufficiently far into the future»*; interessante come il BVersG richiami anche la precedente sentenza della Supreme Court irlandese del 31 luglio 2020 che affronta un caso simile; in quel caso la Corte ha ritenuto che il *National Mitigation Plan* adottato nel 2017 non contenesse sufficienti informazioni per la carenza di specifici obiettivi intermedi; la Corte ha ritenuto, concordando le censure dell'associazione ricorrente, che *«a compliant plan must be sufficiently specific as to policy over the whole period to 2050»*.

112 Par 254.

le informazioni che oggi sono a disposizione e, precauzionalmente, deve considerare, nel bilanciamento, anche i diritti delle generazioni future come indicato esplicitamente nell'art. 20a GG e, in particolare, visto la relativa "miopia" del KSG, del futuro dell'attuale generazione di giovani.

A completezza dell'argomento è opportuno precisare come, a seguito della decisione del BVersG, anche all'interno della campagna elettorale in vista delle elezioni politiche tenutesi a settembre, il legislatore tedesco ha prontamente adeguato il KSG; il testo novellato, come emendato ad agosto del 2021, prevede all'art. 3 una riduzione delle emissioni di almeno il 65% entro il 2030 rispetto al 1990 (nel testo precedente era previsto solo il 50%), introduce anche una riduzione di almeno l'88% entro il 2040 e prevede di raggiungere la neutralità climatica entro il 2045 (quindi 5 anni prima dell'obiettivo di Parigi); inoltre, viene inserito un nuovo allegato 3 che definisce gli obiettivi di riduzione per il periodo 2031-2040.

Inoltre, sull'onda della decisione, la società civile ha promosso una serie di ricorsi volti a contestare la regolazione sul clima dei singoli *Land* censurando l'assenza di una legislazione statale sul clima oppure la sua inadeguatezza<sup>113</sup>.

## 6. L'ordinamento italiano davanti ai ricorsi sul clima.

Le tre decisioni, nel suo complesso, forniscono un quadro particolarmente innovativo e promettente per i futuri casi di giustizia climatica; seppur con le differenze che caratterizzano i relativi ordinamenti e con l'inevitabile superficialità con cui sono stati analizzati, dai tre casi sembrano comunque emergere alcuni elementi unificanti e sembrano rendere ipotizzabile una "circolarità" europea delle coordinate generali su cui si sviluppa la *ratio decidendi*.

Provando a tirare le fila, cercando di evidenziare comunanze e diversità tra le decisioni, partiamo da una prima osservazione che, in questo momento storico, sembra assumere i tratti della banalità ossia che gli Stati convenuti riconoscono, pacificamente, le conseguenze negative causate dai cambiamenti climatici e concordato sull'esigenza di invertire, prima possibile, un meccanismo non più sostenibile; a titolo esemplificato, nel caso Urgenda, i giudici osservano come «*[i]t is not disputed between the Parties that dangerous climate change has severe consequences on a global and local level*»<sup>114</sup>; nessun Stato convenuto mette più in dubbio gli effetti dannosi prodotti dalle emissioni dei gas serra; il problema non risiede più nell'*an* ma

<sup>113</sup> Le cause sono reperibili all'indirizzo <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-jurisdiction/germany/>

<sup>114</sup> Questo è un elemento che sembra caratterizzare tutti i casi di giustizia climatica almeno europei; in ottica internazionale è noto invece l'atteggiamento tendenzialmente negazionista del fenomeno portato avanti dall'amministrazione statunitense sotto la presidente Trump.

nel *quomodo*<sup>115</sup>; semplificando un po', il nocciolo del contenzioso verte sul fatto che gli Stati sono convinti di aver già fatto quanto necessario per affrontare la questione climatica mentre i giudici, sollecitati dai ricorsi, ritengono che gli sforzi non siano stati invece sufficienti o adeguati.

Altro fattore comune è l'ampio spazio concesso ai *report* scientifici e in particolare quelli elaborati dall'IPCC; tuttavia, ogni tribunale, nel decidere, ha poi cercato anche adeguate conferme e informazioni tecniche avvalendosi di istituti ed enti pubblici "territoriali"; il risultato finale sembra quello di una reciproca legittimazione in quanto gli enti scientifici vedono riconosciuto il loro operato per il tramite dei loro *report* che diventano basi motivazionali per le Corti, mentre quest'ultime, in assenza di adeguati supporti scientifici, difficilmente avrebbero potuto ricavare in altro modo valide argomentazioni a supporto delle proprie decisioni.

Sulla delicata questione del rispetto del principio di separazione dei poteri, le sentenze trovano una trama unificante nel momento in cui tutte ricercano un equilibrio tra obbligazione di mezzi e di risultato; le sentenze rilevano inadempienze, impongono obiettivi generici e termini ma non misure dettagliate e anzi, tengono a precisare, come lo Stato resti ampiamente libero di scegliere le modalità e i mezzi per raggiungere gli obiettivi di riduzione.

Inoltre emerge in tutte le decisioni un dovere statale di programmazione anche di breve e medio periodo in assenza del quale mancano gli elementi per valutare se, fissati gli obiettivi di lungo periodo, il percorso di riduzione venga davvero rispettato o meno; e se il caso francese evidenzia la necessità del monitoraggio e delle rideterminazione delle misure per recuperare eventuale deficit passati il caso tedesco guarda invece al futuro e, nell'ottica dell'equità intergenerazionale, impone al legislatore di ponderare quanto le decisioni prese oggi possano "interferire" sui diritti fondamentali del domani.

Altro elemento di comunanza è l'approccio precauzionale nella sua espressione e declinazione più tradizionale per cui la mancanza di certezza scientifica, più che sul fenomeno in sé sulla probabilità del realizzarsi degli scenari prospettati e sulla tempistica, non può costituire un pretesto per rimandare l'adozione di misure volte a prevenire l'aumento del clima.

Per quanto concerne la valutazione dello *standing*, i relativi ordinamenti erano già sufficientemente predisposti per accogliere i ricorsi promossi dalla società civile; le disposizioni civilistiche olandesi sulla *class action* e quelle francesi sul *préjudice écologique* rimuovono quei preliminari ostacoli procedurali che rischierebbero di essere insormontabili davanti a legittimazioni fondate soltanto sul principio generale

---

115 Ad esempio nel par. 4.32 della sentenza Urgenda di primo grado si osserva come «[t]he dispute between the Parties therefore does not concern the need for mitigation, but rather the pace, or the level, at which the State needs to start reducing greenhouse gas emissions».

dell'interesse "individualista" attuale e concreto vista la vocazione universale del fenomeno.

Anche il caso tedesco "risente", in senso positivo, del *direkte Verfassungsbeschwerde* che consente a qualsiasi cittadino che ritenga violato un suo diritto fondamentale di rivolgersi direttamente al BVerfG che ha riconosciuto lo *standing* anche ai residenti in Nepal e Bangladesh. Dopodiché, in ottica differenziale, mentre nel caso Urgenda i ricorrenti contestano l'entità dell'obiettivo di riduzione perseguito dallo Stato (il 17% invece di almeno il 25%), nelle altre controversie non viene contestato l'impegno assunto bensì la sua effettiva implementazione (caso francese) oppure l'omessa programmazione di medio termine (caso tedesco). Più precisamente, nel caso francese, rilevata l'inadeguatezza delle misure passate adottate, si contestava, in assenza di correttivi, la capacità di raggiungerli; ecco perché, riscontrato il deficit del primo *budget carbone*, i giudici impongono di adottare entro 31 dicembre 2022 quelle misure che siano in grado di riallineare la traiettoria previsionale delle riduzioni con gli effettivi riscontri. Nel caso tedesco, invece, il fattore rilevante della decisione del BVerfG è la mancanza di programmazione post 2030 della legislazione sul clima che rischia di determinare una violazione dei diritti fondamentali dei ricorrenti in quanto, l'interferenza, potrebbe ridurre il loro spazio di libertà futuro.

Per quanto concerne la "dimensione" dei valori in gioco, le sentenze francesi e quella tedesca, seppur dando comunque rilievo anche al quadro degli obblighi statali in funzione degli impegni internazionali ed europei, trovano solidi appigli motivazionali già nel proprio ordinamento costituzionale e interno, senza configurare l'insufficiente azione climatica statale quale violazione "sovranzionale" degli artt. 2 e 8 della CEDU.

Le tre decisioni evidenziano anche come la giustizia climatica possa penetrare nei singoli ordinamenti seguendo tutte le vie giurisdizionali possibili; infatti, seppur con le caratteristiche del sistema olandese, il caso Urgenda segue la via civile, il caso francese quella amministrativa (anche se poi i giudici decidono applicando principalmente disposizioni del *Code civil*) mentre quello tedesco si incardina sul piano costituzionale.

Il percorso ricostruttivo e comparativo svolto è utile anche riflettere sull'ordinamento italiano e, in particolare, a chiedersi se e quanto possa risultare pronto costituzionalmente, giuridicamente e culturalmente ad accogliere ricorsi promossi dalla società civile in nome dei cambiamenti climatici.

Quello che si può sicuramente affermare è che le decisioni analizzate, vista anche l'autorevolezza dei tribunali giudicanti, non possono non determinare, almeno nello scenario europeo, un riferimento per i giudizi futuri davanti a casi simili; a dimostrazione di una predisposizione alla circolarità, non sembra marginale ribadire come anche la sentenza del BVerfG richiama quella della *High Court* irlandese.

In particolare, le argomentazioni sviluppate per mantenere la decisione giudiziaria rispettosa del principio di separazione dei poteri, tratteggiano una impalcatura di ragionamento e motivazionale che appare solida e replicabile; obblighi internazionali, sovranazionali e interni definiscono obiettivi sulla base di report scientifici; il sindacato dei giudici si “limita” a verificare che ad impegni presi corrispondano, in concreto, misure che consentano traiettorie di riduzione coerenti e compatibili con essi; in caso di riscontro negativo, la “condanna” impone un obbligo di risultato lasciando le autorità statali libere di autodeterminare le specifiche misure per raggiungerlo. Circolarità che invece potrebbe risultare più problematica per il riconoscimento dello *standing*.

L’attuale configurazione del nostro sistema di accesso alla giustizia civile non prevede, come noto, una *class action* sul modello olandese; sotto questo profilo, sul piano civilistico, la logica “individualista” contenuta nell’art. 100 del c.p.c., in base al quale, per la proposizione di una domanda, è necessario dimostrare di avere un “interesse” concreto ed attuale, rischia di essere uno scoglio arduo da superare.

Anche sul piano costituzionale è noto come il nostro ordinamento non preveda modi di accesso diretto assimilabile all’istituto tedesco del *direkte Verfassungsbeschwerde*; l’eventuale attivazione della Corte costituzionale potrebbe arrivare quindi soltanto da un giudizio in via incidentale e sempre che il giudice *a quo* ravvisi le condizioni per l’ordinanza di rimessione; e occorre inoltre tener presente come, almeno per adesso, manca una legislazione nazionale esplicitamente dedicata al clima<sup>116</sup>.

Invece, sul piano amministrativo, il nostro ordinamento ha previsto da tempo una disciplina *ad hoc* per le associazioni ambientaliste che hanno trasformato gli interessi diffusi, indifferenziati, in interessi collettivi<sup>117</sup>.

In particolare, la legittimazione a ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l’annullamento di atti illegittimi è riconosciuta, sul piano del diritto positivo, solo alle associazioni ambientaliste riconosciute<sup>118</sup> ex art. 13 L. 349/86; per le altre, che operano quindi su basi territoriali più limitate, la legittimazione viene in generale ammessa<sup>119</sup> ma solo su base giurisprudenziale al sussistere di certi presupposti quali

116 Per una panoramica a livello europeo sulle leggi dedicate al clima cfr F.GALLARATI, *Le leggi-quadro sul clima negli Stati membri dell’Unione europea: una comparazione*, in *DPCE Online*, n. 4, 2021, pp. 3459-3484 reperibile all’indirizzo [www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/1431](http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/1431).

117 C.CARUSO, *Le forme di partecipazione: le associazioni ambientaliste*, in B.CARAVITA, L.CASSETTI, A.MARRONE (a cura di), *Diritto dell’ambiente*, 2016, p. 297.

118 Per ampia ricostruzione su legittimazione ad agire in materia ambientale delle associazioni ambientaliste cfr F.SCALIA, *La giustizia climatica*, op.cit., pp. 289-304.

119 Per una netta chiusura cfr sent. n. 3303/2016 Cons. di Stato commentata da O.SOLINA, *La legittimazione ad agire per la tutela di interessi collettivi*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2017, n. 2, pp. 249-255; posizione poi superata dalla sentenza n. 6/2020 dell’Adunanza Plenaria del Cons. di Stato che invece ha confermato l’applicazione del cd “doppio binario” per cui la legittimazione *ex lege* per le associazioni ambientaliste riconosciute non esclude quella delle non riconosciute al sussistere dei presupposti elaborati dalla giurisprudenza.

perseguire in modo non occasionale obiettivi di tutela ambientale, un adeguato grado di stabilità, un sufficiente livello di rappresentatività e un'area di afferenza ricollegabile alla zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si assume lesa (c.d. *vicinitas*); già quest'ultimo elemento, la *vicinitas*, potrebbe risultare particolarmente critico da qualificarsi a fronte di contestazioni in nome dei cambiamenti climatici.

Anche da questi brevi richiami, seppur occorrerà testare in concreto le posizioni giurisprudenziali assunte sulla base delle disposizioni attualmente vigenti, la "via" giudiziaria che sembra meglio predisposta nel nostro ordinamento ad accogliere ricorsi climatici è quella amministrativa.

Per quanto concerne i riferimenti costituzionali è noto come l'assenza di espliciti enunciati dedicati alla protezione dell'ambiente nel testo entrato in vigore il 1 gennaio del 1948 non sia stato di ostacolo alla giurisprudenza per riconoscere l'ambiente quale valore e, in particolare, vi si è giunti tramite una interpretazione evolutiva dell'art. 9 co. 2 in base al quale in base la Repubblica tutela il paesaggio; il vuoto terminologico è stato colmato, almeno per il momento, solo con la revisione costituzionale del 2001 ma nell'art. 117 dedicato alla ripartizione di competenze legislative che attribuisce alla Stato quella esclusiva in tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali; il tecnicismo che caratterizza l'articolo non lo configura come "terra di valori".

Tuttavia, come dimostra anche l'esperienza italiana, l'assenza di una specifica disposizione costituzionale non rappresenta, di per sé, elemento che impedisca l'elaborazione di forme di tutela pubblica a protezione dell'ambiente; conferme che del resto possono ricavarsi anche dai casi analizzati in quanto sia il Tribunale amministrativo di Parigi che il BVerfG hanno accolto i ricorsi nonostante né la *Charte de l'environnement* né la Legge Fondamentale tedesca includono espliciti riferimenti ai cambiamenti climatici; d'altro canto, simmetricamente, una presenza terminologica non è, in quanto tale, garanzia di sviluppo di un sistema di protezione dell'ambiente effettivo e concreto<sup>120</sup>; il rischio "*green washing*", anche se fenomeno patologico di natura commerciale in relazione alla vendita di prodotti, può mostrarsi anche a livello costituzionale.

In base a tali considerazioni, anche a testo invariato, la categoria notoriamente aperta dei valori costituzionali tutelabili non sembra impedire un riconoscimento da parte della Corte costituzionale italiana di un diritto al clima configurabile anch'esso, in linea con quanto statuito dal BVerfG, non tanto come diritto soggettivo, ma come dovere pubblico<sup>121</sup> da perseguire in attuazione dell'art. 9; in altri termini, il

<sup>120</sup> Per riflessioni in tal senso in ottica di comparazione costituzionale cfr C.SARTORETTI, *La tutela dell'ambiente nel diritto comparato: modelli costituzionali a confronto*, in R.FERRARA, M.A.SANDULLI, *Trattato di diritto dell'ambiente*, 2014, vol. I, pp. 337 e ss.

<sup>121</sup> Prendendo le mosse dall'art. 2 della Costituzione, l'opportunità, in chiave ambientale, di spostare l'attenzione sul versante dei doveri piuttosto che su quelli dei diritti è stata posta in evidenza da tempo in

riconoscimento dell'ambiente quale valore e la protezione che ne consegue non sembra possa impedire di incorporare, tra gli "oggetti" di tutela, anche il clima.

Tuttavia non si può non considerare anche il recente completamento dell'iter parlamentare<sup>122</sup> con cui si è perfezionata la modifica degli artt. 9 e 41 della Costituzione; al primo viene aggiunto un ulteriore comma in base al quale diventa compito della Repubblica tutelare anche «l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni» nonché indicato che «[l]a legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali»; l'art. 41 è invece stato oggetto di modifiche più "chirurgiche", con le specifiche al co. 2 che l'iniziativa economica privata non possa recare danno «alla salute» e «all'ambiente» e, in coda al co. 3, che l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata anche per finalità «ambientali»<sup>123</sup>.

Vista la naturale proiezione verso il futuro di qualsiasi disegno costituzionale, il valore aggiunto del testo novellato non andrà ricercato tanto nel riconoscere, accertare e canonizzare quanto risulta già, da molto tempo, elaborato dalla giurisprudenza; l'indagine più utile e interessante sembra piuttosto quella mirata ad esplorare nuovi significati in relazione al futuro della protezione dell'ambiente di cui i cambiamenti climatici, vista la trasversalità delle modifiche che impongono nei soggetti pubblici e privati, rappresentano forse la sfida più complessa; si tratta di capire se possa ancora essere dato un seguito a quell'approccio interpretativo evolutivo che, in assenza di riferimenti espliciti, ha permesso alla giurisprudenza civile di riconoscere il diritto all'ambiente salubre, alla Corte costituzionale di

---

dottrina, cfr F.FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Il diritto dell'economia*, 2002, n. 2, 216-259; in precedenza anche G.MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in *Scritti in onore di A. Predieri*, 1977, p. 1122.

122 In data 8 febbraio 2022 la Camera ha approvato, in seconda lettura, quasi all'unanimità (468 voti a favore, sei astenuti ed un solo contrario), la proposta di revisione costituzionale degli artt. 9 e 41 completando quindi l'iter previsto dall'art. 138 della Costituzione; il disegno di legge di revisione costituzionale era stato approvato, in prima lettura, al Senato il 9 giugno 2021 e alla Camera il 12 ottobre 2021; il Senato aveva approvato il testo in seconda lettura il 19 gennaio 2022.

123 Sulla revisione costituzionale degli artt. 9 e 41 si segnala il Paper dedicato all'argomento del 23 giugno 2021 promosso da *federalismi.it* con i relativi contributi degli A. reperibili dall'omonimo sito; inoltre in dottrina M.CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quad. Cost.*, n. 3, 2021, p. 285 e ss, il contributo è destinato al volume E. BRUTI LIBERATI, M. CECCHETTI, L. RONCHETTI, *Tutela dell'ambiente: diritti e politiche*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021; D.PORENA, *Sull'opportunità di un'espressa costituzionalizzazione dell'Ambiente e dei principi che ne guidano la protezione. Osservazioni intorno alle proposte di modifica dell'articolo 9 della Carta presentate nel corso della XVIII legislatura*, in *Federalismi.it*, n. 14/2020, p. 312 e ss.; Y.GUERRA, R.MAZZA, *La proposta di modifica degli articoli 9 e 41 Cost.: una prima lettura*, in *Forum di Quad. Cost.*, n. 4, 2021, p.109 e ss.; G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum di Quad. Cost.*, n. 2, 2021, p. 460 e ss.; A.O.COZZI, *La modifica degli artt. 9 e 41 Cost. in tema di ambiente: spunti dal dibattito francese sulla Carta dell'ambiente del 2004 tra diritti e principi*, in *DPCE on line*, n. 4, 2021, p. 3391 e ss; con osservazioni più mirate al cambiamento climatico cfr L.SALVEMINI, *Dal cambiamento climatico alla modifica della Costituzione: i passi per la tutela del futuro (non solo nostro)*, in *federalismi.it*, n. 20, 2021, p. 63 e ss.

riconoscere l'ambiente quale valore, alla Corte dei conti di elaborare il concetto di danno ambientale e alla giurisprudenza penale, seppur con tutti limiti e la cautela del settore, di interpretare il disastro innominato in chiave ambientale.

Nel merito delle modifiche dell'art. 9 si può notare come il cambiamento climatico non troverebbe un esplicito riconoscimento; quindi, almeno sul piano strettamente lessicale, il testo sembra nascere già un po' vecchio non recependo, sul piano formale, quella che sarà la grande sfida ambientale dei prossimi decenni; a temperamento di tale mancanza verrebbe invece canonizzato "l'interesse delle future generazioni"; l'inserimento di tale espressione all'interno dei principi fondamentali non potrebbe che rafforzare il "peso" degli interessi futuri e quindi, nell'ottica dell'equità intergenerazionale, favorire quell'interpretazione anticipatoria delle interferenze che caratterizza la decisione del BVerfG; anche le modifiche all'art. 41 non possono che rafforzare le pretese ad orientare l'attività pubblica e privata verso una economia che tenda verso la *carbon neutrality*; in sintesi, al di là delle valutazioni più o meno critiche<sup>124</sup> nei confronti della revisione costituzionale, le novità del testo non potranno certo indebolire le istanze di protezione dell'ambiente.

In questo quadro generale di "storiche" decisioni europee e modifica "green" della nostra Costituzione si inserisce anche il primo caso italiano di giustizia climatica promosso davanti al Tribunale civile di Roma, noto mediaticamente anche come "Giudizio Universale".

Limitandosi ad alcune riflessioni, i ricorrenti, espressione della società civile, ritengono che, per porre in essere azioni climatiche coerenti con l'incremento della temperatura globale entro l'aumento di 1,5°C, l'Italia sarebbe tenuta, entro il 2030, a ridurre le proprie emissioni del 92% rispetto ai livelli del 1990.

L'entità della richiesta si fonda sul rapporto "Obiettivi e politiche climatiche dell'Italia nel rispetto dell'Accordo di Parigi e delle valutazioni di Equity globale"<sup>125</sup> elaborato nel 2021 da *Climate analytics*<sup>126</sup> che così conclude:

*«Assumendo come presupposto un uguale livello di ambizione per ogni paese all'interno dell'intera gamma di risultati delle acquisizioni della letteratura sull'Equity, l'Italia avrebbe*

124 Tra le voci più critiche G.DI PLINIO, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in *federalismi.it*, Paper del 23 giugno 2021; l'A. ritiene la revisione, nel suo complesso «inutile, forse dannosa, al limite stupida»; cfr anche T.E.FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, *ivi*; l'A. ritiene la revisione non necessaria e paventa anche un potenziale rischio nella modifica dei principi fondamentali in quanto «anche laddove si volessero modificare i principi fondamentali (*rectius*: *supremi*) per migliorarli, si correrebbe il rischio di creare un pericoloso precedente, che oggi potrebbe valere pure in senso positivo ma domani non potrà essere impedito in senso negativo»; esprime una valutazione più positiva I.A.NICOTRA, *L'ingresso dell'ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*, in *federalismi.it*, Paper del 23 giugno 2021.

125 Testo in italiano reperibile all'indirizzo <https://asud.net/wp-content/uploads/2021/10/Report-CA-in-italiano.pdf>.

126 Organizzazione non profit con sede a Berlino e dislocata in altri Stati che si occupa anche di valutazione e analisi delle politiche climatiche; il sito istituzionale è all'indirizzo web <https://climateanalytics.org/>

*bisogno di ridurre le sue emissioni del 92% entro il 2030 rispetto al 1990 per essere in conformità con l'obiettivo di temperatura a lungo termine dell'Accordo di Parigi».*

Ovviamente, a dimostrazione della elevata sensibilità dei giudici europei a tener conto dei solleciti e delle preoccupazioni manifestate dalla società civile, il ricorso<sup>127</sup> non manca di segnalare le importanti e recenti decisioni di giustizia climatica che impongono agli Stati sforzi aggiuntivi, né manca una nutrita ricostruzione casistica di giurisprudenza italiana come fondamento, a giudizio dei ricorrenti, dell'accertamento della responsabilità da parte dello Stato italiano.

Venendo ai riferimenti civilistici, il ricorso reclama la responsabilità dello Stato italiano per la sua insufficiente azione climatica in relazione agli artt. 2043 e 2051 del c.c., nonché degli artt. 1173 e 1218 c.c. ; in particolare, si richiede di accertare in via principale la responsabilità ex art. 2043 c.c. e, in via subordinata, quella ex art. 2051 c.c. e, conseguentemente, «condannare il convenuto ex art. 2058, co. 1, c.c., 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 minore, in corso di causa accertanda».

Nell'atto introduttivo, oltre ad una insufficienza sul piano generale di tutti i provvedimenti attualmente in essere, critiche più specifiche sono indirizzate verso la Strategia italiana di lungo termine sulla riduzione delle emissioni, il PNRR e il PNIEC.

Ma in particolare è nei confronti di quest'ultimo che vengono dedicate le maggiori censure dei ricorrenti che richiedono di condannare lo Stato ex artt. 1453 e 2058 c.c. ad adeguarlo con misure idonee a realizzare l'abbattimento, entro il 2030, delle emissioni nella misura del 92% rispetto ai livelli del 1990.

Sulla base di un raffronto generale rispetto alla casistica analizzata nel presente contributo, l'azione giudiziaria sembra presentare maggiori similitudini con il caso Urgenda sia perché si contesta l'obiettivo generale determinato dallo Stato italiano, sia perché si incardina come giudizio civile.

E' probabile che la difesa statale contesterà la legittimazione ad agire dei ricorrenti e punterà sull'inammissibilità del ricorso prospettando una violazione del principio di separazione dei poteri; inoltre, in relazione alle censure sul PNIEC e la richiesta di conformarsi alle richieste di riduzione, sembra porsi anche una preliminare questione di giurisdizione del giudice amministrativo.

Un'ultima considerazione extragiudiziale su questo tipo di ricorsi per i quali non sembra da sottovalutare anche una loro valenza comunicativa; ad esempio si cerca di sensibilizzare l'opinione pubblica tramite l'allestimento di un sito dedicato<sup>128</sup> in

<sup>127</sup> L'atto di citazione è scaricabile dal sito <https://asud.net/wp-content/uploads/2021/10/Atto-di-citazione-A-Sud-VS-Stato-Italiano-2021.pdf>.

<sup>128</sup> Nel caso del ricorso italiano il sito è <https://giudiziouniversale.eu/>

modo da ricercare un consenso e rendere il più possibile accessibile a tutti i cittadini interessati l'azione giudiziaria posta in essere e le sue motivazioni.

In questa prospettiva sembra condivisibile l'affermazione che «[i]l processo potrebbe apparire, in fondo, come un "servizio" a favore delle autorità pubbliche, perché renderebbe la questione climatica accessibile a tutti, facendola uscire dal ghetto politico e tecnico in cui è rinchiusa»<sup>129</sup>; una sorta di visione "sociale" del contenzioso che, uscendo dalla stretta logica giuridica di individuare vincitori e vinti, aiuti piuttosto a "fare squadra", unico modo che sembra davvero efficace per affrontare le questioni ambientali visto che siamo, inevitabilmente, tutti sullo stesso pianeta.

---

<sup>129</sup> Riflessione basata sul caso *Affaire du siècle* proposta da S.SCHMITT, *L'emersione della giustizia climatica in Francia*, op.cit., p. 967.