

L'ACCESSO ALLE INFORMAZIONI AMBIENTALI E LE PRIME AZIONI PER DANNO DA CAMBIAMENTO CLIMATICO. ESPERIENZE A CONFRONTO.

Valentina Zampaglione*

Abstract

L'accesso alle informazioni ambientali deve consentire ai cives di valutare in maniera consapevole gli effetti delle emissioni inquinanti sull'ecosistema. Questo nuovo modo di intendere il principio di trasparenza e il collegamento del danno da cambiamento climatico a quello al diritto inviolabile alla vita e alle aspettative future, hanno spinto molti cittadini, anche molto giovani, ed alcune associazioni ambientaliste, ad agire in giudizio per richiedere, ora alle autorità statali ora alle imprese, il risarcimento del danno subito.

Access to environmental information must allow people to consciously assess the effects of polluting emissions on the ecosystem. This new way of understanding the principle of transparency and the linking between the damage produced by climate change with the one's to the inviolable right to life and future expectations, has prompted many citizens (even very young ones) and environmental associations to take legal action to request, now from state authorities, now from companies, compensation for the damage suffered.

Key words: *Access to environmental information – climate change – climate change litigation – damages produced by climate change – refugee status – human rights.*

INDICE: **1.** Introduzione; **2.** L'accesso universale alle informazioni ambientali; **3.** Le prime azioni per danno da cambiamento climatico; **4.** Sulla configurabilità di una responsabilità civile per danno da cambiamento climatico; **5.** Conclusioni.

1. Introduzione.

L'aumento delle temperature medie globali dell'aria e degli oceani, lo scioglimento diffuso di neve e ghiaccio e l'innalzamento del livello medio globale del mare sono diventati all'ordine del giorno. Non è necessario essere esperti in materia per rendersi conto della pericolosità di tali fenomeni.

È noto¹ che alla base di tutto c'è l'aumento della concentrazione di gas ad effetto serra

¹ * Dottore di ricerca in *Istituzioni e politiche ambientali, finanziarie, tributarie e previdenziali* presso l'Università degli studi di Napoli Federico II.

Sul cambiamento climatico antropogenico v.: M. ALLEN, *Scientific Challenges in the Attribution of Harm to Human influence on Climate* (2006/07), in *University of Pennsylvania Law Review*, 155, pp. 1353 ss; G. STIX, *A*

nell'atmosfera², costo occulto dell'attività umana.

Eppure l'esigenza di affrontare il problema dei cambiamenti climatici, e in generale la protezione dell'ambiente, è stata avvertita solamente in tempi recenti ed è andata di pari passo con il processo di industrializzazione.

Tra tutti, è stata l'Unione europea ad assumere un ruolo *leader* a livello mondiale³, ma le sue azioni risalgono alla fine del secolo scorso.

La comunità internazionale per molto tempo si è presentata divisa e non è riuscita ad unire le forze per un'azione congiunta⁴. È stata soprattutto la forte contrapposizione tra i paesi industrializzati e quelli in via di sviluppo ad ostacolare il raggiungimento di un accordo. Si pensi che dopo il protocollo di Kyoto del 1997⁵, si è dovuto attendere l'accordo di

climate Repair manual, in *Scientific American*, 295, 2001, p.46 ss; Z. HAUSFATHER, *The Water Vapor Feedback*, 2008, <https://www.yaleclimateconnections.org/2008/02/common-climate-misconceptions-the-water-vapor-feedback-2/>; JT KIEHL E. TRENBERTH, *Earth's Annual Global Mean Energy Budget*, in *Bulletin of the American Meteorological Society*, 1998, 78, pp. 197 ss; G. SCHMIDT, *Taking the Measure of the Greenhouse Effect*, in *Nasa Science Brief*, https://www.giss.nasa.gov/research/briefs/schmidt_05/; JK CHOI – BR BAKSHI, *Attribution of Global Warming*, in SG. Philander (ed) *Encyclopedia of Global Warming and Climate Change*, 2008, p. 95 ss.; V. JACOMETTI, *Climate change litigation: global trends and critical issues in the light of the Urgenda 2018 decision and the IPCC special report "Global warming of 15° C"*, in *Global Jurist*, 2019; M. PENNASILICO, *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, Napoli, 2014, pp. 167 ss.; B. POZZO, *Climate change and italian law*, in *Finnish Review of Environmental Law*, 3/2011, pp. 84-106; PULEIO G., *Rimedi civilistici e cambiamento climatico antropogenico*, in *Persona e Mercato* 2021/3, pp. 469 ss. VIOLA P., *Climate Constitutionalism Momentum, adaptive Legal System*, Spinger, 2022. Interessanti sono anche i rapporti periodici dell'IPCC – *The Intergovernmental Panel on Climate Change*.

2 Il cambiamento climatico rende più difficoltoso l'accesso alle risorse essenziali (acqua, cibo e pascoli), esacerbando le disuguaglianze sociali. Invero, l'aumento della concentrazione di gas ad effetto serra nell'atmosfera altera il bilancio di radiazioni della Terra e, per l'effetto di ciò, l'atmosfera vicino al suolo diventa più calda. Questo perché, i gas ad effetto serra nell'atmosfera terrestre assorbono la radiazione termica emessa dalla Terra e ne irradiano una parte verso la superficie terrestre. La radiazione di calore emessa dai gas ad effetto serra arriva alla superficie terrestre come radiazione di calore supplementare. Per compensare il calore in entrata e in uscita, la superficie terrestre irradia più calore.

3 Si pensi che l'Ue ha attivato il sistema di scambio delle quote di emissione (EU ETS) già prima che divenisse vincolante l'impegno di riduzione dei gas serra assunto con il Protocollo di Kyoto e che ad oggi si è posta l'obiettivo di raggiungere le zero emissioni nel 2050. Per un approfondimento sull'Eu Ets e sugli strumenti di mercato per ridurre le emissioni vedi note nn. 111 e 112, mentre per il Protocollo di Kyoto vedi nota n. 7.

4 Va ricordata l'UNFCCC, la Convenzione quadro delle Nazioni Unite del 1992 (entrata in vigore nel 1994, cui hanno aderito sia l'Ue che l'Italia) avente l'obiettivo di stabilizzare, in un periodo di tempo sufficiente a permettere agli ecosistemi di adattarsi naturalmente, le concentrazioni di gas ad effetto serra nell'atmosfera a un livello tale da evitare un impatto antropogenico pericoloso sul sistema climatico. A tal fine la responsabilità degli Stati è stata differenziata. In tale occasione, tra l'altro, è stata istituita anche la Cop (Conferenza delle parti), cui si devono i successivi trattati internazionali, in modifica della Convenzione. All'art. 4 di questo documento è imposta alle Parti aderenti l'adozione di una politica nazionale di riduzione delle emissioni, comunicando periodicamente le relative politiche e misure adottate.

5 Esso è stato adottato in occasione della Conferenza delle parti tenutasi a Kyoto nel 1997. Questo trattato internazionale – ratificato anche dall'Italia nel 2002 – impone alle Parti di non superare determinate quote di emissioni antropiche aggregate di gas ad effetto serra equivalenti al biossido di carbonio. Con l'emendamento di Doha è stata apportata un'importante modifica al sistema, che ha trovato applicazione per il periodo 2013-2020.

Il testo del protocollo si può leggere sul sito del segretario della convenzione sui cambiamenti climatici: www.unfccc.de. Per approfondimenti si veda: BERNINI E., RANGHIERI F., *Dal Protocollo di Kyoto alla direttiva europea: il nuovo panorama per l'ordinamento italiano*, in POZZO B. (cur.), *La nuova direttiva sullo scambio delle quote di emissione. La prima attuazione europea dei meccanismi previsti dal Protocollo di Kyoto*, Milano, 2003; BREIDNICH- MAGRAW ROWLEY RUBIN, *The Kyoto Protocol to the United Nation Framework convention on climate change*, in *American journal of international law (AJIL)* 1998, vol. 92, pp 315-331; CAMPBELL K.,

Parigi del 2015⁶ perché fosse assunto un nuovo impegno di riduzione delle emissioni.

La globalità del problema ambientale e il fenomeno dei *free riders* insegnano ad apprezzare anche i piccoli sforzi e, soprattutto, mostrano quanto sia importante coinvolgere le Nazioni con un più alto tasso di produzione di gas ad effetto serra, quali gli Stati Uniti e la Cina. Altrettanto determinante è il contributo derivante dalla condotta virtuosa dei singoli cittadini, che devono essere messi nella condizione di compiere le proprie scelte in maniera consapevole. Da qui l'importanza, come enunciato dalla Corte di giustizia europea⁷, dell'accesso universale alle informazioni ambientali e dell'applicazione del principio di trasparenza nella sua accezione più ampia possibile, accordando prevalenza all'esigenza di tutela dell'ambiente rispetto agli interessi egoistici e personali di chi non vuole che siano diffuse le informazioni sul *know how* e la strategia aziendale.

Questo indirizzo, unitamente alla potenza mediatica degli strumenti di comunicazione⁸, ha favorito l'affermarsi di quella sensibilità per la tutela dell'ambiente, cui ha fatto seguito il desiderio di intraprendere anche vere e proprie azioni giudiziarie, per ottenere almeno un ristoro economico per la lesione al diritto ad un clima sano e regolare e ai connessi diritti fondamentali. È stato così che sono state sollevate le prime azioni per il risarcimento del

From Rio to Kyoto: the use of voluntary agreement to implement the climate change convention, 1998; JACOMETTI V., *La lotta al cambiamento climatico e gli strumenti flessibili nel periodo post-Kyoto: incertezze della comunità internazionale e ambiziosi obiettivi dell'Unione Europea*, in *Bocconi legal papers*, pp. 53-64; MOLOCCHI A., *La scommessa di Kyoto: politiche di protezione del clima e sviluppo sostenibile*, Milano 1998; S. OBERTHÜR, *The Kyoto Protocol, international climate policy for the 21st century*, Spinger- Velarg, Berlino, 1999; PIANI G., *Il Protocollo di Kyoto: adempimento e sviluppi futuri: normativa, strategie, tecnologie*, Zanichelli, Bologna, 2008; RANGHIERI F., *Sostenibilità e cambiamenti climatici: il protocollo di Kyoto e i suoi strumenti*, Milano, Guerini studio, 2005; TOSATO G. E MENNA P., *Il processo di attuazione del Protocollo di Kyoto in Italia: metodi, scenari e valutazione di politiche e misure: Conferenza nazionale Energia e ambiente, Roma, 25-28 novembre 1998*, Enea, 2000.

6 L'Accordo è stato concluso a Parigi in occasione della Cop21 del 2015. Esso è ancorato ai risultati del V Rapporto di valutazione dell'*International Panel on Climate Change*, per cui pone l'obiettivo di stabilizzare l'aumento della temperatura media globale a 1,5 °C rispetto ai livelli preindustriali, o almeno di mantenere l'aumento ben al di sotto dei 2°C. A tal fine è stata stabilita una riduzione dei gas ad effetto serra del 45% rispetto ai livelli del 2010, per poi arrivare a zero emissioni entro il 2050. Il testo dell'accordo di Parigi è disponibile sul sito [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:22016A1019\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:22016A1019(01)). Per un approfondimento: BOMPAM E., *Il mondo dopo Parigi. L'accordo sul clima visto dall'Italia: prospettive, criticità e opportunità*, Edizioni ambiente, 2014; LOMBROSO L., *Ciao fossili. Cambiamenti climatici resilienza e futuro post carbon*, artestampa, 2016.

7 Causa T-716/14, *Anthony C. Tweedale/Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA)*, del 7 marzo 2019, par. 8-9. Il glifosato, un erbicida molto usato nelle coltivazioni di soia *round-up* geneticamente modificata, è liberamente utilizzato in Europa ed in altri paesi del mondo. Da molti è considerato come un esempio palese dei successi della biotecnologia. MONSANTO, *Roundup/Glyphosate Background Materials*, 2015, <http://www.monsanto.com/products/pages/roundup-safety-background-materials.aspx>. Ma sul punto vi sono pareri discordanti. Si pensi, ad esempio, che nel 2017 l'UE ha votato a favore del rinnovo della licenza, con il proposito di bandirlo definitivamente nel 2022: https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/glyphosate_en. L'INTERNATIONAL AGENCY FOR RESEARCH ON CANCER (IARC) dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) lo ha classificato come agente cancerogeno: <https://www.iarc.fr/featured-news/media-centre-iarc-news-glyphosate/>. Si veda anche CRESSEY D., *Nature.com - Widely used herbicide linked to cancer*, 24 Mar 2015, <http://www.nature.com/news/widely-used-herbicide-linked-to-cancer-1.17181>.

8 Va osservato, però, che sui mezzi di comunicazione di massa si parla ancora troppo poco delle questioni inerenti i cambiamenti climatici.

danno da cambiamento climatico, riconducibili nel più ampio settore del c.d. *climate change litigation*⁹.

Sono stati soprattutto i cittadini e le associazioni ambientaliste ad agire nei confronti degli Stati e delle istituzioni comunitarie per tutelare i diritti dell'uomo; ma non sono mancati casi in cui sono state le autorità nazionali ad agire contro le imprese¹⁰. Tuttavia questi possono essere considerati solo meri tentativi di vedere riconosciuti principi e responsabilità, in un settore del diritto ancora in evoluzione e pertanto privo di un quadro regolamentare idoneo a gestire, da un punto di vista della tutela, fenomeni di scala mondiale (qual è il cambiamento climatico), in relazione ai quali gli elementi probatori relativi al nesso di causalità risultano di particolare complessità.

Oggi, quella del *climate change litigation* è diventata una tematica centrale nel dibattito giuridico globale. Nella gran parte del mondo, infatti, sulla scia tracciata dai pionieri USA¹¹, sono state e continuano ad essere sollevate azioni per danno da cambiamento climatico.

I risultati tutt'altro che soddisfacenti ad oggi registrati rendono opportuna una ricognizione delle principali azioni esperite a livello europeo e internazionale, nel tentativo di ricostruire quali rimedi civilistici siano proponibili nel sistema italiano di giustizia civile ed in quello europeo, quali siano i possibili convenuti e quale la politica da perseguire per un'efficace lotta al cambiamento climatico.

2.L'accesso universale alle informazioni ambientali.

Prima di procedere con l'analisi delle azioni concretamente sollevate, bisogna soffermarsi in via preliminare sulla disciplina del diritto d'accesso alle informazioni ambientali.

Tra i casi decisi dalle Corti europee, quello del cittadino belga, C. Tweedale, contro l'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA)¹², del 7 marzo 2019, costituisce senza dubbio un momento importante per il riconoscimento a livello universale del diritto d'accesso alle informazioni ambientali. In quella occasione era accaduto che il signor *Anthony C. Tweedale* aveva richiesto all'Autorità europea per la sicurezza alimentare di accedere agli studi di tossicità utilizzati per determinare la dose giornaliera di glifosato, ammissibile (*acceptable daily intake*)¹³ in forza dei regolamenti (CE) n. 1049/2001¹⁴ e n. 1367/2006¹⁵.

9 Con l'espressione *Climate change litigation*, seguendo un orientamento consolidato, si fa riferimento a tutte quelle controversie giudiziarie in cui al centro vi sia il tema del cambiamento climatico o i cui esiti abbiano implicazioni pratiche in materia. Dunque, azioni civili risarcitorie di cittadini nei confronti dello Stato, azioni civili esercitate dallo Stato nei confronti delle grandi industrie che emettono gas ad effetto serra, richieste d'asilo di migranti ambientali, azioni di annullamento esercitate dai cittadini nei confronti degli atti legislativi (nei sistemi costituzionali che lo consentono). V. M. SPITZER, B. BURTSCHER, *Liability for Climate Change: cases, Challenges and Concepts*, in JETL, 2017, 2, pp. 137 ss; G. KAMINSKAITÈ SALTERS, *Constructing a Private Climate Change Lawsuit under English law* (2010); R. LORD, S. GOLDBERG, L. RAYMANI, J. BRUNÈE (eds), *Climate Change Liability* (2012); E. PÖTTKER, *Klimahaftungsrecht* (2014); J. SPIER, U. MAGNUS (eds), *Climate Change Remedies* (2014), VIOLA P., *Climate Constitutionalism Momentum, adaptive Legal System*, Springer, 2022

10 Si pensi, ad esempio, ai casi *Lliuya v. Rwe*, *Shell v. Delta del Niger*. Per un maggiore approfondimento si rinvia al paragrafo n. 3.

11 Tra le tante, si pensi al, ad esempio, al caso *Foster et al. v. Washington department of ecology* del 2015 ed il caso *Juliana et al. v. USA* del 2016. Il *Sabin Center for climate change law* ha rilevato dal 1986 ad oggi, circa milleduecento casi negli USA. <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/us-climate-litigation/>.

12 Causa T-716/14, *Anthony C. Tweedale/Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA)*, del 7 marzo 2019, parr. 8-9.

Qualche anno dopo, una domanda analoga veniva presentata anche da alcuni membri del Parlamento europeo¹⁶.

In entrambi i casi l'autorità europea ha negato l'accesso alle informazioni richieste perché altrimenti sarebbero stati compromessi quegli interessi commerciali che l'art. 4, par. 2, Reg. n. 1049/2001 considera prevalenti. L'autorità ha anche escluso l'applicazione del Regolamento di Aarhus¹⁷ e di conseguenza ha ritenuto che l'esigenza di tutelare l'ambiente non basta a giustificare la divulgazione degli studi, del *know-how* scientifico e della strategia commerciale¹⁸. Né a tanto basterebbe una valutazione scientifica dei rischi, realizzata conformemente al regolamento relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari (Reg. (CE) n. 1107/2009). La tesi sostenuta dall'EFSA (*European Food Safety Authority*) non è stata condivisa dal tribunale dell'Unione europea che ha annullato entrambi i provvedimenti da essa adottati, con una sentenza che è divenuta storica.

Le eccezioni al diritto di accesso, hanno sostenuto i giudici Ue, vanno intese in senso restrittivo¹⁹, così da assicurare garanzie procedurali elevate ed effettive e, soprattutto,

13 Il glifosato, un erbicida molto usato nelle coltivazioni di soia *round-up* geneticamente modificata, è liberamente utilizzato in Europa ed in altri paesi del mondo. Da molti è considerato come un esempio palese dei successi della biotecnologia. MONSANTO, *Roundup/Glyphosate Background Materials*, 2015, <http://www.monsanto.com/products/pages/roundup-safety-background-materials.aspx>. Ma sul punto vi sono pareri discordanti. Si pensi, ad esempio, che nel 2017 l'UE ha votato a favore del rinnovo della licenza, con il proposito di bandirlo definitivamente nel 2022: https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/glyphosate_en. L'INTERNATIONAL AGENCY FOR RESEARCH ON CANCER (IARC) dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) lo ha classificato come agente cancerogeno: <https://www.iarc.fr/featured-news/media-centre-iarc-news-glyphosate/>. Si veda anche CRESSEY D., *Nature.com - Widely used herbicide linked to cancer*, 24 Mar 2015, <http://www.nature.com/news/widely-used-herbicide-linked-to-cancer-1.17181>.

14 Regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (GU 2001, L 145, p. 43).

15 Regolamento (CE) n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006, sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (GU 2006, L 264, p. 13). Si ricordi che la Convenzione di Aarhus è stata firmata e ratificata dall'Ue con la decisione 2005/370/Ce. Essa riconosce e disciplina il diritto d'accesso all'informazione ambientale, la partecipazione del pubblico al processo decisionale ambientale e l'accesso alla giustizia e costituisce, secondo una giurisprudenza consolidata (v. CGUE, 14 febbraio 2012, causa C-204/09, caso *Flachglas Torgau*, EU:C:2012:71, punto 30) parte dell'ordinamento giuridico dell'Ue. Al fine di rispettare la Convenzione, l'Ue ha adottato il regolamento 2006/1367/Ue per disciplinare l'accesso alla giustizia in materia ambientale in relazione alle istituzioni e agli organi dell'Ue, e ha emanato la direttiva 2004/35/CE che prevede la partecipazione del pubblico all'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale.

16 Causa T-329/17 *Hautala e a./ EFSA* del 7 marzo 2019. La domanda era basata sugli stessi regolamenti ed era relativa a «materiale, condizioni sperimentali e metodi» ed a «risultati e analisi» degli studi sulla cancerogenicità del glifosato, contenuti nel medesimo rapporto dell'EFSA.

17 Vedi nota n. 14.

18 Causa T-716/14, par. 11.

19 I. PIAZZA, *Diritto di accesso e triloghi: un passo verso la trasparenza del processo legislativo europeo*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2018, 4, 487. Tra le pronunce della Corte di giustizia si v., ad esempio, Corte di giustizia 1° febbraio 2007, C-266/05, *Sison/Consiglio*; Corte di giustizia. 1° luglio 2008, C-39/05 e C-52/05, *Svezia e Turco/Consiglio*. Sulla natura giuridica del diritto di accesso v. in particolare Corte di giustizia. 30 aprile 1996, C-58/94, *Regno dei Paesi Bassi/Consiglio*, pubblicata in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1996, 1227 ss., con nota di L. LIMBERTI. Per un'interpretazione restrittiva del principio di trasparenza, a vantaggio della riservatezza, si veda Trib. UE, Sez. I, 7 febbraio 2018, T-851/16, *Access Info Europe c. Commissione europea* e il relativo commento di M. FILICE, *L'applicazione estensiva delle presunzioni generali di riservatezza: il lato oscuro del FOIA*

trasparenza. Esse non possono essere opposte, qualora le informazioni richieste riguardino emissioni nell'ambiente ai sensi dell'art. 6, par. 1, del regolamento n. 1367/2006, in quanto l'interesse pubblico alla tutela dell'ambiente è prevalente rispetto alla tutela degli interessi commerciali di una determinata persona fisica o giuridica.

L'interpretazione restrittiva delle eccezioni al diritto di accesso s'impone perché l'EFSA non è soggetta ad alcun controllo politico né istituzionale, per cui nessuna autorità può contestare il merito delle sue valutazioni tecniche, inclusa quelle sul glifosato. Solamente così, l'autorità con i suoi pareri scientifici, non vincolanti ma decisivi per la regolazione del settore, può trovare la sua legittimazione di fronte ai cittadini²⁰, che sono messi nella condizione di monitorarne l'operato e sindacare la forma degli atti adottati.

Tramite il principio di trasparenza, infatti, il tribunale non sindacava la sostanza dello studio scientifico dell'EFSA, sul quale non avrebbe competenza a giudicare; ma condiziona l'agire dell'autorità, imponendo all'agenzia europea di rendere palesi decisioni che altrimenti rimarrebbero segrete.

Questo modo di intendere l'accesso alle informazioni crea un circolo virtuoso: si legittima il potere delle istituzioni che, consapevoli della pubblicità del loro operato, sono incentivate all'efficienza, e ciò aumenta anche la fiducia dei cittadini nel sistema. Ma il diritto d'accesso non è solamente un meccanismo procedurale a garanzia del buon andamento; né è mero criterio di bilanciamento tra più interessi.

Trasparenza significa anche e soprattutto protezione dei più deboli offrendo la possibilità di realizzare uno Stato democratico²¹, in cui i diversi punti di vista possono essere apertamente discussi. Uno Stato in cui si tiene necessariamente in conto dell'opinione dei *constituencies*, senza assecondare le richieste provenienti da portatori di interessi particolari o corporativi.

europeo, in *Ambiente e Sviluppo*, 2018, 4, pp. 493 ss.

20 D. CURTIN - M. HILLEBRANDT, *Transparency in the EU: constitutional overtones, institutional dynamics and the escape hatch of secrecy*, in A. LAZOWSKI - S. BLOCKMANS (a cura di), *Research Handbook on EU Institutional Law*, Cheltenham, 2016, pp. 194 ss.

21 La normativa FOIA (*Freedom of Information Act*), introdotta con il d.lgs. n. 97 del 2016, è parte integrante del processo di riforma della pubblica amministrazione, definito dalla legge 7 agosto 2015, n. 124. Sul punto si veda, *inter alia*, A. BONOMO, *Informazione e pubbliche amministrazioni. Dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni*, Bari, 2012, pp. 83 ss.; C. COLAPIETRO (a cura di), *La terza generazione della trasparenza amministrativa: dall'accesso documentale all'accesso generalizzato, passando per l'accesso civico*, Napoli, 2016; V. GRASSI (a cura di), *La società del Noi. Comunità responsabili nell'era della globalizzazione*, Milano, 2018; H. KRANENBORG - W. VOERMANS, *Access to Information in the European Union. A Comparative Analysis of EC and Member State Legislation*, Groningen, Europa Law Publishing, 2006; A. MARCHETTI, *Il diritto d'accesso: modelli di enforcement e cause di exemptions nella prospettiva comparata*, in C. COLAPIETRO (a cura di), *Il diritto di accesso e la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi a vent'anni dalla legge n. 241 del 1990*, Napoli, 2012, pp. 209 ss.; G. MARENA (a cura di), *La trasparenza amministrativa alla luce del D.lgs. 97/2016*, Key, Vicalvi (FR), 2017; A. MOLITERNI, *La via italiana al "FOIA": bilancio e prospettive*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2019, 1, pp. 23 ss.; M.A. SANDULLI (a cura di), con contributi di DIANA URANIA GALETTA [et al.], *Le nuove regole della semplificazione amministrativa: la legge n. 241/1990 nei decreti attuativi della riforma Madia: trasparenza e anticorruzione, poteri sostitutivi, silenzio assenso tra PP. AA., conferenza di servizi, S.c.i.a.*, Milano, 2016; M. SAVINO, *Il FOIA italiano. La fine della trasparenza di Bertoldo* in *Giornale di diritto amministrativo*, 2016, 5, pp. 593-603; ID., *The Right to Open Public Administrations in Europe: Emerging Legal Standards*, Paris, Oecd-Sigma, 2010 (<http://www.oecd-library.org>), 15 ss.; R. TARCHI, *Il diritto d'accesso nella prospettiva comparata*, in C. COLAPIETRO (a cura di), *Il diritto di accesso e la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi a vent'anni dalla legge n. 241 del 1990*, Napoli, 2012, pp. 141 ss.

La trasparenza è presidio posto a tutela degli individui sia *uti singuli* (come parti in causa per la tutela di loro istanze di accesso) sia *uti cives* (come cittadini interessati a decisioni attinenti alla tutela di un interesse pubblico primario, quale la difesa dell'ambiente). Tutti devono avere la possibilità di conoscere se e come l'ambiente e la salute umana rischiano di essere compromessi dalle emissioni nocive, e di comprendere e valutare un determinato fenomeno²².

Nel caso del regolamento di Aarhus sulle emissioni inquinanti nell'ambiente, questo significa che l'accesso non va limitato alla natura, alla composizione, alla quantità, alla data e al luogo di tali emissioni, ma deve investire anche i dati relativi agli effetti a termine più o meno lungo di dette emissioni inquinanti sull'ambiente. Parimenti, va resa accessibile la spiegazione delle scoperte relative alla valutazione del rischio, così come pure il fondamento delle decisioni in tema di gestione dello stesso rischio (art. 3, comma 1, n. 13)²³.

Mettere tutti nella condizione di conoscere il modo in cui l'ambiente possa essere compromesso²⁴, significa che l'accesso alle informazioni non può limitarsi all'attività materiale di consultazione dei documenti; e che le informazioni devono essere chiare, esaustive ed utili e facilmente accessibili. Ci deve essere uno scambio interattivo di informazioni e chiarimenti tra i responsabili della valutazione del rischio ed i responsabili della gestione dello stesso, i consumatori, le imprese, la comunità accademica e gli altri interessati. Da qui l'importanza di assicurare una semplificazione procedurale che consenta di interpellare l'autorità tramite una semplice *mail*²⁵.

Tutto questo non ha trovato applicazione nel caso del cittadino belga portato all'attenzione dei giudici comunitari. Infatti, questi hanno constatato come nella prassi non si dia applicazione alla regolamentazione vigente, improntata alla trasparenza, alla pubblicità e all'accessibilità ai documenti. Si pensi che nel regolamento n. 178/2002²⁶, nonostante alcune

22 Il riferimento è sempre al caso citato del cittadino belga. Il tribunale ha ritenuto che l'EFSA aveva concesso una visione parziale dei documenti. L'informazione deve consentire una valutazione consapevole dei dati oggetto di accesso. «La nozione di informazioni '[riguardanti] emissioni nell'ambiente', ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento n. 1367/2006, dev'essere interpretata nel senso che essa include non solo le informazioni sulle emissioni in quanto tali, ossia le indicazioni relative alla natura, alla composizione, alla quantità, alla data e al luogo di tali emissioni, ma anche, i dati relativi agli effetti a termine più o meno lungo di dette emissioni sull'ambiente (Causa T-716/14, *Anthony C. Tweedale, cit.*, par. 100).

23 Inoltre, lo stesso regolamento n. 178 stabilisce, al considerando n. 17, che «quando la legislazione alimentare è intesa a ridurre, eliminare o evitare un rischio per la salute, le tre componenti interconnesse dell'analisi del rischio, vale a dire la valutazione, gestione e comunicazione del rischio, forniscono una metodologia sistematica per definire provvedimenti, o altri interventi a tutela della salute, efficaci, proporzionati e mirati». Il concetto è poi ribadito nel considerando n. 35: «L'Autorità dovrebbe essere una fonte scientifica indipendente di consulenza, informazione e comunicazione del rischio per accrescere la fiducia dei consumatori». Infine, l'art. 22 assegna esplicitamente tale funzione all'Autorità europea per la sicurezza alimentare.

24 *Ibidem*, par. 118 in cui è detto che «il pubblico deve avere la possibilità di comprendere ragionevolmente il modo in cui l'ambiente potrebbe rischiare di essere compromesso dalle emissioni, per cui si deve ritenere che l'accesso del ricorrente agli studi richiesti gli consenta di comprendere in che modo la salute umana rischi di essere pregiudicata da rilasci di glifosato nell'ambiente.

25 È quanto accaduto nel caso del cittadino belga pocanzi analizzato. Su questi temi v., *inter alia*, A. CLARKE, E H. MARGETTS (2002), *Open, closed, and big data in public management reform*, in *Policy and Internet* 6, 2014, pp. 393-417; T. M. LA PORTE, C.C. DEMCHAKE, M. DE JONG, *Democracy and bureaucracy in the age of web*, in *Administration & Society*, 34(4), pp. 411-446; A. MEIJER (2009), *Understanding Modern Transparency*, in *International Review of Administrative Sciences* 75(2), pp. 255-269.

26 Si tratta del regolamento istitutivo dell'EFSA.

criticità²⁷, si parla espressamente di scambio di informazioni rapido, affidabile, obiettivo e comprensibile tra l'autorità ed i cittadini²⁸, e di un alto livello di pubblicità delle opinioni divergenti²⁹, di ogni attività dell'autorità³⁰, e di un ampio accesso ai documenti³¹.

Un ulteriore risvolto positivo di tale lettura allargata del diritto d'accesso, oramai diffusa in molti Stati europei e anche in Italia³², è l'uniformità a livello Ue della tutela ambientale, senza incidere sui contenuti delle politiche nazionali.

Invero, le norme europee e quelle internazionali, nel rafforzare le garanzie procedurali a sostegno di un determinato interesse e a discapito di quelli concorrenti, realizzano una gerarchia indiretta che, servendosi dell'attivismo dei cittadini e degli strumenti di conoscenza messi a loro disposizione, può indirizzare le politiche pubbliche. Così, si assicura anche uno *standard* minimo di tutela sostanziale e una cura maggiore per gli interessi talvolta

27 Si pensi alla mancata partecipazione dei privati con competenze tecniche nella fase scientifica dei procedimenti; oppure, alla carenza in termini di chiarezza e specificità dei documenti pubblici relativi ai dati scientifici utilizzati e alla loro affidabilità; ed ancora alle incertezze scientifiche e ai criteri adoperati.

28 Il riferimento è all'art. 23 che stabilisce che l'Autorità ha il compito di «fare in modo che i cittadini e le parti interessate ricevano informazioni rapide, affidabili, obiettive e comprensibili nei settori di sua competenza».

29 L'art. 30 richiede un alto livello di pubblicità in merito alle opinioni divergenti. Si ricordi che in caso di conflitto tra le opinioni scientifiche espresse dall'EFSA e quelle di un'altra autorità competente, la procedura di cui all'art. 30 del regolamento n. 178 non prevede che la prima dirima il conflitto sorto in forza di una posizione di supremazia o come autorità terza, ma stabilisce, invece, che questa e l'autorità che è giunta ad un risultato discordante cooperino al fine di individuare una posizione ufficiale pubblica, rendendo comunque note le differenti interpretazioni e le incertezze relative ai dati scientifici.

30 L'art. 32 ordina che gli studi scientifici necessari siano «commissionati in maniera aperta e trasparente. Inoltre, l'art. 38 esige trasparenza per tutte le attività dell'Autorità, specificando i tipi di atti da rendere pubblici «senza indugio. Vanno resi pubblici tutti gli atti che formano i pareri scientifici, diffondendo informazioni su eventuali rischi di alimenti e mangimi su cui svolge gli studi (*ex art. 40 dello stesso regolamento*) ed effettuando tutte le attività in regime di pubblicità, così da aprirsi a un controllo diffuso di conoscenza. Salvo alcune eccezioni come nei casi che richiedono riservatezza di cui all'art. 39 del regolamento».

31 Il riferimento è all'art. 41 del regolamento citato. Alle norme riportate vanno aggiunti l'art. 4 delle *Rules of procedure of the management board of the EFSA* (EFSA, MB 22.06.2004 - 9): «*The Board shall hold its meetings in public unless, acting on a proposal from the executive director, it decides otherwise for specific administrative items of its agenda*» e l'art. 2 della decisione del CDA sulle norme da applicare in relazione ai requisiti di trasparenza e di riservatezza (EFSA, MB 10 marzo 2005 - 10, *Decision of the MB of the EFSA concerning implementing measures of transparency and confidentiality requirements*). Con il documento informativo redatto *ex art. 38 del regolamento*, il Comitato scientifico ha richiesto all'Autorità di emanare linee guida che possano garantire un'effettiva trasparenza delle sue attività. Per maggiori informazioni al riguardo: SCIENTIFIC COMMITTEE, *Transparency in risk assessment carried out by EFSA: guidance document on procedural aspects, prepared by a working group consisting of members of the Scientific Committee and various EFSA Departments, Request No EFSA-Q-2005-050*, 11 April 2006: «*The Guidance Document highlights several procedural aspects related to risk assessment that can be considered beneficial for improved transparency, including: (i) selecting qualified scientists to participate in EFSA's activities and ensuring their independence; (ii) overall handling by EFSA of requests for scientific opinions; (iii) scientific opinions and other types of EFSA document; (iv) ensuring the availability of relevant data; (v) information exchange between the Scientific Committee, the Panels and the originator of the request; (vi) involvement of other stakeholders; (vii) dealing with diverging scientific opinions; (viii) adoption of scientific opinions; (ix) dissemination of documents and underlying data; (x) confidentiality aspects; and (xi) revising and updating scientific opinions. In doing so, this Guidance Document addresses the many important procedures already laid down - either in Regulation EC 178/2002 (EC, 2002a) known as The EFSA Founding Regulation - or in various internal EFSA documents, such as the Decision concerning the establishment and operations of the Scientific Committee and Panels*», 1.

32 «Nell'ultimo ventennio [...], la quasi totalità delle democrazie liberali ha introdotto una seconda generazione di diritti di trasparenza, in funzione democratica, attraverso i *freedom of information acts* (Foia)», M. SAVINO, *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa*, in *Giornale di diritto Amministrativo*, 2013, 8-9, 795.

sottorappresentati, come l'ambiente e la salute. Tornando al caso del cittadino belga, è possibile rilevare che la stessa convenzione di Aarhus, nonché il regolamento n. 1367/2006 che l'ha recepita nell'ordinamento europeo, stabiliscono che le eccezioni alla trasparenza in tema di tutela industriale o commerciale debbano essere recessive di fronte alle informazioni relative ad emissioni nell'ambiente di sostanze potenzialmente inquinanti. Il che vuol dire maggiori possibilità per i cittadini e per le associazioni di venire a conoscenza - e eventualmente chiedere conto - delle decisioni che siano contestabili proprio sotto tale profilo.

Allora, il principio di trasparenza è qualcosa di più di un mero enunciato generale sull'azione amministrativa: ad esso va riconosciuta una dimensione multifunzionalistica.

Tuttavia, il principio di trasparenza da solo non basta. Esso va calato in un più ampio disegno di democrazia procedurale fondato su principi, garanzie e tecniche decisionali proprie del diritto amministrativo. Si pensi al *due process*, all'obbligo di motivazione, al principio di imparzialità, al buon andamento, al principio di ragionevolezza e a quello di proporzionalità e alla revisione giurisdizionale. La trasparenza è solo una delle regole procedurali utili a realizzare forme di democrazia amministrativa o di *procedural legitimacy*³³, che consentono il confronto tra i diversi portatori di interessi, la partecipazione pubblica e l'applicazione dei principi del giusto procedimento³⁴. Così facendo si favorisce lo sviluppo di alcune forme particolari di *accountability*, come la *public reputation* e la *market accountability*³⁵. Ma è sempre necessaria una bilanciata coesistenza degli altri meccanismi procedurali di partecipazione, revisione³⁶ e sanzione³⁷.

In tale contesto merita attenzione anche la questione sorta sull'accessibilità alle informazioni ambientali contenute nei fascicoli giudiziari, su cui si è pronunciata la Corte di giustizia³⁸. In particolare, ci si è chiesti se un'associazione ambientalista possa domandare all'ente che li custodisce copia delle memorie, delle dichiarazioni giurate e degli atti di causa

33 Sul punto v.: D. ESTY, *Good governance at the supranational scale: globalizing administrative Law*, in *Yale Law Journal*, 2006, 115, 1547.

34 D'alberti ha rilevato che i correttivi al disequilibrio e alle disegualianze che possono essere prodotti dalla partecipazione sono il rafforzamento dell'*expertise* e dei poteri neutrali e le garanzie di «visione», ossia una maggiore trasparenza (v.: M. D'ALBERTI, *La 'visione' e la 'voce': le garanzie di partecipazione ai procedimenti amministrativi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2000, n. 1, pp. 31-31)

35 Nella *market accountability* i consumatori possono *exercise their influence through the market* (R.W. GRANT E R.O. KEOHANE, *Accountability and Abuses of Power in World Politics*, Cambridge University Press, 2005, p. 17).

36 La trasparenza, e, in particolar modo, il diritto di accesso ai documenti amministrativi, «è strumento per il cittadino per giungere - attraverso una migliore conoscenza dei fatti - ad una più consapevole decisione sull'azionabilità della propria pretesa al bene della vita», A. RULLO, *Funzione di tutela ambientale e procedimento amministrativo*, Napoli, 2000, p. 122.

37 «It implies that some actors have the right to hold other actors to a set of standards, to judge whether they have fulfilled their responsibilities in light of these standards, and to impose sanctions if they determine that these responsibilities have not been met», R.W. GRANT E R.O. KEOHANE, *Accountability*, cit., 3. Su questo aspetto si vedano anche T.N. HALE - A.M. SLAUGHTER, *Transparency: possibilities and Limitations*, in *Fletcher Forum on International Affairs*, 30, 2006, 153: «Transparency is often used as a synonym of accountability, but real accountability requires more than monitoring. In order to hold a person or organization accountable it is necessary not only to know what they are doing but also to have some way to make him doing something else».

38 Corte giust. Ue, sent. C-470/19 del 15 aprile 2021. Per un commento v.: C. M. LORENZIN, *Accesso alle informazioni ambientali contenute nei fascicoli giudiziari*, in *RGA online, Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 20 maggio 2021.

depositati, e se incida sul loro rilascio il fatto che sia stata pronunciata sentenza passata in giudicato.

La definizione della questione è strettamente collegata alla nozione di autorità pubblica di cui alla convenzione di Aarhus e all'ambito d'applicazione dell'art. 2, parte II, della direttiva 2003/4 che detta un regime particolare per gli organismi e le istituzioni che agiscono nell'esercizio di competenze giurisdizionali.

Sul punto i giudici europei hanno chiarito che non occorre chiedersi se il controllo sull'accesso ai fascicoli giudiziari rientri nell'esercizio delle competenze giurisdizionali (ex art. 2, punto 2, II c. della direttiva 2003/4), né rileva la distinzione tra giudizi definiti o non con sentenza passata in giudicato. Gli organi giurisdizionali non sono obbligati a consentire l'accesso del pubblico alle informazioni ambientali in loro possesso. Solo gli Stati membri possono prevedere, se del caso, un diritto d'accesso del pubblico alle informazioni contenute nei fascicoli giudiziari. Questo perché gli organi giurisdizionali non fanno parte del governo né delle altre amministrazioni pubbliche di cui all'art. 2, punto 2, primo comma, lettera a) della direttiva 2003/4, né essi possono essere ricondotti alle altre definizioni di cui all'art. 2, punto 2, della medesima direttiva.

In mancanza di una disposizione precisa, la questione va risolta guardando l'obiettivo perseguito dal legislatore comunitario in sede di adozione della direttiva e dalla convenzione Aarhus, che è quello di promuovere un più ampio accesso del pubblico all'informazione ambientale ed una più efficace partecipazione al processo decisionale in materia, così da migliorare la qualità delle decisioni adottate ed applicare le stesse in modo più efficace ed al contempo promuovere il miglioramento dell'ambiente. Sulla base di tali argomentazioni la Corte ha consentito l'accesso anche alle informazioni contenute in fascicoli giudiziari³⁹.

Questa apertura verso la circolazione delle informazioni ambientali ha favorito il coinvolgimento dei *cives* e la proliferazione delle azioni per danno da cambiamento climatico.

3. Le prime azioni per danno da cambiamento climatico.

Oggi, nel diritto positivo non esistono strumenti giuridici che garantiscano un ristoro economico a fronte dei danni da cambiamento climatico. Questo soprattutto perché non si tratta di danni immediati, ma di conseguenze indirette di una condotta umana posta in essere nel passato. La difficoltà di individuare i responsabili poi, è acuita dai contrastanti studi scientifici volti ad individuare la causa del danno. Anche la normativa di settore è ancora in una fase evolutiva, i principi e gli obiettivi da raggiungere sono in via di consolidazione, e nulla è stato deciso in ordine agli strumenti giuridici per attuare le nuove politiche strategiche⁴⁰.

Nonostante ciò sono state sempre più numerose le azioni contro le autorità statali promosse da singoli o da associazioni, che dalla mancata adozione di una normativa e, più in

³⁹ Sull'accesso agli atti da parte delle associazioni ambientaliste il Tar per la Lombardia (Milano) il 24 settembre 2021 con la sentenza n. 2017 ha sancito che «*la qualifica di associazione ambientalista, portatrice di interessi diffusi per la protezione dell'ambiente, non comporta necessariamente la sussistenza dell'interesse diretto, concreto ed attuale richiesto per l'esercizio del diritto d'accesso ex L. n. 241/1990, essendo comunque necessario che lo stesso venga specificamente dimostrato in sede di istanza di accesso agli atti*».

⁴⁰ Ciò perché è stata avvertita di recente l'esigenza di una regolamentazione, ma anche perché le principali iniziative in materia sono state intraprese a livello internazionale, ed è molto difficile riuscire a coinvolgere tutti i soggetti potenzialmente rilevanti, *in primis* le grandi imprese.

generale, di strumenti di tutela ambientale, fanno discendere il diritto al risarcimento del danno per la lesione dei diritti umani.

Quindi, alle istituzioni viene principalmente addebitata la mancata o l'inefficace attuazione delle politiche e degli obiettivi internazionali, da cui discende la lesione del diritto umano all'ambiente⁴¹.

Quanto, poi, alla Corte europea dei diritti dell'uomo va ricordato che questa, imponendo un'interpretazione estensiva degli artt. 2 ed 8 CEDU sul diritto alla vita e sul diritto al rispetto della vita privata e familiare, riconosce un diritto generale alla salubrità dell'ambiente ed un corrispondente dovere degli Stati di proteggere attivamente i diritti dell'uomo, rimuovendo gli ostacoli al loro libero godimento⁴².

Il collegamento tra il diritto alla vita e la protezione dall'inquinamento è stato affermato nel caso *Powell, Rayner v. Regno Unito* del 1990⁴³, in tema di inquinamento acustico prodotto da un aeroporto. In tale occasione la Corte europea dei diritti dell'uomo ha riconosciuto a chiare lettere che gli Stati hanno l'obbligo di adottare misure ragionevoli ed adeguate per proteggere i diritti invocati dalle ricorrenti. Qualche anno dopo, nel 1994, nel caso *Lopez Ostra v. Spagna*⁴⁴, la stessa Corte ha condannato il convenuto Stato spagnolo ritenendo che gli attentati gravi verso l'ambiente ben possono colpire il benessere di una persona e privarla del godimento del suo domicilio, in maniera da nuocere alla sua vita privata e familiare. Ancora, nel 1998, nel caso *Guerra v. Italia*⁴⁵, la Corte di Strasburgo ha riconosciuto il diritto al rispetto della vita privata e familiare e per l'effetto ha condannato l'Italia per non aver fornito informazioni concernenti le emissioni nocive dell'azienda chimica Enichem di Monte Sant'Angelo.

Più di recente, nel 2004⁴⁶, la Corte europea ha riconosciuto che il diritto alla vita può essere invocato anche in materia di inquinamento ambientale e che lo Stato ha il duplice obbligo di prevenirne la lesione dotandosi di un idoneo quadro legislativo ed amministrativo, e di mettere in atto rimedi idonei in caso di lesioni dello stesso. Non meno importante è il caso *Ilva*⁴⁷, chiuso il 24 gennaio 2019 con la pronuncia di condanna dell'Italia per la violazione dell'art 8 CEDU⁴⁸. Invero in quella sede, la Corte europea dei diritti dell'uomo, in

41 Sebbene non sia rinvenibile una espressa definizione legislativa, autorevole dottrina ha identificato i diritti umani come «diritti attinenti alla natura stessa dell'uomo, e come tali inviolabili da parte dei detentori del potere pubblico, inalienabili da parte degli stessi titolari di questi diritti, e imprescrittibili per quanto lunga fosse stata la durata della loro violazione o alienazione», N. BOBBIO, *Diritti dell'uomo e società*, in *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1990.

42 In tale contesto, dunque, non stupisce come l'*Office of the Prosecutor della International Criminal Court* nel *Policy paper on case selection and prioritisation* del 15 settembre 2016, abbia preso in considerazione la possibilità di inquadrare i disastri ambientali all'interno dei crimini contro l'umanità previsti dallo Statuto della Corte penale internazionale.

43 È il caso n. 3/1989/163/219.

Per una lettura della sentenza v.: [http://www.refworld.org/cases,ECHR,3ae6b79i028.html](http://www.refworld.org/cases/ECHR,3ae6b79i028.html).

44 È il caso n. 41/1993/436/515.

45 Corte Europea dei diritti dell'uomo, caso *Guerra ed altri c. Italia*, sentenza del 19 febbraio 1998, ricorso n. 14967/89.

46 È il caso *Oneryildiz v. Turchia (application no. 48939/99)*.

47 Causa *Cordella e Altri v. Italia*, ricorsi nn. 5441/13 e 54264/15, Sentenza della Corte EDU del 24 gennaio 2019.

48 L'articolo sancisce il diritto al rispetto della vita privata e familiare. Più precisamente esso dispone che: «1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza». E che: «2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è

accoglimento del ricorso dei cittadini, ha dichiarato che le emissioni dell'attività siderurgica possono provocare effetti negativi sulla salute e sull'ambiente e per effetto anche sul diritto alla vita privata.

La giurisprudenza della CEDU è, dunque, costante nel riconoscere la lesione del diritto dei cittadini ad un ambiente salubre. È da notare però, che in tutti i casi menzionati, i ricorrenti sono singoli che asseriscono di essere stati lesi da fonti di inquinamento specifiche e ben individuate geograficamente. Si tratta quindi di danni diretti e non collegati a fenomeni globali, qual è il cambiamento climatico.

La prima pronuncia su un'ipotesi di danni indiretti da cambiamento climatico risale al 2015 allorché è stato discusso il caso *Dutch Urgenda Foundation v. Paesi Bassi*⁴⁹. In quella occasione era accaduto che i Paesi Bassi si erano posti l'obiettivo di ridurre le emissioni inquinanti del 30% rispetto al 1990 entro il 2010 e del 25-40% entro il 2020 e che l'associazione di cittadini *Dutch Urgenda Foundation* aveva ritenuto che tali impegni non sarebbero stati rispettati in concreto e che al massimo le riduzioni conseguite sarebbero state del 17%, per cui essa agiva in giudizio dinnanzi alla Corte distrettuale dell'AIA, affinché fosse riconosciuto l'obbligo di quello stesso Stato di ridurre le emissioni di CO² di almeno il 25%. La Corte investita della questione ha affermato, in via preliminare, l'esistenza di un generale dovere di diligenza degli Stati, avente fondamento nel diritto costituzionale e internazionale, e nel merito ha riconosciuto l'obbligo dei Paesi Bassi di ridurre le emissioni in una percentuale compresa tra il 25 ed il 40% entro il 2020, stante la necessità di proteggere i cittadini dagli effetti futuri dei cambiamenti climatici. In particolare, la Corte adita non ha dato rilevanza alla circostanza secondo cui i Paesi Bassi sarebbero solo in minima parte responsabili del cambiamento climatico, ma al contrario ha riconosciuto l'utilità di ogni riduzione delle emissioni. Da qui la condanna dell'Olanda, confermata sia dalla Corte

necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui».

49 ECLI:NL:RBDHA:2015:7196. Consultabile su: <http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2019:2006>. Per un commento v.: V. JACOMETTI, *La sentenza Urgenda del 2018: prospettive di sviluppo del contenzioso climatico*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1/2019, pp. 121-141. Sebbene non appartenga al novero di decisioni emesse dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, si segnala altresì il recente caso *The People v. Arctic Oil* di fronte al tribunale distrettuale di Oslo, in occasione del quale è stata riconosciuta l'esistenza di un diritto ad un ambiente sano in capo ai cittadini (i quali, dunque, possono agire in giudizio laddove tale diritto non venga concretamente tutelato dallo Stato di riferimento). Per approfondimenti, A.B. SUMAN, *Il caso 'The People v. Arctic Oil' e relative considerazioni a valle nella VIA*, in *Ambiente e Sviluppo*, n. 6/2019.

d'appello⁵⁰ che dalla Corte Suprema⁵¹, per non essersi attivata, pur essendo un paese industrializzato⁵².

Anche gli USA sono stati convenuti in giudizio da molti cittadini e da alcune associazioni, per asserite violazioni di diritti umani, derivanti da danni ambientali e ciò già nei primi anni del nuovo millennio. La giurisprudenza statunitense ha avuto anche l'opportunità di pronunciarsi in casi in cui era stata individuata in maniera specifica la fonte dell'inquinamento. Si pensi, ad esempio, al caso *Foster et al. v. Washington department of ecology* ed il caso *Juliana et al. v. USA* entrambi del 2015. Quanto al primo caso, il *Foster et al. v. Washington department of ecology*⁵³, un gruppo di otto ragazzi aveva agito in giudizio dinnanzi alla Corte statale affinché il *department of ecology* di Washington fosse condannato a regolamentare le emissioni di gas ad effetto serra ("Governor Inslee instructed that 'Washington needs to take additional actions now' to address GHG emissions and their adverse impacts"). La Corte, pur riconoscendone la fondatezza nel merito, ha rigettato la richiesta in quanto, nelle more del giudizio, il dipartimento aveva avviato il procedimento di regolamentazione richiesto.

Sempre un gruppo di giovani cittadini statunitensi, rappresentati questa volta dall'organizzazione *no-profit Our Children's Trust*, è protagonista del caso *Juliana et al. v. USA* del 2015⁵⁴. L'azione contro il governo federale si fondava sull'assunto che le politiche energetiche, incentrate sull'utilizzo dei combustibili fossili, generano un danno ambientale che impedisce il pieno godimento dei diritti costituzionalmente garantiti (alla vita, alla libertà e alla proprietà).

Sulla scia dei casi *Urgenda* e *Juliana* ed in seguito all'importante incendio avutosi in Portogallo nel giugno del 2017, anche in Europa i giovani hanno iniziato a lamentare la lesione del diritto fondamentale ad un ambiente salubre. Addirittura, sette ragazzi aventi meno di diciotto anni, sostenuti dall'associazione britannica *Glan*, tra il 2017 ed il 2018 hanno annunciato la loro intenzione di promuovere un'azione dinnanzi alla Corte EDU contro gli

50 *The Hague Court of Appeal, Civil Law Division, Ruling of 9 October 2018*. La Corte d'appello ha ritenuto che «the State was failing to fulfil its duty of care pursuant to Articles 2 and 8 ECHR by not wanting to reduce emissions by at least 25% by the end of 2020». Come la Corte distrettuale, i giudici d'appello hanno riconosciuto in capo allo Stato un dovere di attivarsi per la lotta ai cambiamenti climatici. La Corte d'Appello non ha condiviso, tuttavia, alcune statuizioni di primo grado: innanzitutto ha ritenuto *Urgenda* legittimata, dal punto di vista processuale, ad agire in giudizio contro lo Stato per pretendere l'adozione di misure di contrasto ai cambiamenti climatici, e ciò perché la norma di riferimento non è stata ravvisata nell'articolo 34 CEDU, bensì nell'articolo 3:305A del Codice civile olandese. Inoltre, in secondo grado, non è stata ribadita la discrezionalità, per lo Stato, di scegliere in che modo contrastare i cambiamenti climatici. Ulteriore differenza risiede nella circostanza che, in primo grado, non è stata riconosciuto un diritto soggettivo alla riduzione delle emissioni di gas serra, ma soltanto il dovere statale di tutelare la salute dei cittadini riducendo il tasso di emissioni. Al contrario, i giudici di secondo grado hanno riconosciuto tale diritto in favore dei cittadini.

51 *Olanda c. Urgenda Foundation*, 20 dicembre 2019 – *De Staat Der Nederlanden v. Stichting Urgenda*, in versione originale qui <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2019:2006>.

52 S. NESPOR, *I principi di Oslo: nuove prospettive per il contenzioso climatico*, in *Giornale di diritto amministrativo* n. 6/2015.

53 *Supreme Court of Washington: S. Foster v. Washington state department of ecology; The City of Yelm; and Washington Pollution Control Hearings Board, Respondent* (No. 90386-7). Il caso è stato deciso l'8 ottobre 2015. Per una lettura integrale del testo della decisione v.: <https://law.justia.com/cases/washington/supreme-court/2015/90386-7.html>.

54 *United States district Court, District of Oregon, Case No. 6:15-cv-01517*. Allo stato, i giovani querelanti sono in attesa di una pronuncia sulla richiesta da loro avanzata circa la possibilità di sollevare un reclamo modificato. Per leggere gli atti di casua v.: <http://climatecasechart.com/case/juliana-v-united-states/>.

Stati europei, per la violazione del diritto alla vita, attesa la loro giovane età, e del divieto di discriminazione di cui all'art 14 CEDU. Infatti, in quegli anni gli Stati non stavano dando particolare importanza al fenomeno del cambiamento climatico, nonostante avessero assunto formali impegni nella riduzione delle emissioni e dell'utilizzo dei combustibili fossili⁵⁵.

Tantissime altre sono le azioni presentate dai cittadini nei confronti del proprio Stato lamentando l'inadeguatezza dell'azione politica intrapresa in materia di cambiamento climatico. Tra tutte non si può non menzionare la causa francese denominata "*L'affaire du siècle*"⁵⁶ e quella tedesca decisa dal BVerfG il 28 aprile 2021⁵⁷, le quali saranno approfondite, per motivi di ordine sistematico, nelle pagine seguenti (v. paragrafi nn. 4- 5).

Rilevante è anche il caso *Greenpeace v. Spain*⁵⁸ dove tre gruppi ambientalisti (*Greenpeace* Spagna, *Oxfam Intermòn* e *Ecologistas en Acción*) fanno discendere dalla mancata approvazione entro dicembre 2019 di un piano nazionale per l'energia e il clima con obiettivi climatici per il 2030 e una strategia a lungo termine con obiettivi al 2050, la violazione del regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla *governance* europea dell'energia e l'azione del clima.

Nel *Friends of the earth Germany, association of solar supporters, and others v. Germany*⁵⁹ il gruppo ambientalista riporta di aver denunciato il governo tedesco per la violazione dei diritti fondamentali ricollegata al mancato raggiungimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra e degli obiettivi UE 2020. Essa, inoltre, denuncia l'obbligo del governo di plasmare la propria politica climatica sulle attuali conoscenze scientifiche che vedono inadeguato l'obiettivo della riduzione delle emissioni di due gradi Celsius.

La causa *Friends of the Irish Environment v. Ireland* è stata incardinata dinnanzi alla *HighCourt*, da un gruppo di avvocati (*Friends of the Irish Environment*) per chiedere l'annullamento del *National Mitigation Plan* del 2017 per violazione dell'*Ireland climate action and law carbon development act 2015 (the act)*, la Costituzione irlandese e gli obblighi previsti dalla Convenzione europea dei diritti umani, in particolare il diritto alla vita privata e familiare⁶⁰. La questione è giunta davanti alla *Supreme Court* che il 31 luglio 2020, ribaltando la decisione di primo grado, ha accolto la richiesta del gruppo di avvocati in quanto nel *Plan* non sono stati chiariti gli *step* attraverso i quali l'Irlanda raggiungerà l'obiettivo di neutralità climatica nel 2050. La Corte, però, ha rigettato la domanda di risarcimento dei danni (sulla base della costituzione e della Cedu) per mancanza di legittimazione attiva.

Tra le cause dirette nei confronti della Corte di giustizia europea, degno di nota è il caso *Armando Carvalho e a. v. Consiglio e Parlamento europeo and the Council* del 2018⁶¹. A quel tempo alcuni operatori del campo agricolo e del turismo, ritenuto non sufficientemente ambizioso

55 K.A. GWIAZDON, *The state versus the environment*, in L. WESTRA, K. BOSSELMANN, J. GRAY, K.A. GWIAZDON, *Ecological integrity, Law and Governance*, Routledge, Londra, 2018.

56 La causa è stata intentata nel 2019 da quattro ong ambientaliste (*Notre Affaire à Tous*, *Fondazione Nicolas Hulot*, *Greenpeace Francia* e *Oxfam Francia*) contro lo Stato francese per le carenze nella lotta al riscaldamento globale.

57 *Leitsätze zum Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18 - - 1 BvR 78/20 - 1 BvR 96/20 - 1 BvR 288/20*.

58 *Greenpeace V. Spain* [Rec. 2/265/2020].

59 *Friends of the Earth Germany, Association of Solar Supporters, and Others v. Germany* [64S/18 FH-sk].

60 Sul caso è intervenuta anche la Corte di giustizia ex art. 267 TFUE. CGUE, 15 aprile 2021, causa C-470/19, *Friends of the Irish Environment Ltd*.

61 CGUE, 25 marzo 2021, causa C-565/19 P, *Armando Carvalho e a. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*.

l'obiettivo di riduzione delle emissioni al 40% assunto con l'accordo di Parigi, agivano in giudizio *ex art. 263* del Trattato, perché il quadro per il clima e l'energia al 2030⁶² fosse annullato e sostituito con un altro con percentuali di riduzione dei gas ad effetto serra compresa tra il 50 ed il 60% rispetto ai livelli del '90. Secondo gli attori l'inadeguata riduzione delle emissioni sarebbe lesiva dei diritti fondamentali alla salute, all'istruzione, all'occupazione e alla parità di trattamento, per cui è stato richiesto *ex art. 340* TFUE anche il risarcimento del relativo danno. Tuttavia questa domanda è stata dichiarata inammissibile per la mancanza dei requisiti di accesso alla giustizia *ex art. 263* del trattato⁶³, non ricorrendo né una lesione individuale⁶⁴ né un atto regolamentare⁶⁵. Infatti, bisogna ricordare che, a seguito del trattato di Lisbona, che ha recepito la giurisprudenza consolidata sul punto, le domande di annullamento presentate da ricorrenti non privilegiati (ovvero da qualsiasi persona fisica o giuridica) ai sensi dell'art. 263 TFUE, sono ammissibili solo laddove si tratti o di un atto che li riguardi direttamente ed individualmente o di atti regolamentari che li riguardino direttamente e che non richiedano alcuna misura di esecuzione. Di conseguenza, data la mancanza del requisito dell'efficacia individuale dell'atto comunitario, i privati difficilmente possono attivare i meccanismi giudiziari di diritto europeo per essere tutelati dai fenomeni di ampia scala.

Un esito simile⁶⁶ ha avuto anche il caso *EU Biomass Plaintiffs v. European Union*⁶⁷. L'azione intentata verso l'UE è volta a contestare il trattamento della biomassa forestale come combustibile rinnovabile nella direttiva 2018/2001/UE (c.d. RED II). Quest'ultima, infatti, ponendo l'obiettivo del 32% di consumo energetico da fonti rinnovabili entro il 2030, provocherà un'accelerazione del processo di devastazione diffusa delle foreste e aumenterà significativamente le emissioni di gas ad effetto serra (per la combustione dei combustibili legnosi).

Ha avuto esito positivo, invece, l'azione promossa dall'organizzazione non governativa ambientalista, *ClientEarth*, nei confronti della BEI, la banca europea per gli investimenti⁶⁸ che, nel 2018, aveva accettato di fornire un prestito di sessanta milioni di euro per la costruzione in Spagna di una centrale a biomassa, da cinquanta megawatt. Il 9 agosto 2018, l'associazione, non condividendo tale decisione per la sua scarsa utilità rispetto agli obiettivi di energia rinnovabile, ne chiedeva alla Bei la revisione interna. Quest'ultima, però, non veniva concessa in quanto ad avviso della Bei la sua decisione di finanziamento non era stata adottata sulla base della Convenzione Aarhus, e in ogni caso essa non era soggetta a revisione interna non trattandosi di un atto amministrativo. Il 27 gennaio 2021 il Tribunale dell'Unione europea ha accolto, tra le due tesi, quella sostenuta dalla *ClientEarth*.

62 Si tratta del quadro normativo costituito dalla direttiva 2018/410 concernente la modifica della disciplina per lo scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra, e dai regolamenti 2018/841 e 2018/842, avente come obiettivo principale una riduzione almeno del 40% delle emissioni di gas a effetto serra rispetto ai livelli del 1990.

63 Ordinanza 8 maggio 2019, causa T-330/18.

64 In linea con l'accezione delineata dalla giurisprudenza *Plaumann* (cioè una *existence of genuine distinguishing feature* idonea a differenziare la posizione del ricorrente).

65 Nel caso di specie era stata seguita una procedura propriamente legislativa.

66 I giudici europei hanno respinto il ricorso per carenza di legittimazione attiva, mancando un interesse diretto e individuale dei ricorrenti.

67 CGUE, 14 gennaio 2021, causa C-297/20 P, *EU Biomass Plaintiffs v. European Union*.

68 CGUE, 27 gennaio 2021, causa T-79/19, *ClientEarth v European Investment Bank*.

Molto ambizioso, e anche per questo va ricordato, è l'obiettivo di sei giovani portoghesi che, nel settembre 2020, hanno agito davanti alla Corte europea dei diritti umani contro trentatré Paesi⁶⁹ che, non avendo adottato adeguate misure per contrastare il cambiamento climatico, sono stati accusati per avere violato gli artt. 2, 8 e 14 della CEDU, che riconoscono e tutelano il diritto alla vita, alla *privacy* e il diritto a non subire discriminazioni. Invero, i ricorrenti stante la loro giovane età sperimenteranno più a lungo gli effetti del cambiamento climatico.

L'insufficienza della politica messa in atto in contrasto ai cambiamenti climatici è stata contestata anche alla Presidenza del consiglio dei ministri, rappresentante lo Stato italiano. Il riferimento è al celebre caso denominato *Giudizio universale*⁷⁰, la prima azione civile di risarcimento dei danni avanzata nel nostro ordinamento⁷¹. In particolare l'azione è volta a far dichiarare la responsabilità, *ex artt.* 2043 e 2051 c.c., dello Stato italiano per la violazione del diritto umano al clima stabile e sicuro (artt. 2 e 32 Cost. e 6 TUE), per lo scarso impegno profuso nella politica ambientale. È stata richiesta anche la condanna ad abbattere le emissioni di gas ad effetto serra del 92% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990.

Un'azione molto simile a quella italiana del giudizio universale è stata avanzata nell'aprile 2021 contro il governo della Repubblica Ceca⁷² da un gruppo di cittadini di quel Paese che lamentava la lesione del diritto alla vita, alla salute, all'ambiente oltre agli altri diritti garantiti dalla Costituzione Ceca, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE e dalla Convenzione europea dei diritti umani.

Queste sono state le principali azioni intentate avverso gli Stati. Poche, ma non per questo non meritevoli di nota, sono state le azioni intraprese contro le imprese. A scoraggiare tali azioni è stata sicuramente la mancanza di una solida base giuridica e scientifica su cui costruire l'azione stessa.

Pur non essendo un'azione contro un'impresa, in questa sede va menzionata anche la sentenza pronunciata nel caso *Massachusetts v. Environmental Protection Agency - EPA*⁷³. Invero, in tale occasione la Suprema Corte Federale ha accolto il ricorso statale riconoscendo in capo all'Epa, in forza della sezione 202(a)(1) del *Clean Air Act*⁷⁴, l'obbligo di determinare *standard* di emissione per le attività inquinanti. Da qui il proliferare di azioni di risarcimento dei danni contro le imprese che non si sono attenute ai suddetti *standard*. Tuttavia, l'esito dei casi è stato sempre negativo: le azioni sono state dichiarate irricevibili per violazione del principio di separazione dei poteri, avendo il legislatore già esercitato il potere legislativo con il *Clean Air Act*.

69 Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Repubblica Ceca, Germania, Grecia, Danimarca Estonia, Finlandia, Francia, Croazia, Ungheria, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Lettonia, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Romania, Repubblica Slovacca, Slovenia, Spagna, Svezia, Norvegia, Russia, Svizzera, Turchia, Ucraina, Regno Unito.

70 La causa è attualmente pendente dinanzi al Tribunale di Roma, seconda sezione civile, N. R.G.: 39415/2021.

71 M. DI PIERRI (a cura di), *La causa del secolo, la prima grande azione legale contro lo Stato per salvare l'Italia (e il pianeta) dalla catastrofe climatica*, RoundRobin, 2021.

72 In particolare l'azione è contro il Ministero dell'Ambiente, il Ministero dell'industria e del commercio, il Ministero dell'Agricoltura, il Ministero dei Trasporti e il Governo della Repubblica Ceca.

73 540 U.S. 497.

74 Il *Clean Air Act* è la principale legge federale sulla qualità dell'aria degli Stati Uniti, intesa a ridurre e controllare l'inquinamento atmosferico a livello nazionale. Essa è stata emanata nel 1963 e, poi, è stata modificata più volte da allora, è una delle prime e più influenti leggi ambientali moderne degli Stati Uniti. Il *Clean Air Act* è amministrato dalla EPA, in coordinamento con i governi statali, locali e tribali.

Significativo è il caso *California v. General Motors et al*⁷⁵, ma anche in tal caso l'azione di risarcimento dei danni è stata dichiarata irricevibile trattandosi di valutazioni di politica ambientale che, per il principio di separazione dei poteri, spetta al legislatore.

Guardando oltre l'esperienza dei pionieri Usa, la prima azione giudiziaria intrapresa contro le imprese⁷⁶, risale al non lontano 2015 allorquando, sulla base della Carta di Oslo⁷⁷, i rappresentanti delle Filippine, delle isole Figi, del Vanuatu, del Kribati, del Tuvalu e delle isole Salomone hanno sottoscritto la dichiarazione per la giustizia climatica, con cui hanno annunciato di voler promuovere un'azione legale contro le principali società petrolifere responsabili di aver messo a rischio la propria sopravvivenza e quella dei loro rappresentanti. L'azione era costruita sulla base del principio di precauzione, in forza del quale le imprese sono tenute ad adempiere precisi obblighi di informazione del pubblico e a verificare *ex ante* gli impatti provocati dalla propria attività⁷⁸.

Come dimostrano le recenti pronunce che hanno riconosciuto la responsabilità delle imprese per non aver posto in essere le misure preventive prescritte⁷⁹, la Carta di Oslo rappresenta un documento fondamentale nel dibattito sul *climate change litigation*.

Nel 2017, anche gli enti locali della costa californiana hanno agito in giudizio contro importanti compagnie del luogo, per ottenere il risarcimento dei danni causati dal cambiamento climatico, come l'innalzamento del livello del mare⁸⁰. Nel 2018 poi, la Corte distrettuale della California si è pronunciata nel giudizio instaurato dalla città di Oakland

75 C06-05755 MJJ (2007).

76 Come ricordato da S. NESPOR, *La lunga marcia per un accordo globale sul clima: dal protocollo di Kyoto all'accordo di Parigi*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1, 2016.

77 Con la Carta di Oslo, giuristi di vari paesi hanno analizzato la possibilità di individuare una eventuale base giuridica per le iniziative legali da avviarsi nei confronti dei governi e delle imprese potenzialmente responsabili del cambiamento climatico.

78 Si pensi ai seguenti articoli della carta di Oslo: art. 28 (in caso di imprese esercenti attività di produzione di combustibili fossili, esse dovrebbero «valutare l'impatto che eventuali futuri limiti all'uso o all'estrazione di combustibili fossili, in conformità, fra gli altri, al principio del bilancio globale del carbonio elaborato dal Gruppo Intergovernativo sul Cambiamento Climatico, potrebbero comportare per la loro situazione finanziaria», rivelando le relative informazioni «agli investitori, alle autorità di vigilanza e al pubblico»); art. 29 («Prima di impegnarsi in piani che prevedano la costruzione di nuove strutture di grandi dimensioni, le imprese devono compiere una valutazione del potenziale impatto ambientale delle stesse. Tale valutazione deve includere un'analisi dell'impronta di carbonio della struttura, delle possibili misure per ridurla e dei possibili effetti dei cambiamenti climatici futuri sulla struttura») e art. 30 (volto a fornire precise indicazioni altresì alle imprese del settore bancario e finanziario, le quali «devono tenere in considerazione gli effetti, in termini di emissioni di gas ad effetto serra, di ciascun progetto relativamente al quale stanno valutando un finanziamento»).

79 Il riferimento è, in particolare, al caso Shell ma interessante è anche la questione sorta in Francia contro la Total.

80 Le autorità pubbliche, al fine di dimostrare come le società convenute fossero pienamente consapevoli dell'impatto della loro condotta sull'ambiente, richiamano una serie di documenti diffusi principalmente da comitati scientifici (anche se non mancano studi commissionati privatamente dalle società stesse). In ordine cronologico, il primo di detti documenti è rappresentato dal *paper* intitolato «*Restoring the quality of our environment*» redatto da Lyndon Johnson (presidente al tempo del *Science Advisory Committee*) nel 1965, il quale evidenziava che «*pollutants have altered on a global scale the carbon dioxide content of the air*», concludendo che già entro il 2000 si sarebbero potute registrare «*measurable and perhaps marked changes in climate, and will almost certainly cause significant changes in the temperature and other properties of the stratosphere*».

contro alcune società petrolifere⁸¹. Ma la domanda è stata respinta, sottolineando la necessità di un intervento del legislatore in materia.

Nella causa *Lliuya v. Rwe*⁸² un contadino peruviano con l'aiuto dell'associazione ambientalista tedesca del *Germanwatch*, ha convenuto l'impresa tedesca RWE, ai sensi del § 1004 BGB, per il risarcimento dei danni derivanti dal costo delle fortificazioni necessarie per proteggere il diritto di proprietà sulla sua casa sita in Huarazm (Perù), dallo scioglimento del lago di ghiaccio Palcacocha. Tuttavia la domanda è stata respinta in primo grado, perché indeterminata e non essendo provato il nesso di causalità⁸³.

Non meno importante è il caso *Shell v. Delta del Niger*⁸⁴ in cui si è discusso della delicata questione sorta sull'addebitabilità alla capogruppo della responsabilità per i danni causati all'estero dalle società da essa controllate. In particolare, alcuni cittadini nigeriani e la *Milieudefensie*, un'associazione ambientalista olandese, avevano citato in giudizio, davanti al tribunale dell'AIA, la controllata *Shell Petroleum Development Company of Nigeria* e la capogruppo *Royal Dutch Shell*, affinché fossero entrambe condannate alla bonifica dei luoghi ed al risarcimento dei danni che avevano causato con lo sversamento nel suolo e nelle acque di un'ingente quantità di petrolio. Nelle pronunce che ne sono seguite, è stato affermato per la prima volta il principio per cui è possibile convenire la società capogruppo⁸⁵ di fronte al suo giudice nazionale, per i danni ambientali verificatisi all'estero a causa dell'attività della controllata. Inoltre, l'autorità adita ha riconosciuto la legittimazione ad agire dell'associazione ambientalista per la tutela dell'interesse diffuso alla protezione dell'ambiente⁸⁶. Tuttavia, è da precisare che la Corte d'appello dell'Aia (*Gerechtshof*) con la

81 Come sottolineato da A.R. DI LANDRO, *La responsabilità per l'attività esercitata nei settori dell'ambiente e del territorio. Strumenti penali ed extrapenali di tutela*, Giappichelli, Torino, 2018, l'azione di *public nuisance* rappresenta una azione «al confine tra diritto penale e diritto civile, che pare utilizzabile anche per contrastare attività autorizzate ... Tale procedimento ha natura ibrida, avendo primariamente ad oggetto un fatto di reato, caratterizzato da profili di offensività sovra-individuale, e perseguibile da parte dell'autorità pubblica».

82 *Lliuya v. RWE* [Case No. 2 O 285/15 Essen Regional Court].

83 Indeterminata, non essendo determinata la quota di emissioni dell'impresa. Inoltre, è stato ritenuto impossibile provare che fosse stata proprio l'attività di emissione della Rwe a causare lo specifico danno di distruzione della casa, pure riconducibile, sul piano fattuale, allo scioglimento del ghiaccio quale conseguenza del cambiamento climatico.

84 Il riferimento è alla sentenza del 26 maggio 2021 del Tribunale distrettuale dell'Aia, sezione commercio e imprese. Per un commento v.: E. NAPOLETANO, S. SPINELLI, *Il caso Royal Dutch Shell. La Corte olandese impone il taglio del 45% delle emissioni di CO2 al 2030: abuso di diritto o rispetto degli accordi internazionali?*, in *Giurisprudenza Penale web*, 2021, pp. 7-8.

85 Per un approfondimento della responsabilità per danno ambientale in Europa v.: M. PENNASILICO (a cura di), *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, Napoli, 2014, pp. 269 ss.; B. POZZO, *La responsabilità ambientale. La nuova direttiva sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale*, Milano Giuffrè, 2005; I.D., *La responsabilità civile per danno ambientale*, in *Codice dell'ambiente*, a cura di NESPOR e DE CESARIS, Giuffrè, Milano, 2003, p. 265. Quanto alla responsabilità ambientale delle imprese v.: B. POZZO, *La responsabilità delle imprese in campo ambientale*, Milano, IPA, 1997; G. SCOGNAMIGLIO, *Sulla tutela dei diritti umani nell'impresa e sul dovere di vigilanza dell'impresa capogruppo. Considerazioni a margine del confronto fra legislazione francese e italiana*, in *Riv. it. sc. giur.*, 10/2019, pp. 545-580; M. PENNASILICO (a cura di), *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, Napoli, 2014, pp. 174-181. Sul punto è interessante anche l'ordinanza n. 1573 del 22 gennaio 2019 della Corte di cassazione con nota di V. CORRIERO, *Diritto di rivalsa e obbligazioni parziarie risarcitorie nel sistema italo-europeo di responsabilità ambientale*, in *Rass. dir. civ. n.* 1/2021, pp. 342-369 e in particolare p. 367.

86 A livello nazionale, invero, l'unico limite che i soggetti collettivi potrebbero incontrare, oltre a quelli stabiliti dalla giurisprudenza, consiste nell'impossibilità di far valere il danno ambientale di natura pubblica, la cui tutela spetta esclusivamente al Ministero dell'Ambiente (oggi Ministero della Transazione Ecologica). Sul tema del

pronuncia del 29 gennaio 2021, non ha ricollegato la responsabilità della capogruppo alla posizione di autorità e di controllo da essa ricoperta, ma alle specifiche azioni poste in essere e dunque al coinvolgimento attivo della stessa. Inoltre, bisogna rilevare che le conclusioni dei giudici sono fondate sul diritto nigeriano ed in particolare sulle disposizioni che regolano la posizione dei titolari delle licenze estrattive e su fatti specifici. Pertanto, non è da escludere che in futuro casi simili, in ordinamenti diversi, saranno considerati in maniera diversa⁸⁷.

In connessione a tale tematica va ricordato il caso *Vedanta Resources Plc and another v. Lungowe and other*⁸⁸ dell'aprile 2019. Ad avviso della Corte suprema inglese per individuare il giudice competente per il risarcimento dei danni ambientali prodotti dalla controllata⁸⁹ si deve avere riguardo al luogo in cui ha sede la società capogruppo⁹⁰. Si badi però, che il criterio di riparto della giurisdizione inglese non va rinvenuto solamente nel controllo che la capogruppo deve esercitare sulla controllata e sulla violazione del *duty of care*; alla base della scelta del 2019 ci sono ragioni di giustizia sostanziale, di tutela del diritto di difesa⁹¹.

Ripercorsa la principale casistica, è possibile fare qualche considerazione in merito alla validità dello strumento della responsabilità civile per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra.

4. Sulla configurabilità di una responsabilità civile per danno da cambiamento climatico.

Al danno da cambiamento climatico non si applica la disciplina del danno ambientale. Invero, quest'ultimo, in conformità alla direttiva 2004/35/CE, consiste nel deterioramento di specie e di habitat naturali protetti dalla normativa nazionale e comunitaria, di acque interne, di acque costiere e del terreno.

Fatta questa preliminare precisazione, è possibile soffermarsi alla risarcibilità del danno alla salute, alla libertà e alla vita derivante dal cambiamento climatico, con l'avvertimento che la strada per il suo conseguimento risulta particolarmente impervia.

Difficoltà si riscontrano nella prova del nesso di causalità tra condotta dei convenuti e danno lamentato e nella ripartizione della giurisdizione. Invero, in materia non vige un principio di prossimità territoriale. Per i casi interni all'Unione europea la giurisdizione è individuata attraverso il principio *actor sequitur forum rei*, così come sancito dall'art. 4 del regolamento 2012/1215/UE⁹². Questo criterio trova applicazione anche nel caso di controversie che presentino criteri di collegamento tra uno Stato membro e Islanda, Norvegia e Svizzera⁹³.

risarcimento del danno ambientale v. nota n. 86. PULEIO G., *Rimedi civilistici e cambiamento climatico antropogenico*, in *Persona e Mercato* 2021/3, pp. 469 ss..

87 Questo, quanto ai Paesi membri dell'Ue, fintanto che non sarà resa definitiva la proposta di direttiva che riconosce il *parental duty of care*, un dovere di vigilanza della capogruppo.

88 *Lungowe v. Vedanta Resources plc [2019] UKSC 20*.

89 Per un approfondimento della responsabilità sociale v. nota n. 86.

90 Cittadini zambiani avevano adito i tribunali inglesi (UK è la sede legale della società capogruppo, Vedanta) denunciando emissioni tossiche provenienti dalla miniera di rame di Nchanga, di proprietà e gestita dalla controllata di Vedanta, Konkola Copper Mines plc (KCM).

91 Sebbene lo Zambia fosse il luogo appropriato per la controversia, vi era il rischio reale che non vi si sarebbe potuta ottenere una giustizia sostanziale a causa dell'impossibilità pratica di finanziamento e dell'indisponibilità di un'adeguata rappresentanza legale.

92 Reg. 2012/1215/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2012 concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale.

Però, l'art. 4 va coordinato con il disposto degli artt. 63 e 7 dello stesso regolamento. Il primo, infatti, individua il domicilio della società (o altro ente) nel luogo in cui si trova la sede indicata nello statuto, l'organo amministrativo centrale o il suo centro d'attività principale. L'art 7, invece, prevede, in materia di illeciti civili dolosi o colposi, la competenza speciale davanti all'autorità giurisdizionale del luogo in cui l'evento dannoso è avvenuto o può avvenire e, per il principio di ubiquità elaborato dalla giurisprudenza europea, anche del luogo in cui si è verificato il fatto dannoso che ha causato l'evento⁹⁴. Tutto questo ci mostra quanto sia alto il rischio che la Corte sia accuratamente scelta dagli attori (c.d. *forum shopping*) che vogliano intraprendere azione risarcitorie avverso le imprese europee⁹⁵.

A ciò si aggiunga che, escluse alcune residuali ipotesi, come quella dei residenti in zone di *hot spot* climatico⁹⁶, è molto difficile fornire la prova del nesso di causalità tra condotta dei convenuti e danno lamentato⁹⁷, per l'elevato numero di soggetti che emettono gas ad effetto serra e per la circostanza, non meno importante della precedente, per cui gli eventi di danno legati al cambiamento climatico (uragani, infezioni, zoonosi, siccità, scioglimento dei ghiacciai, etc.) sono dovuti anche a cause naturali. E i nessi di causalità naturali, quelli cioè che determinano l'equilibrio dell'ecosistema, non sono generalmente di tipo meccanico ma di tipo fluido; il che comporta un salto in una dimensione di complessità ben maggiore⁹⁸. Nel caso, non raro, di immissioni cumulate ci si troverà di fronte del problema di determinare quale sia la percentuale addebitabile di ogni inquinatore. Ulteriori difficoltà, poi, si riscontrano nel caso, ad esempio, delle piogge acide ove i risultati dell'inquinamento si riverberano a notevole distanza dal luogo in cui è avvenuta la fuoriuscita della sostanza inquinante, con conseguente difficoltà di individuare i colpevoli⁹⁹.

Né si può pensare di ovviare all'inadeguatezza dei criteri tradizionalmente elaborati dai diversi sistemi in materia di cause alternative e di concorso di cause¹⁰⁰, o con le soluzioni proposte per i *mass torts*, quali, ad esempio, la presunzione di solidarietà di tutti i convenuti nel caso di danni da amianto; o il sistema di quote di mercato ideato per i danni da dietilstilbestrolo.

Tutti questi *escamotage* non sono applicabili nel caso del cambiamento climatico, dove ogni emissione contribuisce a un unico processo globale che causa tutti i danni, e non è possibile

93 È quanto previsto dalla Convenzione di Lugano, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale. V. Gazzetta ufficiale dell'UE, L. 147/5.

94 Corte di giustizia, 30 novembre 1976, C-21/76, *Bier v Mines de Potasse*, ECLI:UE:C:1976:166; Corte di giustizia, 7 marzo 1995, C-68/93, *Shevill v Press Alliance SA*, ECLI:UE:C:1995:61; Corte di giustizia, 1 ottobre 2002, C-167/00, *Verein für Konsumenteninformation v Henkel*, ECLI:UE:2002:555; Corte di giustizia, 16 luglio 2009, C-189/08, *Zuid-Chemie v Philippon's Mineralenfabriek*, ECLI:UE:C:2009:475.

95 U. MAGNUS, *Injunctive Relief against Climate Change*, in J. SPIER – U. MAGNUS (eds), *Climate Change Remedies*, 2014, 121, pp. 135 ss, in particolare p. 137 ss.

96 Si tratta delle aree dell'Unione europea più esposte al rischio di cambiamenti climatico antropogenico e naturale dove si devono affrontare costi infrastrutturali per realizzare misure di adattamento volte a mitigare gli effetti negativi del cambiamento climatico.

97 Secondo le regole della responsabilità extracontrattuale, perché l'emissione sia considerata fatto illecito causalmente connesso all'evento dannoso, l'attore dovrà provare che l'emissione di gas serra ha più che raddoppiato il rischio di verificazione del danno.

98 B. POZZO, *Il danno ambientale*, Giuffrè, 1998, pp. 163-164 (cit.).

99 S. DI PAOLA, *La minaccia viene dal cielo: le piogge acide e le nuove frontiere della responsabilità civile*, in Q, pp. 322-361.

100 Per un approfondimento dei criteri elaborati dai Paesi europei v.: C. VAN DAM, *Causation, European Tort Law*, Oxford University Press, 2013, p. 266 ss.

identificare con certezza il momento iniziale del ciclo antropogenico dei gas ad effetto serra da cui deriva l'evento danno (globale).

La difficile prova del nesso causale limita l'accesso anche ad un'azione inibitoria cautelare a tutela dei fondamentali diritti alla vita, alla salute e alla libertà¹⁰¹.

La casistica sopra riportata mostra come destinatari dell'azione risarcitoria possano essere le imprese emittitrici di gas serra, ma anche gli Stati o le istituzioni comunitarie per la propria politica ambientale.

All'art. 340 TFUE è prevista un'azione di responsabilità extracontrattuale, fondata sui principi comuni delle diverse tradizioni giuridiche europee, per i danni cagionati dalle istituzioni o dagli agenti nell'esercizio delle proprie funzioni. L'azione è subordinata all'illiceità della condotta addebitata, alla sussistenza effettiva del danno e alla presenza del nesso di causalità, tra questo comportamento e il danno lamentato¹⁰².

L'esperibilità di tale azione non può essere messa in discussione dagli scarsi risultati conseguiti. Il fallimento delle azioni di annullamento degli atti legislativi europei e di risarcimento dei danni da cambiamento climatico presentati dinnanzi alla Corte di giustizia europea, va ricollegato principalmente al mancato rispetto dei presupposti *ex art. 263*, all'errata individuazione del diritto fondamentale violato dagli atti legislativi in materia e degli *standards* per valutare la rigorosità di un pacchetto legislativo e la sua adeguatezza al raggiungimento degli obiettivi di tutela di diritti e principi costituzionali.

Al riguardo la Corte di giustizia ha precisato che la domanda *ex art. 340 TFUE* è autonoma e che la dichiarazione di irricevibilità della domanda di annullamento non rende automaticamente irricevibile anche l'azione di risarcimento dei danni¹⁰³. Tuttavia al fine di non eludere l'irricevibilità del ricorso per annullamento, il ricorso per risarcimento dei danni deve essere dichiarato irricevibile quando mira effettivamente ad ottenere la revoca di una decisione individuale divenuta definitiva (poiché se accolta annullerebbe gli effetti giuridici di tale decisione).

Allora, il cuore della questione sta nell'individuare l'interesse che possa essere considerato immediato e diretto. Sul punto si è pronunciato di recente il BVerfG¹⁰⁴ nel caso *Neubauer et al. v. Germany*¹⁰⁵. La Corte costituzionale tedesca ha indicato quali diritti fondamentali potrebbero essere lesi dalle singole disposizioni della KSG¹⁰⁶ e ha rilasciato considerazioni degne di nota sulla ripartizione delle competenze legislative tra Unione e Stati. In particolare, ad avviso dei giudici, il fatto che le disposizioni nazionali di cui si chieda

101 U. MAGNUS, *Injunctive Relief against Climate Change*, in J. SPIER – U. MAGNUS (eds), *Climate Change Remedies*, 2013, *Sun Press*, pp. 137 ss.

102 CGUE, 9 settembre 1999, causa C-257/98 P, *Lucaccioni/Commissione*, Racc. pag. I-5251, punto 11; CGUE, 29 aprile 2004, cause riunite C-162/01 P e C-163/01 P, *Buoma e Beusmans/Consiglio e Commissione*, Racc. pag. I-4509, punto 43; CGUE, 25 marzo 2010, causa C-414/08, *Sviluppo Italia Basilicata/Commissione*, punto 138.

103 CGUE, 5 settembre 2019, cause riunite C-447/17 P e C-479/17 P, *Unione Europea v. Guardian Europe e Guardian Europe v. Ue*.

104 *Neubauer, et al. v. Germany. Leitsätze zum Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021* - 1 BvR 2656/18 - 1 BvR 78/20 – 1 BvR 96/20 – 1 BvR 288/20.

105 *Neubauer, et al. v. Germany. Leitsätze zum Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021* - 1 BvR 78/20 - 1 BvR 96/20 - 1 BvR 288/20.

106 *Bundes-Klimaschutzgesetz*, la legge federale del 12 dicembre 2019, che detta le misure volte alla protezione del clima.

l'annullamento siano in parte attuazione del pacchetto legislativo emanato dall'Ue, non preclude l'ammissibilità di ricorsi costituzionali¹⁰⁷.

Nel merito la Corte ha ritenuto che l'eccessiva generosità delle disposizioni impugnate nel fissare le quote di emissioni consentite fino al 2030, viola gli obblighi di protezione dei diritti fondamentali ai sensi dell'art. 2.2 frase 1 e dell'art. 14.1 GG. In particolare l'art. 2.2 frase 1 GG impone agli Stati un obbligo di protezione, di natura oggettiva, della vita e dell'integrità fisica, che si estende anche alla tutela contro i danni per la lesione dei diritti fondamentali provocati dall'inquinamento ambientale, indipendentemente da chi e da quali circostanze essi siano minacciati¹⁰⁸. Ad essere protette non sono solamente le persone che vivono oggi, ma anche le generazioni future poiché il legislatore deve programmare in maniera lungimirante le riduzioni delle emissioni, così che i vincoli alle libertà fondamentali che ne conseguono continuino ad essere ragionevoli. Da qui la decisione dei giudicanti di considerare non sufficiente la semplice previsione di un obbligo per il governo federale di fissare annualmente livelli di emissioni decrescenti (art. 4 paragrafo 6, frase 1 KSG).

La riflessione della Corte tedesca ci spinge a pensare che si potrebbe tentare la via del ricorso per annullamento *ex art.* 263 TFUE, individuando nelle generazioni future i soggetti che hanno quell'interesse immediato e diretto. Invero, gli artt. 191-193 TFUE, nel definire il concetto di sviluppo sostenibile, consentono di ritenere le nuove generazioni i principali destinatari degli atti legislativi in materia di cambiamento climatico¹⁰⁹.

Quanto, poi, al caso specifico dell'ordinamento italiano bisogna ricordare che, in linea con la normativa europea¹¹⁰, con la L. Cost. 1/2022 dell'8 febbraio 2022 sono stati modificati gli artt. 9 e 41 Cost. al fine di inserire la tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali dell'ordinamento. In particolare ad essere tutelati sono «l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni»,¹¹¹ accanto alla tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico e degli animali¹¹². Con la modifica dell'art. 41 Cost., invece, il legislatore ha sottolineato che l'iniziativa economica privata non può svolgersi in danno della salute e dell'ambiente e al contempo ha riservato alla legge la possibilità di indirizzare e coordinare l'attività economica, sia pubblica che privata, ai fini sociali ed ambientali. Questo testimonia l'abbandono di una prospettiva antropocentrica dei principi fondamentali della Costituzione e il riconoscimento dell'ambiente come valore primario e sistemico.

Tuttavia, come detto in premessa, il danno ambientale non va confuso con il danno che i privati possono avere subito alla salute, alla vita e alla libertà per l'effetto della condotta inquinante che ha generato il cambiamento climatico e delle restrizioni predisposte per la riduzione delle emissioni di gas serra nell'atmosfera.

Nell'ordinamento italiano non è riconosciuta la possibilità di un ricorso diretto alla Corte costituzionale, ma la questione di legittimità costituzionale va sollevata dal giudice

107 *BVerfGE* 152 <168 Rn. 39> *m. w. N. – Recht auf Vergessen I*. Nello stesso senso v. CGUE, sentenza del 26 febbraio 2013, causa C-617/10, *Åkerberg Fransson*.

108 Va precisato che l'art. 20 a GG non tutela un diritto soggettivo alla vita. Dal coordinamento di tale norma con quella dell'art. 1.1. GG, però, si evince un diritto al livello minimo di sussistenza ecologico.

109 Il danno è rappresentato dalla violazione del principio di razionalità nella distribuzione del *budget* di emissioni. Più precisamente considerato l'obiettivo dell'Eu della neutralità climatica al 2050, il danno è pari alla differenza tra emissioni concesse nel periodo 2020-2030 ed emissioni concesse nel periodo 2030-2050.

110 L'ambiente è tutelato dall'art. 37 della Carta di Nizza. Mentre all'art. 191 del TFUE è definita la politica ambientale comunitaria.

111 Così dispone il terzo comma dell'art. 9 Cost. riformato.

112 Le forme ed i modi di tutela degli animali è stata riservata alla legge statale.

ordinario. I privati, come detto chiaramente dalla Corte di Cassazione, ben possono agire per la tutela di diritti patrimoniali o personali compromessi dal degrado ambientale¹¹³.

Sempre la Corte di Cassazione ha chiarito che la salute fisica è un diritto soggettivo «che l'ordinamento protegge specificatamente da immissioni pericolose e moleste (art. 844 c.c.) e se del caso mediante la norma dell'art. 2043 c.c. contro le lesioni che vengono ad essa arrecate mediante un comportamento doloso o colposo di altri»¹¹⁴. Ciò anche laddove sia la PA a svolgere un'attività immettente o questa sia stata oggetto di un'autorizzazione amministrativa¹¹⁵.

Oltre agli artt. 844¹¹⁶ e 2043 c.c., vanno altresì ricordati gli artt. 2050 (in quanto esercizio di attività pericolose), 2051 (in quanto lo Stato è custode del proprio territorio) e 2058 c.c. in tema di responsabilità extracontrattuale.

Può essere esperita una tutela in via cautelare ex art. 700 c.p.c. laddove vi sia fondato motivo che, nelle more del processo, il proprio diritto subisca un danno imminente e irreparabile. Ben possono essere esperite azioni inibitorie, provvisorie o finali¹¹⁷. E un ruolo chiave è svolto dall'art. 840 *bis* c.p.c. con cui è stata introdotta l'azione di classe per la tutela di diritti individuali e omogenei¹¹⁸. Resta anche la possibilità di far dichiarare la

113 Cass. civ., 25 gennaio 1989 n. 440: «se lo Stato accentra in sé, nella veste di massimo ente esponenziale della collettività nazionale, la titolarità del ristoro del danno all'ambiente, ciò non priva certamente altri soggetti della legittimazione diretta e rivolgersi al giudice per la tutela di altri diritti, patrimoniali o personali, compromessi dal degrado ambientale».

114 Cass. Sez. Un., 9 aprile 1973, n. 999. FI, 1974, I, 843.

115 Cass. 10 dicembre 1984, n. 6476, GI, 1985 I, 1, 708, con nota di Amato; GC, 1985, I, 1398, con nota di Paradiso; RCP, 1985, 649.

116 Tra le tante v.: Cass., Sez. II, 2 novembre 2018, n. 28893; Cass. Sez. II, 02 agosto 2016, n. 16074; Cass. Sez. II, 17 gennaio 2011, n. 939; Cass. Sez. II, 25 gennaio 2006, n. 1418. Sul punto va menzionata la recente sentenza n. 6906 del 11 marzo 2019 con cui la della Corte di Cassazione ha precisato, tra l'altro, che «L'interpretazione costituzionalmente orientata della normativa di cui all'art. 844 c.c. impone al giudice di considerare prevalente la tutela della qualità della vita e della salute, nel contemperamento delle esigenze della produzione con le ragioni della proprietà, indipendentemente dalla priorità di un determinato uso». Per un commento v.: M.S. CENINI, *Intollerabilità delle immissioni e "nuovi" diritti*, in *RGA online*, 12 aprile 2019.

Si noti che oggi non si dubita del collegamento del diritto alla salute con l'art. 844 c.c.. Ciò in linea con la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo che, in applicazione del diritto previsto dall'art. 8 al rispetto della vita privata e familiare, ha decretato in varie occasioni che la violazione può consistere anche in pregiudizi provocati da rumori, emissioni, odori e altre ingerenze in quanto capaci di nuocere alla vita privata e familiare del singolo (Corte EDU, sentenza 9 dicembre 2004, causa *Lopez Ostra v. Spagna*, ric. 16798/90; *Guerra v. Italia*, sentenza 17 febbraio 1998, ric. 14967/89; *Deès v. Ungheria*, sentenza 9 novembre 2010, ric. 2354/06; *Surugiu v. Romania*, sentenza 20 aprile 2004, ric. 48995/99). Nel caso riguardante le immissioni sonore derivanti dall'aeroporto di Heathrow, la Corte invece ha escluso la violazione dell'art. 8 (v. *Powell e Rayner v. United Kingdom*, sentenza 21.2.1990). Va ricordata anche la recentissima la sentenza con cui la Corte EDU (sentenza *Cordella e altri v. Italia*, 24 gennaio 2019, ric. 54414/13 e 54264/15), sulla base della violazione degli artt. 8 e 13, ha condannato lo Stato italiano nell'ambito di un procedimento in cui i ricorrenti denunciavano danni derivati dagli effetti delle emissioni nocive dell'Ilva di Taranto e la mancanza di rimedi interni effettivi. Per un commento alla sentenza Cordella, si rimanda al contributo di S. MARINO, *L'omissione dello Stato a proteggere gli individui da emissioni inquinanti: riflessioni sulla portata dell'art. 8 e dell'art. 13 CEDU nel diritto ambientale*, in *Riv. Giur. Amb.*, in corso di pubblicazione.

117 Queste, ammesse da lungo tempo per la difesa di situazioni patrimoniali, debbono a maggior ragione ritenersi ammissibili per la difesa del diritto fondamentale della salute. M. COMPORATI, *Tutela dell'ambiente e tutela della salute*, in *RGA*, 1990, pp. 212; T. MONTECCHIARI, *La tutela dell'ambiente e l'art. 844 c.c.: divieto di immissioni e attività inquinanti*, 1996, p. 249.

118 La L. 12 aprile 2019, n. 31, come modificata dal D.L. 30 dicembre 2019, n. 162, aveva precedentemente disposto (con l'art. 7, comma 1) che le disposizioni di cui al presente articolo entravano in vigore il 19/10/2020.

responsabilità dello Stato per violazione del diritto dell'Unione europea¹¹⁹ ai sensi della celebre pronuncia a definizione del caso *Francovich*¹²⁰. Restano, però, i problemi della prova del nesso di causalità.

Degna di nota è, anche, la sentenza con cui le sezioni unite della Corte di cassazione¹²¹ hanno sdoganato la delibazione delle sentenze straniere che comminano risarcimenti punitivi, laddove siano fondate su basi normative che garantiscano la tipicità delle ipotesi di condanna, la prevedibilità della stessa ed i suoi limiti quantitativi. Invero, ha precisato l'organo giudicante, la responsabilità civile non ha solo il compito di restaurare la sfera patrimoniale del soggetto che ha subito la lesione, ma persegue altresì la funzione di deterrenza e quella sanzionatoria.

Il tema del nesso di causalità, dunque, non è tema che può essere trattato disgiuntamente da quello degli scopi che ci si promette di raggiungere con la responsabilità civile in questo settore, poiché la scelta di una regola causale piuttosto che di un'altra viene ad incidere direttamente sulle modalità e sui livelli di svolgimento di una determinata attività, ampliando o restringendo l'area dei rischi che possono essere imputati ad un operatore, non diversamente da quanto avviene con la scelta di un determinato tipo o regime di responsabilità¹²².

La questione resta molto delicata. La tutela intergenerazionale dei diritti e delle libertà fondamentali non è facilmente perseguibile: ogni libertà fondamentale è potenzialmente interessata dal cambiamento climatico, e quasi tutte le condotte umane presuppongono l'emissione di gas ad effetto serra, tanto che non è possibile stabile con certezza chi produce il danno e chi lo subisce¹²³ (da qui la struttura necessariamente collettiva della responsabilità).

La L. 12 aprile 2019, n. 31, come modificata dal D.L. 30 dicembre 2019, n. 162, convertito con modificazioni dalla L. 28 febbraio 2020, n. 8, ha successivamente disposto (con l'art. 7, comma 1) che le disposizioni di cui al presente articolo entrano in vigore il 19/11/2020. La L. 12 aprile 2019, n. 31, come modificata dal D.L. 9 novembre 2020, n. 149, ha disposto (con l'art. 7, comma 1) che le disposizioni di cui al presente articolo entrano in vigore il 19/05/2021. L'aggiornamento in calce, disposto dall'art. 7, comma 1, della L. 12 aprile 2019, n. 31, come modificata dal D.L. 9 novembre 2020, n. 149, ha perso efficacia a seguito dell'abrogazione del su indicato D.L. 9 novembre 2020, n. 149, ad opera della L. 18 dicembre 2020, n. 176, la quale ne ha contestualmente fatti salvi gli effetti. La L. 12 aprile 2019, n. 31, come modificata dal D.L. 28 ottobre 2020, n. 137, convertito con modificazioni dalla L. 18 dicembre 2020, n. 176, ha disposto (con l'art. 7, comma 1) che le disposizioni di cui al presente articolo entrano in vigore il 19/05/2021.

119 A tal fine è necessario che sussistano tre condizioni: a) la lesione dei diritti riconosciuti ai singoli; b) la violazione sufficientemente qualificata; c) il nesso di causalità. V.: G. PULEIO, *La responsabilità civile dello Stato*, in E. NAVARETTA, *Codice della Responsabilità*, Giuffrè. 2021, pp. 2771 ss.

120 Corte giust., sentenza, 19 novembre 1991, cause riunite C 6/90 e C 9/90.

121 Cass. civ. Sez. Unite, 05-07-2017, n. 16601, con nota di: LA TORRE in *Danno e Resp.*, 2017, 4, 419; CONSOLO in *Corriere Giur.*, 2017, 8-9, 1042; DI MAJO in *Giur. It.*, 2017, 8-9, 1787; GRONDONA in *Nuova Giur. Civ.*, 2017, 10, 1399; FERRARI in *Riv. Dir. Proc.*, 2018, 4-5, 1356.

122 R. SIMONE, *Nesso di causalità e "danno esistenziale"*, in FI, I, 459-463 (cit.).

123 M. MELI, *Piove! Governo ladro. Cambiamenti climatici e nuove istanze di tutela*, in TCRS, 2020, pp. 87 ss., in particolare pag. 95; C. CONSOLO, *Il rischio da "ignoto tecnologico": un campo arduo – fra lecito e illecito – per la tutela cautelare e inibitoria*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 3, 2003, pp. 599 ss.

Tutte queste difficoltà (e il caso *Kivalina* è esemplare in tal senso¹²⁴) hanno contribuito all'innescarsi di quella tendenza a preferire - al rimedio individuale di risarcimento del danno - un sistema volto a scoraggiare *ex ante* una condotta socialmente indesiderabile, che valorizzi la funzione meramente deterrente, di internalizzazione dei costi delle esternalità negative, svolta dalla responsabilità extra-contrattuale.

Lo strumento della responsabilità civile non solo pone il problema (quanto agli ordinamenti di *civil law*) della trasformazione dei criteri della responsabilità extracontrattuale (che non può essere argomentata in una prospettiva *de iure condito*), ma non consente nemmeno di raggiungere risultati soddisfacenti¹²⁵. Considerare le emissioni fatti illeciti produttivi di un'obbligazione risarcitoria significa rinunciare ai sistemi di *cap and trade*¹²⁶, messi in atto per ridurre le emissioni di gas ad effetto serra nell'atmosfera, e che stanno portando a risultati soddisfacenti¹²⁷.

124 È il caso *Native Village of Kivalina et al v. ExxonMobil et al* – No 4:09-cv-01138-SBA (2012). Kivalina, un comune di circa quattrocento eschimesi Inupiant, ha agito in giudizio contro ventiquattro compagnie petrolifere, energetiche e di servizi (tutte *Carbon Majors*) chiedendo il risarcimento del danno subito a causa della necessità trasferire la città a seguito dello scioglimento del ghiaccio marino artico. Il caso è particolarmente interessante perché per la prima volta si cerca di inquadrare l'azione civile per i danni dovuti da cambiamento climatico nel paradigma tradizionale della responsabilità extracontrattuale: il diritto leso è quello di proprietà, mentre i danni sono calcolati facendo una stima approssimativa dei costi necessari per il trasferimento dell'intero villaggio. Siffatti danni sono facilmente ricollegabili alle condotte delle convenute, tutte imprese enormi e dunque responsabili di una quota rilevante di emissioni. Tuttavia, anche in questo caso la Corte adita ha dichiarato il difetto di giurisdizione e ha auspicato l'intervento del potere legislativo.

125 C. R. SUNSTEIN – E. A. POSNER, *Climate Change Justice*, in *Coase-Sanders Working Paper for Law and Economics*, 2007, pp. 1 ss.

126 Si tratta di uno strumento, basato sul mercato, per controllare le emissioni inquinanti. In particolare l'autorità centrale fissa un *cap* ovvero un tetto massimo di emissioni consentite e ogni emissione va coperta con la consegna di un certificato, che può essere distribuito gratuitamente o acquistato sul mercato (*trade*). Il più importante mercato dei crediti di emissione è l'*European Union Emissions Trading Scheme*, istituito con la direttiva 2003/87/CE.

Per un approfondimento v.: V. JACOMETTI, *Lo scambio delle quote di emissione: analisi di un nuovo strumento di tutela ambientale in prospettiva comparatistica*, Giuffrè, 2010; B. POZZO, *La nuova direttiva per lo scambio delle quote di emissione – La prima attuazione europea dei meccanismi previsti dal Protocollo di Kyoto*, Milano, Giuffrè, 2003.

127 Si pensi che gli strumenti economici introducono un meccanismo di mercato nella tutela dell'ambiente, consentendo un adeguamento spontaneo alle nuove situazioni. Diversamente dal *Command and Control* (strumenti normativi o di regolamentazione diretta), essi non impongono un comportamento agli inquinatori, ma modificano i costi e i benefici in modo da incoraggiare comportamenti virtuosi. Gli strumenti economici consentono all'operatore di scegliere, secondo le proprie esigenze strategiche, se investire in nuove infrastrutture eco-compatibili o comprare certificati per coprire le emissioni prodotte, ma sono sempre tenuti a pagare per le esternalità prodotte, quali i danni all'ambiente e la riduzione delle risorse naturali non rinnovabili. Inoltre, essi prevedono incentivi monetari o quasi monetari ad inquinare di meno e impongono anche costi di vario tipo in caso di aumento dell'inquinamento prodotto. Essi, poi, possono essere strutturati in modo da ottenere riduzioni di inquinamento maggiori di quelle che possono conseguire con le misure di *command and control*, che mirano al raggiungimento di situazioni di *second best*. Gli strumenti di mercato si presentano particolarmente flessibili ed efficienti e consentono di controllare anche l'inquinamento causato da una moltitudine di piccole fonti disperse sul territorio, il tutto con minori costi di implementazione e di amministrazione. Di contro essi sono inadeguati a trattare situazioni equitative e non sono applicabili ad ogni tipo di inquinamento. In particolare, i sistemi di *cap and trade* sono strumenti di mercato che consentono maggiore certezza sul conseguimento di obiettivi specifici, ma necessitano di un meccanismo di controllo efficace. Inoltre, essi oltre ad essere maggiormente adeguati nella gestione di inquinanti ad assorbimento uniforme come i gas ad effetto serra, sono visti con maggiore positività rispetto alla tassazione (altro strumento economico utilizzabile per finalità ambientale). Per un approfondimento v.: HOCKENSTEIN J.B., STAVINS R.N., WHITEHEAD B.W., *Crafting the next*

5. Conclusioni

L'analisi mette in luce i grandi passi in avanti compiuti nella tutela dell'ambiente.

L'accesso universale alle informazioni ambientali ha velocizzato la formazione di una coscienza ambientale e ha spinto molti cittadini ad agire in giudizio per la difesa del bene comune dell'ambiente. Alle ipotesi tradizionali di danno, come quella da sversamento di sostanze nocive, si sono affiancate quelle da cambiamento climatico, frutto delle cospicue emissioni di gas ad effetto serra nell'atmosfera.

Le molteplici azioni giudiziarie intraprese in tale settore mostrano quanto sia ormai diffuso un atteggiamento di condanna nei confronti di chi, con il proprio operato, contribuisce comunque all'affermarsi del fenomeno del cambiamento climatico. Queste domande di risarcimento del danno costituiscono sicuramente un importante deterrente, che ben potrebbe scoraggiare i comportamenti poco virtuosi, tanto più se sul mero risarcimento per equivalente potesse prevalere quello, spesso più gravoso, in forma specifica con ovvii effetti di tutela anticipatoria rispetto alla concreta e compiuta percezione del danno¹²⁸.

Degna di nota è la sentenza dello scorso 3 febbraio 2021 con cui il tribunale amministrativo di Parigi¹²⁹ si è pronunciato sui ricorsi di quattro organizzazioni non

generation of market-based environment tools, in environment, 1997, 13 ss. Sull'utilizzo degli strumenti economici in campo ambientale si vedano: BAUMOL W.J., OATES W.E., *The theory of environmental policy*, Cambridge, 1988; TURNER R.K., PEARCE D.W., BATEMAN J., *Economia delle risorse naturali*, Bologna 1991, 117 ss; STAVINS R.N., *Market-based environmental polizie*, in PORTNEY P.R., STAVINS R.N. (cur.), *Public policies for environmental protection*, Washington D.C., 2000, 26 ss.; U.S. EPA, *The united states experience with economic incentives for protecting the environment*, Washington D.C., 2001; ROSE C.M., *Common, property, regulatory property, and environmental protection: comparing community-based management to tradable environment allowances*, in AA.VV., *The drama of the commons*, Washington d.c., 2002, 233 ss.; DRIESEN D.M., *Alternatives to regulation?: market mechanisms and the environment*, in CAVE M., BALDWIN R., LODGE M. (cur.), *Oxford handbook on regulation*, Oxford university press; per un'analisi in italiano si vedano: MATTEI U., *op. cit.*, CARAVITA B., *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2005, 319 ss.; CAFAGNO M., *La cura dell'ambiente tra mercato ed intervento pubblico. Spunti dal pensiero economico*, in DE CAROLIS D., FERRARI E., POLLICE A. (cur.), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, Milano 2006, 191 ss; ID, *Principi e strumenti, cit.*, 399 ss.; LUGARES N., *Diritto dell'ambiente*, Padova, 2008, 137 ss.

128 Interessante è il dibattito giurisprudenziale e dottrinale sorto sul principio "chi inquina paga" enunciato in due Raccomandazioni del 1972 e 1974 dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), e annoverato tra i principi ambientali dell'azione comunitaria dall'Atto unico europeo del 1986, che ha introdotto l'art. 130R nel Tratt. CEE (poi art. 174 Tratt. CE e oggi art. 191 Tratt. FUE). Per un approfondimento v.: V. CORRIERO, *Il principio "chi inquina paga"*, in M. PENNASILICO, cit. pp. 269-275. L'autrice sottolinea come tale principio operi, in primo luogo, in una logica preventiva dei fatti dannosi e, in secondo luogo, in una logica risarcitoria *ex post factum*, poiché è imposto alle imprese l'obiettivo prioritario di internalizzare i costi di alterazione dell'ambiente attraverso l'incorporazione nei prezzi delle merci. Per un approfondimento della responsabilità e della riparazione ambientale nella bonifica dei siti inquinati v.: V. CORRIERO, *Responsabilità e riparazione ambientale nella bonifica dei siti contaminati*, in M. PENNASILICO, cit., pp. 359-367.

129 Il Tribunale, sulla base delle fonti governative, ha riconosciuto il *préjudice écologique* da riscaldamento globale, ricollegandolo ad una serie di circostanze inequivocabili verificatesi a livello globale (si pensi allo scioglimento dei ghiacciai) e a livello nazionale (si pensi agli effetti climatici estremi che hanno comportato anche all'incremento delle malattie veicolate da insetti, come *la dengue* e *la chikungunya*). Va precisato che il Tribunale non ha riconosciuto un diretto nesso causale tra il ritardo nell'incremento delle fonti di energia rinnovabile o lo sviluppo delle norme sull'efficienza energetica ed il danno ambientale. Quanto invece all'obiettivo di riduzione dei gas ad effetto serra, il Tribunale ha riconosciuto la diretta responsabilità omissiva dello Stato in relazione agli obiettivi ed agli impegni comunitari e nazionali in materia derivanti dalla decisione n. 406/2009/CE del Parlamento europeo e del Consiglio. Tuttavia, non ha riconosciuto il risarcimento monetario anche simbolico del *préjudice écologique* in quanto i ricorrenti non hanno dimostrato l'impossibilità di una

governative¹³⁰ che, appellandosi al diritto internazionale, al diritto dell'Unione europea e al diritto interno¹³¹, avevano agito in giudizio affinché lo Stato Francese fosse condannato al risarcimento del danno ambientale e di quello morale¹³², e fosse ingiunto al primo ministro ed ai ministri competenti l'adempimento (entro un termine specifico) delle obbligazioni assunte in materia di lotta al cambiamento climatico, adottando tutte le misure idonee a ridurre nel minore tempo possibile le emissioni di gas ad effetto serra. L'esemplarità di tale pronuncia risiede nel fatto che essa costituisce il primo precedente di condanna dello Stato francese al pagamento della cifra simbolica di un euro, per l'inadempimento degli obblighi assunti in materia di cambiamento climatico; anche se, però, ad essere risarcito è stato il danno morale e non il *prèjudice écologique*, introdotto nel 2016 e consistente nella lesione non trascurabile agli elementi ed alle funzioni degli ecosistemi o ai benefici collettivi che l'uomo trae dall'ambiente. Invero, come chiarito dai giudici d'oltralpe, il *prèjudice écologique* è subordinato alla dimostrazione dell'impossibilità di una riparazione in natura, che va preferita al risarcimento monetario.

La condanna dello Stato francese per il pregiudizio ecologico derivante dal superamento illegale dei *budget* di carbonio tra il 2015 e il 2018, è arrivata il 14 ottobre 2021. Il Tribunale amministrativo di Parigi, questa volta, non solo ha riconosciuto la responsabilità statale, ma ha anche ordinato di adottare «tutte le misure necessarie» per riparare, entro il 31 dicembre 2022, al danno¹³³.

La tutela dell'ambiente va vista come una sfida epocale che si deve imporre nell'agenda di tutti i governi. La lotta ai cambiamenti climatici richiede un coordinamento dei vari strumenti di mercato e normativi e anche un'azione sinergica multilivello, che veda impegnati in primo luogo gli Stati, attraverso una politica comune, centrale o locale, e una forte sensibilizzazione dei produttori e dei consumatori. Accanto al potenziamento del comparto industriale e all'innovazione tecnologica occorre anche promuovere nuovi stili di vita. Ma soprattutto garantire l'accesso alle informazioni ambientali.

Inoltre, è altrettanto importante rendere giuridicamente vincolanti gli impegni assunti dagli Stati con la ratifica dei trattati. Di ciò se n'è resa conto anche l'Unione europea che ha adottato la legge sul clima. Questa novità non deve essere vista con stupore, in quanto l'Ue si è sempre distinta per le importanti azioni a tutela dell'ambiente, tanto che può essere considerata una *leader* in materia. Basti pensare agli stringenti impegni di riduzione che si è

riparazione in natura.

Per un approfondimento del risarcimento del danno ecologico nell'ordinamento francese v.: B. POZZO, *Il caso Erika ed il risarcimento del danno ecologico nell'ordinamento francese, nota a Tribunal de Grande Instance de Paris, 16 gennaio 2008*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 2008, p. 887.

130 *Association Oxfam France, Association Notre Affaire A' tous, Fondation Pour la Nature Et L'home, Association Greenpeace France.*

131 Le associazioni ambientaliste hanno sostenuto che lo Stato francese è soggetto ad una serie di obblighi che impongono l'adozione di misure concrete di lotta contro il cambiamento climatico e che trovano fondamento, da un lato, nel diritto di ciascuno a vivere in un ambiente equilibrato e rispettoso della salute (secondo l'art. 1 della carta dell'ambiente, norma di valore costituzionale) e dall'altro lato, negli obblighi internazionali assunti dalla Francia dalla convenzione quadro delle Nazioni unite sui cambiamenti climatici del '92 all'accordo di Parigi del 2015, il tutto sotto l'egida del principio di precauzione e del principio del diritto alla vita ed al rispetto della vita privata e familiare, di cui agli artt. 2 e 8 della CEDU.

132 Ciascuno quantificato nella somma simbolica di 1€.

133 Si tratta dell'ultima sentenza nell'ambito della causa (denominata *L'Affaire du siècle*) intentata nel 2019 da quattro ong ambientaliste (*Notre Affaire à Tous, Fondazione Nicolas Hulot, Greenpeace Francia e Oxfam Francia*) contro lo Stato francese per le carenze nella lotta al riscaldamento globale.

imposta nonostante l'assenza di accordi internazionali, o all'apertura di un sistema di scambio di quote di emissione già prima che gli impegni assunti a Kyoto divenissero vincolanti.

Ma anche nell'UE si sono registrate battute d'arresto. Si pensi che nel mese di aprile 2021 la Corte di giustizia europea ha rigettato la richiesta di alcune famiglie della Francia, della Germania, dell'Italia, del Portogallo, della Romania, del Kenya e delle isole Fiji, e di un'associazione ambientalista svedese, di imporre una riduzione delle emissioni maggiore rispetto a quella prevista con il pacchetto clima¹³⁴.

Oggi, un ruolo centrale nel contenimento del cambiamento climatico è svolto dal potere giudiziario. In particolare, sono stati i giudici olandesi a distinguersi. Come visto nelle pagine precedenti, è della Corte d'appello dell'Aia la sentenza di condanna della Shell al risarcimento dei danni da sversamento del petrolio causati dalla sua controllata. Inoltre, la Corte suprema olandese ha confermato la sentenza dei giudici di merito del famoso caso Urgenda, e sempre la Shell, poi, è stata condannata a ridurre entro il 2030 le emissioni di gas ad effetto serra del 45% rispetto ai livelli del 2019. Questa è stata la linea seguita un po' in tutto il nord Europa. Si pensi ad esempio alla sentenza del 28 aprile 2021¹³⁵, con cui la Corte costituzionale federale tedesca ha accolto i ricorsi¹³⁶ proposti da alcune associazioni ambientaliste e da singoli ricorrenti, anche molto giovani, che lamentavano la violazione dei diritti inviolabili di libertà e di possibilità di vita futura¹³⁷. Così la *BundesKlimaschutzgesetz* (la legge sul cambiamento climatico approvata nel 2019) è stata dichiarata parzialmente illegittima in quanto, invece di predisporre un piano con limiti vincolanti di emissioni di gas ad effetto serra per i vari settori produttivi che desse attuazione all'accordo di Parigi, si limitava a spostare al periodo successivo al 2030 adempimenti e costi per il rispetto dei limiti di emissioni. Più precisamente, in quella sede è stato osservato che il rispetto degli impegni era stato limitato ad un piano formale, per l'assenza di statuizioni precise, scaricando così sui giovani e sulle generazioni future i costi del rispetto degli obiettivi¹³⁸.

Un'altra considerazione va fatta. Il legame tra ambiente ed etica e diritti fondamentali alla vita e alla prospettiva di vita futura è diventato sempre più forte¹³⁹. I magistrati olandesi si

134 Diversamente dai giudici del nord Europa, la Corte di giustizia ha ritenuto che addurre la violazione di diritti fondamentali da parte di un atto dell'Unione, non rende di per sé ricevibile il ricorso dei privati. Così è stata ignorata la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che garantisce il diritto fondamentale a una tutela giurisdizionale effettiva. In tal senso: NESPOR STEFANO, *L'etica, il capitalismo e il cambiamento climatico*, in *RGA online, rivista giuridica dell'ambiente*, n. 22 - giugno 2021.

135 *Leitsätze zum Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021* - 1 BvR 2656/18 - - 1 BvR 78/20 - 1 BvR 96/20 - 1 BvR 288/20.

136 Si tratta di quattro ricorsi: 1 BvR 2656/18, 1BvR 78/20, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20.

137 Più precisamente, nel 1BvR 2656/18 si sostiene la lesione del diritto alla vita e all'integrità fisica, del diritto di proprietà e del diritto a un minimo livello di sussistenza ecologica. Nel 1 BvR 288/20 l'azione è sollevata da agricoltori o giovani ragazzi in procinto di rilevare le imprese agricole dei genitori, i quali lamentano la lesione del diritto fondamentale a un futuro dignitoso ex art. 1.1 in combinato disposto con l'art. 20a GG, della loro libertà di scegliere la propria professione (art. 12.1 GG) e della garanzia della proprietà. Ricorrente del terzo procedimento (1BvR 96/20) è un gruppo di bambini che lamenta la lesione del diritto alla vita alle libertà fondamentali, per le stringenti misure che il governo dovrà prendere per il periodo 2030-2050, data l'insufficienza delle misure predisposte fino al 2030. Infine nel 1 BvR 78/20 a ricorre sono giovani che vivono nel Bangladesh e nel Nepal, particolarmente esposti ai rischi connessi al cambiamento climatico.

138 La sentenza è di parziale accoglimento. La Corte Costituzionale tedesca ha ammesso i ricorsi dei ricorrenti più giovani (1BvR 2656/18) e i ricorsi 1 BvR 96/20 e 1 BvR 288/20.

139 Sul punto v.: M. PENNASILICO (a cura di), *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, Napoli, 2014, pp. 43-76.

sono distinti anche per avere sganciato la politica dalla tutela dei diritti umani e delle aspettative delle future generazioni, considerandoli prevalenti rispetto alla tutela della concorrenza e del mercato. Merita di essere ricordata anche l'ordinanza con cui la Corte di cassazione italiana¹⁴⁰ ha affermato chiaramente come il diritto alla vita vada inteso nella sua accezione più ampia, per cui le situazioni di degrado ambientale, il cambiamento climatico e tutti gli effetti dello sviluppo insostenibile possano compromettere il godimento dei diritti umani¹⁴¹. Ma è soprattutto nel Sud del Mondo che la questione ambientale è strettamente collegata ai diritti umani: si pensi, ad esempio, al caso *Ridhima Pondey v. Union of India*¹⁴² del 2017 o al caso *Ashagar Leghari v. Pakistan*¹⁴³ (PLD 2018)¹⁴⁴.

Non si dimentichi, poi, che il problema ambiente sia stato collegato con quello della protezione umanitaria. Come affermato anche dai giudici italiani¹⁴⁵, esiste un nucleo ineliminabile dello statuto della dignità personale, che rappresenta il minimo essenziale, al di sotto del quale non è rispettato il diritto individuale alla vita e all'esistenza dignitosa. Pertanto, lo *status* di rifugiato non può essere collegato unicamente all'esistenza di un conflitto armato, ma bisogna guardare anche a qualsiasi contesto che in concreto sia idoneo ad esporre i diritti fondamentali della vita, alla libertà e all'autodeterminazione, come il disastro ambientale, il cambiamento climatico e l'insostenibile sfruttamento delle risorse naturali. Questa può essere considerata la prima pronuncia italiana in tema di cambiamenti climatici. Essa, però, è costruita sulla scia di quella precedente adottata nel caso *Tetiona c. Nuova Zelanda*. In tale occasione il comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite ha riconosciuto¹⁴⁶, sebbene a determinate condizioni, l'incidenza del cambiamento climatico sulla migrazione e sull'attribuzione dello *status* di rifugiato ex Convenzione di Ginevra del 1951. Ma ivi è stato affermato anche il principio secondo cui gli Stati hanno l'obbligo di assicurare e garantire il diritto alla vita delle persone, a prescindere dall'esistenza di un pericolo attuale alla sopravvivenza.

Anche sul piano del diritto d'accesso i giudici nazionali si sono allineati alla Corte di giustizia. Lo scorso 4 marzo 2021 il TAR Lazio con la sentenza n. 2652 ha riconosciuto la prevalenza degli interessi di chi chiede di accedere a documenti relativi ai diritti

140 Cass. civ. Sez. II Ord., 24 febbraio 2021, n. 5022 (rv. 660461-01).

141 Già prima, con la sentenza n. 25143/2020, adottata in tema di protezione internazionale, la Corte di cassazione identifica il cambiamento climatico come fatto noto di incisione dei diritti umani, resi vulnerabili dall'esposizione agli eventi meteorologici estremi ad esso conseguenti. Conseguenza del collegamento del cambiamento climatico con i diritti umani, è l'ampliamento della sfera di cognizione del giudice, in applicazione di quanto auspicato dal *Joint statement on human rights and climate change*, adottato dai cinque organismi Onu per i diritti umani. Appare opportuno ricordare anche le diverse pronunce della VI sez. della Corte di cassazione in materia tributaria (ex multis C. Cass. n. 2572/2021) con cui viene attribuita alle fonti internazionali sul cambiamento climatico l'identità del diritto europeo, per via dell'adesione dell'Ue alle stesse, con la conseguente applicazione del principio di *primauté* e dell'effetto utile, come già sancito dalla Corte di giustizia europea (cfr. C-366/10). Ma non solo. Nella stessa occasione l'accordo di Parigi del 2015 è stato espressamente riconosciuto quale primo accordo universale e giuridicamente vincolante sui cambiamenti climatici. Per un maggiore approfondimento della giurisprudenza italiana sul cambiamento climatico: M. CARDUCCI, *Il cambiamento climatico nella giurisprudenza italiana*, in *Diritti Comparati, comparare i diritti fondamentali in Europa*, 2021.

142 *National Green Tribunal, New Delhi, No. 187/2017*.

143 *Lahore High Court Lahore Judicial Department, No. 25501/2015*.

144 Interessante è la tutela penalistica prevista in India. Per un approfondimento v.: G. N. GILL, *Judicial craftsmanship: evolving environmental tortious dimension in India*, in *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, 2021, pp. 59-82.

145 Cass. ord., 24 febbraio 2021.

146 UN Doc. CCPR/C/127/D/2728/2016.

fondamentali di salute e all'ambiente, rispetto a chi ha interesse a che tali informazioni non siano rilevate. Più precisamente in questa pronuncia si è detto che il diniego all'accesso non può essere motivato dal giudice, unicamente, sul mancato consenso del controinteressato. Tuttavia, la valutazione dell'amministrazione deve essere incentrata sulla dimostrazione data dal richiedente che l'interesse che intende far valere abbia natura ambientale, e il giudice deve avere riguardo alle matrici ambientali potenzialmente compromesse e alla prospettazione degli effetti negativi.

Infine, non va dimenticato come la tutela del preminente bene ambiente¹⁴⁷ sia finalizzata anche alla preservazione degli *habitat* naturali nella loro condizione originaria, così da non arrecare (o almeno da limitare) danni irreversibili alla fauna e alla flora selvatiche¹⁴⁸.

147 Lo scorso 8 febbraio, la Camera dei Deputati ha approvato definitivamente la proposta di legge costituzionale per modificare gli articoli 9 e 41 della Costituzione. Così facendo, con la L. Cost. 1/2022 è stata inserita la tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali dell'ordinamento italiano. L'art. 9, comma 3, primo periodo, Cost. prevede infatti che «*[La Repubblica] Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni.*»

148 Così si è espresso il TAR Lombardia (MI), Sez. IV con sentenza n. 529 del 7 marzo 2022 in tema di biodiversità, precauzione e tutela delle specie autoctone.