

Il diritto al clima. Una prima concettualizzazione

Attilio Pisanò

Università del Salento

Abstract: The Right to Climate. A first conceptualization

The paper offers a conceptualization of the subjective right to climate, taking in considerations the European Climate Change Litigation (the Urgenda Climate Case) and the International Climate Law. The paper considers human and/or fundamental rights as claims and briefly describes the bottom-up trajectory of the rights, highlighting the role of social activists, lawyers and courts. Then the paper analysis the reasons supporting the claim aimed at recognizing a specific right to climate. Finally, the paper proposes a first general definition of the subjective right to climate.

Keywords: Climate change, Human rights, Climate change litigation strategy, Right to climate.

Sommario: 1. 1. L'età della transizione e dei nuovi diritti. – 2. La traiettoria dei diritti. – 3. Le ragioni dei *claimers*. – 4. Le ragioni della scienza. – 5. Le ragioni del diritto. – 6. Le ragioni dei diritti. – 7. Il modello *Urgenda*. – 8. Verso un diritto al clima?

1. L'età della transizione e dei nuovi diritti

Negli ultimi mesi, soprattutto in seguito all'adozione del *Piano per la Ripresa dell'Europa (Next Generation EU)*, il dibattito pubblico è ormai catalizzato da due questioni: la transizione digitale e quella ecologica e/o energetica.

Con la prima espressione viene sollevata la questione delle trasformazioni che si determineranno nel mondo del lavoro legate agli effetti della “Quarta rivoluzione industriale”, caratterizzata dal ricorso, sempre più frequente, all'intelligenza artificiale, al *blockchain*, all'*Internet of Things*, al *cloud*, alla realtà virtuale, ai *big data*, alla robotica ecc¹.

Con la seconda espressione, invece, si pone principalmente la questione legata ai cambiamenti climatici e alle possibili azioni che possano garantire il raggiungimento della neutralità climatica, attraverso la decarbonizzazione delle fonti di approvvigionamento energetico, funzionale, quest'ultima, alla

¹ Si veda, *inter alios*, L. Floridi, *La quarta rivoluzione. Come l'infosfera sta trasformando il mondo*, Raffaello Cortina, Milano, 2017; K. Schwab, *La quarta rivoluzione industriale*, Franco Angeli, Milano 2016.

diminuzione, in tempi dati, delle emissioni antropiche climalteranti (*in primis* quelle relative all’anidride carbonica).

Per quanto centrali siano divenute nell’*agorà*, le due questioni non sono nuove e sono patrimonio del dibattito scientifico ormai da qualche decennio. Delle due, probabilmente, la transizione ecologica e/o energetica è quella più dibattuta perché la sua *governance* va ad impattare tangibilmente sulla vita quotidiana di ogni singolo individuo. Mentre, difatti, la transizione digitale viene percepita (erroneamente) come qualcosa che riguarda la sopravvenuta obsolescenza di alcuni lavori e, quindi di alcune particolari categorie di lavoratori (riguardando invece la transizione digitale la competitività globale di tutto il sistema produttivo, quindi di tutti i suoi attori), la transizione ecologica investe con tutta evidenza ogni singolo individuo, perché ogni singolo individuo contribuisce, con le sue azioni, ad emettere nell’atmosfera gas serra (principalmente vapore acqueo, anidride carbonica, metano e protossido di azoto), favorendo, così, l’aggravamento dei problemi legati ai cambiamenti climatici e al riscaldamento globale.

In particolare, le questioni poste dalla transizione digitale e da quella ecologica appaiono complicate, per questo intriganti, ponendo nuove sfide per il diritto positivo e per la teoria e la pratica dei diritti. Se, ormai, difatti, si parla apertamente in una prospettiva *de jure condendo* di “diritti 4.0”, di “diritti digitali”, con riferimento soprattutto alle prerogative degli utenti di internet, al cospetto del dominio degli algoritmi, dell’intelligenza artificiale, dei big data², sembra ormai ad un passo il riconoscimento, *de jure condito*, di un vero e proprio diritto soggettivo al clima.

A partire dall’avvio, in Olanda, della vicenda “Urgenda” (2008), conclusasi poi con l’intervento della Corte Suprema di Cassazione, nel gennaio 2020, si sono moltiplicati, difatti, nello spazio giuridico europeo, i contenziosi climatici.

La vicenda giudiziaria promossa dalla Fondazione Urgenda (crasi di *Urgent Agenda*), supportata dal *Dutch Research Institute for Transitions* (Drift) dell’Erasmus University of Rotterdam, è stata infatti replicata, con sfumature diverse legate alla specificità degli ordinamenti giuridici domestici, in Belgio (*Klimaatzaak*), in Francia (*L’Affaire du Siècle*), in Germania (*Neubauer*), in Spagna (*Greenpeace, Oxfam ed Ecologistas en Acción*), da ultimo in Italia (*Giudizio Universale*).

Negli ultimi dieci anni, pertanto, si sono diffuse nello spazio giuridico europeo le azioni giudiziarie in ambito climatico. Questi contenziosi sono sostanzialmente tra loro assimilabili per una serie di motivi: a) affrontano l’emergenza climatica, favorendo, per quanto possibile, la transizione ecologica e/o energetica verso la neutralità climatica; b) appartengono ad una *species* di contenziosi (la c.d. *Climate Change Litigation*³) che trova linfa nella struttura del

² Cfr. A. C. Amato Mangiameli, *Natur@. Dimensioni della biogiuridica*, Giappichelli, Torino, 2021, pp. 209-239.

³ Per una definizione di *Climate Change Litigation* rimando a due report dello *United Nations Environment Programme*. Il primo, intitolato *The Status of Climate Change Litigation. A Global*

sistema multilivello europeo di tutela dei diritti, caratterizzata dalla comune appartenenza allo spazio giuridico europeo; c) trovano origine nel grembo della società civile (secondo la tipica traiettoria *bottom-up* dei diritti) e linfa nelle battaglie ideologiche e politiche dei movimenti ecologisti transnazionali che invocano la giustizia climatica⁴; d) possono contare sul supporto tecnico-giuridico del potere avvocatili⁵; e) perseguono sostanzialmente stesse finalità politiche, ovvero l'implementazione a livello domestico delle obbligazioni climatiche assunte dagli Stati in ambito internazionale, individuando, molto spesso, degli obiettivi specifici di riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra (in linea con le evidenze scientifiche prodotte per lo più dall'*International Panel on Climate Change*, IPCC) entro un lasso di tempo determinato (2030, 2050); f) utilizzano una strategia argomentativa comune che, nella maggior parte dei casi, fa leva sull'argomento dei diritti e, in particolare, sulla minaccia di violazione di diritti fondamentali costituzionalmente garantiti o diritti protetti dalla Convenzione Europea dei Diritti umani e delle Libertà fondamentali (in particolare i diritti di cui agli articoli 2 e 8).

Insomma, la transizione ecologica e/o energetica, di cui si discute tanto in questi mesi, è il campo di una battaglia giudiziaria, in Europa, che va avanti ormai da una dozzina di anni, in un percorso trans-ordinamentale che sta facendo progressivamente emergere un nuovo diritto soggettivo: il diritto al clima.

Review e pubblicato nel 2017. Il secondo intitolato *Global Climate Change Litigation Report 2020. Status Review*, pubblicato per l'appunto nel 2020. Entrambi i report sono consultabili al seguente link <https://www.unep.org/resources/report/global-climate-litigation-report-2020-status-review> [Data di ultima consultazione 06.10.2021]. Con riferimento alla letteratura scientifica in lingua inglese rimando a: W. Kahl, M.P. Weller (a cura di), *Climate Change Litigation: A Handbook*, Hart Publishing, Oxford, 2021; J. Peel, H.M. Osofsky, "Climate Change Litigation", in *Annual Review of Law and Social Science*, 16 (2020), pp. 21-38; M. Wilensy, "Climate Change in Courts: An Assessment of Non-Us Climate Litigation", in *Duke Environmental Law & Policy Forum*, 26 (2015), pp. 131-134; S. Bogojević, "EU Climate Change Litigation, the Role of the European Courts and the importance of Legal Culture", in *Law & Policy*, 35 (2013), pp. 184-207; D. Markell, J.B. Ruhl, "An Empirical Assessment of Climate Change in the Courts: A New Jurisprudence of Business as Usual?", in *Florida Law Review*, 64 (2012), pp. 15-72. Con riferimento alla letteratura scientifica di lingua italiana, invece, rimando a M. Carducci, "La ricerca dei caratteri differenziali della "giustizia climatica" in *DPCE Online*, 43 (2020). Recuperato da <http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/965> [Data di ultima consultazione 06.10.2021]; V. Jacometti, "La sentenza Urgenda del 2018: prospettive di sviluppo del contenzioso climatico", in *Rivista Giuridica dell'ambiente*, 34 (2019), pp. 121-139.

⁴ Si veda H. Shue, *Climate Justice. Vulnerability and Protection*, Oxford University Press, Oxford, 2016.

⁵ Sul ruolo degli avvocati come attori del processo di produzione del diritto dei diritti umani rimando più in generale a Y. Dezalay, D. Sugarman, *Professional Competition and Professional Power. Lawyers, Accountants and the Social Construction of Markets*, Routledge, New York 1995; Y. Dezalay, B. Garth, *Lawyers and the rule of law in the era of globalization*, Routledge, New York, 2011.

2. La traiettoria dei diritti

È fuori discussione che la “galassia ideologico-normativa dei diritti”, come la definiva Antonio Cassese⁶, sia in costante espansione e che pertanto la proliferazione (sia con riferimento ai contenuti che ai titolari) sia un elemento caratterizzante la bobbiana età dei diritti⁷.

Così come appare fuori discussione che la proliferazione dei diritti dipenda da due fattori principali.

Da un lato è impossibile tipizzare rigidamente un paniere di pretese ritenute meritevoli di tutela da parte del diritto positivo poiché, come sintetizzava Elena Pariotti, i diritti hanno strutturalmente un carattere “potenziale e dinamico” che si spiega con “l’interazione fra componente morale e componente giuridica”⁸. I diritti, pertanto, continuava la Pariotti, “sono sempre soggetti ad evolvere in nuovi modi” e “le specifiche modalità in cui i diritti si trasformano da ideale morale in concetto giuridico premettono di dar conto [...] del loro dinamismo”⁹. Il carattere “potenziale e dinamico” dei diritti spiega dunque il motivo per cui ogni positivizzazione dei diritti appare spesso parziale e si apre a continue integrazioni che favoriscono i processi di riconoscimento (e tutela) di nuovi diritti (es. il diritto all’oblio), muovendo dal riconoscimento (e tutela) di diritti già riconosciuti (es. diritto alla *privacy*).

Per diritti umani (riconosciuti dal diritto internazionale) e/o fondamentali (riconosciuti dal diritto costituzionale), pertanto, in questo *paper* si intenderanno quelle pretese (*claims*¹⁰) di giustizia giuridicamente riconosciute (o in cerca di riconoscimento) e giustificate da ragioni particolarmente forti sotto il profilo morale.

D’altro lato, però, nella *issue-area* dei diritti, le trasformazioni che hanno caratterizzato le famiglie dei sistemi giuridici, sempre più ibride, hanno determinato, nello spazio giuridico europeo, una crescente giudizializzazione del diritto e della politica¹¹ con conseguente crisi della concezione legicentrica del diritto (legata anche alla moltiplicazione degli ordinamenti giuridici e delle fonti) e

⁶ A. Cassese, *I diritti umani oggi*, Laterza, Bari-Roma, 2005, p. 6.

⁷ N. Bobbio, *L’età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1990, pp. 45-86.

⁸ E. Pariotti, *I diritti umani: concetto, teoria, evoluzione* CEDAM, Padova, 2018, p. 2.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Si veda L. Baccelli, “Diritti fondamentali; i rischi dell’universalismo”, in T. Mazzaresse (a cura di), *Neocostituzionalismo e tutela (sovra)nazionale dei diritti fondamentali*, Giappichelli, Torino, 2002; J. Feinberg, “The Nature and Value of Rights”, in J. Feinberg, *Rights, Justice, and the Bonds of Liberty: Essays in Social Philosophy*, Princeton University Press, Princeton, 1980.

¹¹ Rimando sul punto a R. Hirschl, “The Judicialization of Politics”, in G.A. Caldeira, R.D. Kelemen, K.E. Whittington (a cura di), *The Oxford Handbook of Political Science. Law and Politics*, Oxford University Press, Oxford, 2008, pp. 119-141; Id., *Towards Juristocracy. The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*, Harvard University Press. Cambridge, 2004.

corroboramento delle corti (tanto domestiche quanto sovra-statali) che dei diritti sono garanti¹².

In questo scenario, solo abbozzato in questa sede, le corti hanno assunto sempre più peso nella definizione dei processi di produzione del diritto dei diritti umani e i giudici (insieme agli avvocati e ai cittadini, più o meno organizzati in gruppi di interesse e/o pressione) sono diventati attori importanti, se non fondamentali, nel complesso percorso che porta al riconoscimento (e la tutela) di avanzate pretese soggettive come diritti riconosciuti (dal diritto domestico o sovra-statale, regionale e/o internazionale).

Nel loro percorso verso il riconoscimento giuridico, pertanto, i diritti seguono una traiettoria ben definita: nascono come pretese, magari sollecitate da un sentimento di giustizia o di ingiustizia, si rafforzano nel confronto e nella condivisione con altri soggetti (che provano lo stesso sentimento di giustizia o di ingiustizia) trovano ragioni di giustizia nei cataloghi di diritti, emergono, quasi carsicamente, in un percorso politico-giudiziario che si conclude (*rectius* si può concludere) con il crisma della legittimità formale.

È, questa, quella che si può definire, seguendo Francesco Viola e Isabel Trujillo, come la traiettoria *bottom-up* dei diritti. Con questa espressione possiamo difatti indicare il percorso delle pretese di giustizia verso il loro riconoscimento formale (per lo più per il tramite della giurisprudenza ammaestrante) in diritti. Ci troviamo dinnanzi alla metamorfosi di pretese che vengono repute come giustificate da ragioni particolarmente forti sotto il profilo morale da mere aspirazioni in diritti (umani e/o fondamentali) riconosciuti e tutelati dal diritto positivo (sovra-statale, regionale e/o internazionale, o domestico-costituzionale)¹³.

La traiettoria *bottom-up* dei diritti, dunque, muove dal basso, dalla società civile, da singoli individui, da attivisti, organizzati in movimenti più o meno radicati, più o meno inseriti in reti transnazionali, attori principali che chiedono alle corti (domestiche e sovra-statali, regionali *in primis*) il riconoscimento di pretese ritenute giustificate da ragioni particolarmente forti sotto il profilo morale, proponendo alle corti interpretazioni applicative dei diritti astratti e indefiniti già riconosciuti nei cataloghi (i c.d. *prima facie rights*, le costituzioni, le convenzioni, i trattati, le dichiarazioni sui diritti) in funzione del riconoscimento e tutela di nuovi diritti (i c.d. *final rights*)¹⁴.

Se si riconosce validità al quadro appena descritto, appare evidente che, generalmente parlando, il ricorso ai contenziosi strategici (la c.d. *litigation strategy*) appare un modo, più o meno efficace, attraverso il quale gruppi di interesse e/o di pressione, per lo più minoritari, ma solitamente ben strutturati, si rivolgono ai poteri contro-maggioritari (le corti) per fare pressione sui poteri maggioritari (il decisore

¹² Mi sia consentito un rimando sul punto a A. Pisanò, *Crisi della Legge e Litigation Strategy*, Giuffrè, Milano, 2016.

¹³ F. Viola, I. Trujillo, *What Human Rights Are Not (Or Not Only). A Negative Path to Human Rights Practice*, Nova Science, New York, 2014.

¹⁴ *Ivi*, pp. 27-28.

propriamente politico, identificabile nel potere legislativo o in quello esecutivo) al fine di raggiungere un obiettivo politico che altrimenti non sarebbe raggiungibile o sarebbe più difficilmente raggiungibile.

In questa cornice più generale va collocata anche la concettualizzazione del possibile riconoscimento di un diritto soggettivo al clima. Se, difatti, si accetta l'idea che alla base dei diritti vi siano pretese giustificate da ragioni particolarmente forti e se, dunque, dietro ogni diritto umano e/o fondamentale riconosciuto dal diritto positivo ci sono pretese già giustificate da ragioni particolarmente forti, ogni possibile riflessione sulla possibilità di riconoscere un diritto soggettivo al clima, come diritto umano e/o fondamentale, passa necessariamente dalla ricostruzione delle ragioni di coloro che "pretendono" il riconoscimento del diritto in parola (i *claimers*) e dalla loro qualificazione come ragioni particolarmente forti sotto il profilo morale.

3. Le ragioni dei *claimers*

La pretesa alla base della richiesta di riconoscimento di uno specifico diritto al clima affonda le sue radici *de facto* nella necessità di affrontare con urgenza la questione climatica.

Pertanto, prima di addentrarci in qualsiasi ragionamento *de jure condendo* sul preteso diritto al clima, appare fondamentale descrivere, seppur sommariamente, gli elementi che definiscono la questione climatica, ivi intesa come questione (o come insieme di questioni) ecologica, politica, sociale ed economica, posta dalle interferenze pericolose delle attività umane sul sistema climatico (come recita l'art. 2 della *United Nations Framework Convention on Climate Change*, UNFCCC, *infra*).

Una questione, quella climatica, complessa, sia nella definizione che nell'approccio, perché l'uomo, con i suoi comportamenti, anche quelli più banali (fare una doccia calda o usare lo *smartphone*¹⁵), interferisce (come ha sempre interferito) con il sistema climatico, modificandone progressivamente gli equilibri. L'uomo, difatti, è parte del sistema climatico perché interagisce naturalmente con i suoi elementi, definiti dall'art. 1 comma 3 dell'UNFCCC, come "l'insieme dell'atmosfera, idrosfera, geosfera e delle relative interazioni"¹⁶.

¹⁵ "In ottica climatica, praticamente ogni nostra azione o comportamento ha ora implicazioni globali, per quanto indirette, e questo assoggetta la distinzione pubblico/privato a pressioni che sono nuove in termini sia di scala che di ubiquità". M. Di Paola, D.W. Jamieson, "Cambiamento climatico, liberalismo e la distinzione pubblico/privato", in A. Andronico, M. Meli (a cura di), *Diritto e antropocene. Mutamenti climatici e trasformazione giuridiche*, numero monografico di *Teoria e Critica della Regolazione Sociale*, 2 (2020), p. 69.

¹⁶ Il clima, invece, è definibile come una variabile spazio-temporale della temperatura, la quale, riprendendo testualmente Michele Carducci, "comprende l'insieme delle condizioni medie di tempo di certe località e dell'intera Terra, in tutte le interazioni osservabili, compresa quella umana, dentro un intervallo temporale più lungo di quello meteorologico". M. Carducci, "Cambiamento

Ciò significa, sostanzialmente, che la variabilità del clima è “un fenomeno naturale che ha accompagnato l’alba e l’evoluzione dell’uomo”¹⁷, tanto da essere possibile una sua ricostruzione per il tramite della climatologia storica e/o della paleoclimatologia.

Queste precisazioni (alle quali ne aggiungeremo altre) già ci danno alcuni elementi per comprendere cosa si può pretendere quando si rivendica il riconoscimento e la tutela di un supposto diritto al clima. Con questa espressione, difatti, non ci si può riferire alla pretesa di avere un clima non variabile, perché per definizione il clima è variabile, cambia, lentamente ma inesorabilmente, alternando ere più fredde con ere più calde. Ciò significa, sul piano teorico, che qualsiasi pretesa che vuole trovare ragioni di giustificazione argomentativa nella questione climatica deve assumere come punto di partenza la naturale variabilità del clima, determinata anche dalle attività antropogeniche e dalle retroazioni e interazioni fra tutte le variabili dello spazio-tempo terrestre che esse determinano.

Inoltre, la supposta pretesa di un diritto al clima non può trovare ragione d’essere in un annichimento delle attività antropiche che impattano sull’equilibrio climatico, poiché le attività antropiche contribuiscono naturalmente (come hanno sempre contribuito) alla variabilità del clima. Tale conclusione, oltre ad essere impossibile, risulterebbe anche paradossale perché anche colui il quale dovesse pretendere di vedersi riconosciuto un diritto soggettivo al clima, per quanto possa essere considerato o possa considerarsi una sorta di *pasdaran* del contrasto al cambiamento climatico, essendo un attore del sistema climatico, contribuirebbe lui stesso alla definizione dell’equilibrio climatico. E ciò vale per *n* miliardi di persone.

Il problema, dunque, va delineato meglio, qualificando la questione climatica come la questione della crescente capacità dell’uomo di *determinare*, non solo modificare o alterare, il naturale equilibrio del sistema climatico, attraverso l’emissione massiva in atmosfera dei gas serra (*in primis* l’anidride carbonica), principalmente come conseguenza dell’utilizzo delle fonti energetiche fossili, della deforestazione dei pozzi di carbonio (la foresta amazzonica) per motivi prettamente economici o per finalità produttive, della perdita della biodiversità o dell’erosione del suolo.

La questione climatica è, difatti, *in primis* una questione di sostenibilità dello sviluppo economico, ma, nella sua essenzialità, è anche la questione più generale sollevata da Hans Jonas (*Il principio responsabilità. Un’etica per la civiltà tecnologica*), quella del “Prometeo irresistibilmente scatenato”, sempre più pericoloso, con le sue attività, per la natura fisica e biologica, conseguentemente

Costituzionale (diritto costituzionale)” in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Wolters Kluwer Italia, Milano, 2021, p. 53.

¹⁷ G. Orombelli, “Premessa”, in M. Migliavacca, L. Rigamonti, *Cambiamenti climatici. Un approccio interdisciplinare per capire un Pianeta in trasformazione*, Il Mulino, Bologna, 2010, p. 20.

anche per se stesso¹⁸. Il problema di fondo, nella questione climatica, appare pertanto essere proprio quello dell'“incatenamento di Prometeo”. È il problema bioetico per eccellenza, ovvero quello dell'individuazione dei limiti normativi oltre i quali il progresso scientifico e tecnologico e con esso lo sfruttamento delle risorse ambientali non possono spingersi.

Vista in questa prospettiva, la questione climatica appare come la questione dell'innaturale capacità dell'uomo-Prometeo di determinare il naturale equilibrio climatico. Una capacità che ha come causa prima le emissioni di gas ad effetto serra, i cui effetti negativi, come definiti dall'art. 1 comma 1 dell'UNFCCC, impattano “sulla composizione, la capacità di recupero o la produttività di ecosistemi naturali e gestiti per il funzionamento dei sistemi socioeconomici oppure per la sanità e il benessere del genere umano”. Effetti negativi, conseguenza del fatto che per la prima volta, oggi, una singola specie, quella umana (*l'homo sapiens*), ha sviluppato la capacità di determinare pressoché autonomamente, per l'appunto, l'equilibrio climatico.

Benvenuti nell'Antropocene!, si potrebbe a questo punto esclamare, riprendendo il titolo di un celebre saggio di Paul J. Crutzen, premio Nobel per la chimica, pubblicato in Italia nel 2005 a cura di Andrea Parlangeli¹⁹.

L'espressione ‘antropocene’, coniata per l'appunto da Crutzen agli inizi degli anni 2000, è un'espressione fortunata perché consente, con immediatezza, di identificare la nuova era geologica che stiamo vivendo, caratterizzata per l'appunto dalla capacità dell'uomo di determinare le sorti del sistema climatico.

Dalla fine del XVIII secolo, scriveva Crutzen, l'uomo ha “cominciato a condizionare gli equilibri complessivi del pianeta”²⁰, cessando, possiamo aggiungere parafrasando la definizione opocheriana di rivoluzione antropocentrica, di considerarsi piccolo anello della trama del sistema climatico, ponendosi arditamente al centro, divenendone così attore principale, potenzialmente capace di determinare unilateralmente le dinamiche degli equilibri climatici²¹.

La specie umana è diventata un ruolo geologico globale [...] in grado di alterare sottosuolo, superficie e atmosfera terrestri [...]: gas serra in concentrazioni abnormi, fiumi deviati, montagne scavate, enormi quantità di ossa di polli, bovini e suini, deforestazione selvaggia, scorie radioattive,

¹⁸ H. Jonas, *Il principio responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*, trad. it., Einaudi, Torino, 1990.

¹⁹ P.J. Crutzen, *Benvenuti nell'Antropocene!*, trad. it., Mondadori, Milano, 2005.

²⁰ *Ivi*, p. 24

²¹ Con riferimento alla fonte classica della coscienza giuridica occidentale e, in maniera particolare alla rivoluzione antropocentrica del V sec. a.C., Enrico Opocher scriveva che nell'Atene del V secolo “l'uomo cessa di considerarsi come un piccolo anello dell'immensa trama del cosmo, sospinto ad ogni suo passo da una immanente necessità e si pone arditamente al centro dell'universo, conscio della propria libertà creatrice e della forza oggettivante della sua ragione”. E. Opocher, *Lezioni di Filosofia del Diritto*, CEDAM, Padova, 1993, p. 27.

metalli pesanti, plastiche in ogni dove. Ecco qui è passata una bestia particolare, *Homo sedicente sapiens*.

Così descriveva l'antropocene la guida di Milordo in quel distopico e visionario *grand tour* nell'Italia del 2786, raccontato da Telmo Pievani e Mauro Varotto in *Viaggio nell'Italia dell'antropocene. La geografia visionaria del nostro futuro* (2021)²².

4. Le ragioni della scienza

La letteratura scientifica, dalla fine degli anni Novanta del Novecento, è sempre più concorde nel determinare causalmente il nesso intercorrente tra attività antropiche e cambiamento climatico anche se gli effetti negativi concreti di tale nesso (il livello di innalzamento del mare o quello di scioglimento dei ghiacciai), dipendendo da molteplici fattori sistemici e da interazioni molto complesse e, pertanto, possono essere espressi solo in termini probabilistici.

Se, ad esempio, ci concentriamo sull'anidride carbonica, definita da Crutzen "il nemico numero uno"²³, per la quale la climatologia riesce a discernere cosa sia naturale e cosa no, poiché i livelli di anidride carbonica naturalmente presenti nell'atmosfera sono rimasti largamente stabili negli ultimi 12.000 anni, è possibile affermare che negli ultimi duecento anni, le attività antropogeniche abbiano prodotto una maggiore concentrazione di anidride carbonica nell'atmosfera, come conseguenza dell'utilizzo massivo di combustibili fossili per sostenere i processi industriali di produzione e consumo.

Ciò è accaduto, per l'appunto, a partire dall'Ottocento e poi sempre di più nei secoli successivi, sino ai nostri giorni. È stato calcolato, difatti, che agli inizi dell'Ottocento, all'alba della rivoluzione industriale, nell'atmosfera vi erano 280 parti per milione (ppm), ovvero 280 molecole di anidride carbonica per ogni milione di molecole d'aria, oggi, invece, secondo l'ultimo Report dell'*International Panel on Climate Change* (IPCC), intitolato *The Physical Science Basis*, pubblicato nell'agosto 2021, dal 2011 le concentrazioni medie di anidride carbonica nell'atmosfera hanno raggiunto i 410 ppm, ai quali vanno aggiunti le 1866 parti per miliardo (ppb, *part per billion*) di metano e 332 ppb di ossido di azoto. Secondo questo report, peraltro, i livelli di concentrazione di anidride carbonica registrati nell'atmosfera sono i più alti degli ultimi 2 milioni di anni, mentre quelli di metano e di ossido di azoto sono stati i più alti degli ultimi 800.000 anni²⁴.

²² T. Pievani, M. Varotto, *Viaggio nell'Italia dell'antropocene. La geografia visionaria del nostro futuro*, Aboca, Città di Castello, 2021, p. 73.

²³ P.J. Crutzen, *op. cit.*, p. 44.

²⁴ Il Report IPCC del 2021 intitolato *The Physical Science Basis* è consultabile al link <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/> [Data di ultima consultazione 06.10.2021].

L'incremento dei gas serra nell'atmosfera è tra le cause principali dell'aumento della temperatura media terrestre, il c.d. riscaldamento globale, oggetto degli obiettivi di riduzione previsti dall'Accordo di Parigi sui Cambiamenti climatici del 2015 (*infra*).

Solo a titolo esemplificativo e non esaustivo, ricordo che la Commissione Europea, il 28 novembre 2018, ha adottato una comunicazione intitolata *Un pianeta pulito per tutti. Visione strategica europea a lungo termine per un'economia prospera, moderna, competitiva e climaticamente neutra*²⁵ che evidenziava come l'Europa avesse conosciuto negli ultimi vent'anni i diciotto anni più caldi mai registrati e come il riscaldamento globale stesse trasformando l'ambiente aumentando la frequenza e l'intensità dei fenomeni meteorologici estremi (al punto che nei cinque anni precedenti la Comunicazione, l'Europa aveva registrato quattro ondate di caldo eccezionali, forti siccità e una serie di fenomeni estremi, alluvioni, incendi boschivi, piene improvvise, tifoni, uragani, ecc.).

La comunicazione aveva come fonte principale il *Rapporto Speciale sul Riscaldamento Globale di 1,5°C* dell'IPCC (pubblicato nell'ottobre 2018) che evidenziava (in termini probabilistici e delineando diversi possibili scenari) quale sarebbe stato l'impatto di un aumento del riscaldamento globale di 1,5 °C rispetto ai livelli preindustriali, evidenziando come il riscaldamento del pianeta causato dalle attività umane, fosse già di 1°C al di sopra dei livelli preindustriali e come aumentasse al ritmo di 0,2 °C per decennio.

La previsione dell'IPCC, dunque, era quella che la temperatura media mondiale potesse aumentare, seguendo gli stessi ritmi sinora mantenuti, di 2°C poco dopo il 2060, trasformando la Terra in una "serra", con effetti irreversibili e con conseguenze sull'Europa, secondo poi le deduzioni della Commissione Europea, in termini di produttività economica, di infrastrutture, di capacità di produrre cibo, di salute pubblica, biodiversità e, infine, di stabilità politica.

Per evitare questo scenario occorre sviluppare politiche adattative o politiche mitigative. L'IPCC nel report del 2018 riteneva che per ottenere un superamento limitato o nullo di 1,5°C del riscaldamento globale, le emissioni antropogeniche nette di anidride carbonica avrebbero dovuto diminuire di circa il 45% rispetto ai livelli del 2010 entro il 2030, raggiungendo lo zero netto (la neutralità climatica) intorno al 2050.

Nelle proiezioni dell'IPCC che invece contenevano il riscaldamento al di sotto di 2°C, le emissioni dovrebbero diminuire di circa il 20% entro il 2030, raggiungendo lo zero netto intorno al 2075. Al contempo, però, l'IPCC descriveva gli scenari in caso di riscaldamento globale sino a 1,5°C e tra 1,5°C e 2°C, includendo, aumenti della temperatura media nella maggior parte delle aree terrestri e oceaniche, dei picchi di calore nella maggior parte delle regioni abitate, delle precipitazioni intense in diverse regioni e della probabilità di eventi siccitosi e

²⁵ Commissione Europea COM(2018) 773 finale del 29 novembre 2018, consultabile al link <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0773> [Data di ultima consultazione 06.10.2021].

scarsità di precipitazioni in alcune regioni, con impatti anche sui livelli del mare, sulla biodiversità, sugli ecosistemi, così come sulla sicurezza alimentare, le scorte di acqua, la sicurezza umana e la crescita economica, quindi anche sul fenomeno migratorio (i c.d. migranti climatici).

Quello che appare un fosco scenario ci dà idea dei potenziali gravi rischi che derivano dalla questione climatica, “un problema senza precedenti, dalle implicazioni sociali potenzialmente catastrofiche” perché, sintetizzava Marcello Di Paola, essa va a coinvolgere “i sistemi ecologici fondamentali del nostro pianeta e pone minacce multiple, probabilistiche, indirette, spesso invisibili e senza limiti spaziali o temporali, che abbiamo difficoltà non solo a prevedere nel dettaglio, ma in alcuni casi anche solo a immaginare”²⁶.

Vi è, infine, un ulteriore elemento da considerare. Il cambiamento climatico non è determinato da un evento, ma da una complessa serie di eventi che producono ritorni (*feedback*) positivi o negativi in un lasso di tempo indefinito. La natura dinamica, non statica, del cambiamento climatico fa sì che se anche oggi l’intera umanità smettesse di emettere gas serra nell’atmosfera (cosa impossibile), la temperatura terrestre comunque continuerebbe ad aumentare nei prossimi decenni, come conseguenza delle emissioni già prodotte.

Ciò significa, in sostanza, che ogni differimento nel prendere in considerazione i rischi derivanti da cambiamenti climatici e i loro possibili impatti negativi produce un aggravio dell’emergenza climatica, avvicinando sempre più l’umanità a uno o più di quei “*tipping point*”, i “punti di non ritorno”²⁷, superati i quali non è più possibile evitare determinati impatti negativi sugli ecosistemi e sulla vita umana, qualsiasi azione regolativa, anche la più drastica, si dovesse decidere di assumere.

Ci rendiamo conto sempre più di essere in una sorta di collo d’imbuto, dove tutte le attività antropiche climalteranti degli ultimi due secoli vanno concentrando le loro capacità distruttive. I danni dei cambiamenti climatici non riguarderanno dunque solo le generazioni future, quelle lontane, perché già causano danni e andranno a colpire con sempre maggiore forza quelli che oggi sono gli adolescenti, i più vulnerabili ai cambiamenti climatici, tradizionalmente esclusi dai processi decisionali democratici. Proprio per questa ragione sono loro, gli adolescenti di oggi, a giocare un ruolo pivotale nella battaglia giudiziaria per il contrasto ai cambiamenti climatici. Dinnanzi ad un sistema politico-rappresentativo che non li rappresenta, non li ascolta e molto spesso non si pone la questione del futuro, essi pretendono giustizia, utilizzando come metro di valutazione la possibile violazione (o minaccia di violazione) dei loro diritti.

La diciottenne Greta Thunberg, che avviato il movimento dei *Fridays for Future*, la venticinquenne Luisa Neubauer che, insieme ad altri attori, ha sollevato

²⁶ M. Di Paola, *Cambiamento climatico. Una piccola introduzione*, LUISS University Press, Roma, 2015, p. 12

²⁷ Cfr. E. Padoa-Schioppa, *Antropocene. Una nuova epoca per la Terra, una sfida per l’umanità*, Il Mulino, Bologna, 2021, p. 88.

la questione climatica dinnanzi alla Corte Costituzionale tedesca, i sei giovani portoghesi, tra gli otto e i ventuno anni, che hanno attivato la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sono tutti protagonisti nel processo *de jure condendo* di riconoscimento e tutela di un diritto soggettivo al clima. Essi hanno *bypassato* il sistema politico-rappresentativo, rivolgendosi direttamente alle corti, reclamando il riconoscimento e la tutela di un diritto al clima con il fine di sottolineare i rischi legati all'emergenza climatica, con la stessa petulanza della vedova importuna al cospetto del giudice ingiusto, nella celebre parabola evangelica.

Parafrasando il titolo di un interessante *pamphlet* di Ferdinando Menga, potremmo dunque dire che la questione climatica non è più (o non solo) *l'emergenza del futuro*, ma è anche e soprattutto *l'emergenza del presente*²⁸. Un'emergenza che deriva dal fatto che i nodi prodotti da duecento anni di sviluppo ispirato da un modello produttivo e sociale ormai insostenibile perché fondato su una disarmonia tra umanità e natura²⁹, stanno oggi venendo al pettine.

Si comincia così a delineare la pretesa che vi è dietro la richiesta del riconoscimento del diritto al clima. Come anticipato, non si pretende un diritto alla non variabilità del clima (innaturale), né un diritto all'annichilimento delle attività climalteranti antropogeniche (innaturale ed impossibile, occorrerebbe annichilire la specie umana), ma un diritto a non subire i danni, ambientali, economici, sociali, causati dai cambiamenti climatici determinati dalle attività climalteranti antropogeniche. O, forse in maniera più generale, possiamo dire che ciò che si pretende è che gli equilibri climatici non siano determinati dalle attività antropogeniche, riferendosi, in prima battuta, all'emissione incontrollata di gas serra (soprattutto anidride carbonica) e, di riflesso, *inter alia*, alla distruzione sistematica dei pozzi di assorbimento e alle altre attività antropiche fortemente climalteranti.

In questa prima definizione, il diritto al clima va inteso come diritto ad un clima non *determinato* dalle attività antropogeniche. L'utilizzo del participio *determinato* sta ad indicare la necessità di rompere quel nesso di *determinazione* tra clima e attività antropogeniche che è alla base dei cambiamenti climatici e del riscaldamento globale, con il fine ultimo di mettere in evidenza l'innaturale (e pericolosa) capacità della specie umana di *determinare*, per l'appunto, le sorti del sistema climatico, *ergo* del sistema-Terra e della vita umana.

La pretesa di non veder il clima *determinato* dalle attività antropogeniche trova forti ragioni argomentative nella gravità della questione climatica, nella sua unicità, nella sua certa origine antropica, nell'urgenza di un'azione immediata di contrasto, nella certezza che ogni procrastinamento nell'affrontare la questione *de*

²⁸ Cfr. F. Menga, *L'emergenza del futuro. I destini del pianeta e le responsabilità del presente*, Donzelli, Roma, 2021.

²⁹ Si veda sul punto la riflessione di Salvatore Amato che muove proprio dal contrasto ai cambiamenti climatici, "L'età dell'asimmetria", in A. Andronico, M. Meli (a cura di), *op. cit.*, pp. 15-35.

qua ne amplificherà i rischi di effetti nocivi che andranno ad impattare sugli adolescenti di oggi, gli adulti di domani.

5. Le ragioni del diritto

Il diritto climatico e il diritto dei cambiamenti climatici aggiungono ragioni alle ragioni dei *claimers* climatici³⁰.

Sebbene, difatti, la questione climatica abbia acquisito spazio nella discussione scientifica, pubblica e normativa solo a cavallo tra gli anni Ottanta e Novanta del Novecento, con la costituzione, nel 1988, dell'*International Panel on Climate Change* (per opera della *World Meteorological Organization* e dello *United Nations Environment Programme*) e con l'adozione, nel 1992, della Convenzione Quadro sui Cambiamenti climatici (su iniziativa delle Nazioni Unite) le sue radici sono profonde e affondano direttamente nella più generale questione della sostenibilità dello sviluppo, sollevata, già agli inizi degli anni Settanta, dal celebre rapporto *I limiti dello sviluppo: un rapporto per il progetto del Club di Roma sui dilemmi dell'umanità*, pubblicato, nel 1972, dal *Systemic Dynamic Group* del Massachusetts Institute of Technology, con il coordinamento di Dennis L. Meadows, su mandato del Club di Roma.

Difatti, è a partire dalla Conferenza di Rio de Janeiro sull'ambiente e lo sviluppo del 1992 che la comunità internazionale, sulla scia delle evidenze sempre più emergenti della climatologia, prende coscienza della questione climatica, promuovendo, per l'appunto, l'adozione della Convenzione quadro sui Cambiamenti Climatici. Questa, in particolare, si riproponeva di “stabilizzare le concentrazioni di gas ad effetto serra nell’atmosfera a un livello tale che sia esclusa qualsiasi pericolosa interferenza delle attività umane sul sistema climatico” (art. 2), contrastando il cambiamento climatico “a beneficio delle presenti e delle future generazioni, sulla base dell’equità e in rapporto alle loro comuni ma differenziate responsabilità e alle rispettive capacità” (art. 3, comma 1).

Alla Convenzione seguì, come noto, l'adozione, durante la terza Conferenza delle Parti (COP3), nel 1997, del Protocollo di Kyoto (entrato in vigore solo nel febbraio 2005) il quale, tenendo a riferimento le evidenze del *report* IPCC del 1995³¹, prevedeva, per la prima volta, dei vincoli specifici sulle emissioni dei gas

³⁰ Riprendendo Michele Carducci, difatti, possiamo distinguere tra un diritto climatico come studio gli obblighi internazionali tra gli Stati e un diritto dei cambiamenti climatici come studio della regolazione delle politiche sul cambiamento climatico. M. Carducci, *Cambiamento Climatico (Diritto costituzionale)*, op. cit., p. 51.

³¹ Nello specifico il secondo Assessment Report consultabile on line al link <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/05/2nd-assessment-en-1.pdf> [Data di ultima consultazione 06.10.2021].

ad effetto serra in capo agli Stati, seppur limitatamente ai Paesi industrializzati, inseriti nell'Allegato I della Convenzione Quadro³².

L'art. 3 del Protocollo, difatti, prevedeva che i Paesi industrializzati assicurassero, singolarmente o congiuntamente, che le emissioni antropiche aggregate di gas ad effetto serra, indicate nell'Allegato A del Protocollo³³, espresse in anidride carbonica-equivalente (CO₂eq), non superassero le quantità assegnate al fine di ridurre il totale delle emissioni di tali gas di almeno il 5% rispetto ai livelli del 1990 nel periodo di adempimento 2008-2012 (per i Paesi dell'Unione Europea la riduzione avrebbe dovuto essere dell'8%, per gli Stati Uniti del 7%, per il Giappone e il Canada del 6%).

Il modello di Kyoto, dimostratosi poi del tutto inefficace, anche in conseguenza del boicottaggio dell'amministrazione Bush, è stato superato nel 2015, con l'Accordo di Parigi che ha delineato un nuovo modello di definizione degli obiettivi e delle modalità della lotta ai cambiamenti climatici. L'Accordo, entrato in vigore nel volgere di un anno (il 4 novembre 2016), venne negoziato, a partire dalla COP17 di Durban del 2011, per poi essere adottato, durante la COP21 del 2015, da 150 capi di Stato e di Governo, compresi tutti i Paesi firmatari dell'UNFCCC.

In continuità con il percorso promosso dalle Nazioni Unite negli anni precedenti, difatti, l'Accordo di Parigi muoveva dall'esigenza di “una risposta efficace e progressiva all'urgente minaccia dei cambiamenti climatici sulle migliori conoscenze scientifiche disponibili”.

I due modelli (Parigi e Kyoto) condividono la necessità di creare meccanismi strutturati di socializzazione della questione climatica, atti a rafforzare la cooperazione intergovernativa, il supporto della società civile e la condivisione delle evidenze scientifiche, ma la collaborazione tra gli Stati nel modello di Parigi appare molto diversa da quella delineata dal modello di Kyoto.

Perno dell'azione rimane sempre il principio delle “responsabilità comuni ma differenziate” (richiamato dall'art. 2 comma 2 dell'Accordo di Parigi), ma tale principio appare declinato in maniera più rigida nel protocollo di Kyoto, rispetto all'Accordo di Parigi, centrato sull'assunzione di obblighi giuridicamente vincolanti con riferimento agli obiettivi di riduzione (soprattutto per i Paesi industrializzati elencati nell'Allegato I della Convenzione Quadro sui Cambiamenti climatici).

³² Australia, Austria, Belgio, Belarus, Bulgaria, Canada, Cipro, Comunità europea, Croazia, Danimarca, Estonia, Federazione russa, Finlandia, Francia, Germania, Giappone, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Lettonia, Liechtenstein, Lituania, Lussemburgo, Monaco, Norvegia, Nuova Zelanda, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Stati Uniti, Svezia, Svizzera, Turchia, Ucraina, Ungheria. Particolare flessibilità veniva concessa dall'art. 46 ai Paesi in transizione verso un'economia di mercato.

³³ I gas ad effetto serra sono: Anidride carbonica; Metano; Protossido di azoto; Idrofluorocarburi; Perfluorocarburi; Esafluoro di zolfo.

Il modello di Parigi, invece, è più “flessibile” e, probabilmente, deve il suo successo, almeno nella fase istituzionale dell’adesione per il tramite della ratifica, proprio da tale flessibilità, perché ciascuna parte del trattato, con la ratifica, si vincolava a perseguire misure di contenimento e mitigazione a livello domestico, tramite la definizione in sostanziale autonomia di obiettivi di riduzione delle emissioni stabilite a livello nazionale (c.d. “*Nationally Determined Contributions*”, NDC) con l’obiettivo finale, per l’intera comunità internazionale, di stabilizzare, nella seconda metà del secolo corrente, l’aumento della temperatura media globale al di sotto dei 2°C, possibilmente al sotto di 1.5°C, rispetto ai livelli preindustriali³⁴.

A partire dall’Accordo di Parigi è impossibile sostenere che la comunità internazionale non abbia coscienza dell’urgenza climatica e della necessità che essa sia affrontata *hic et nunc* per ottenere dei risultati nella seconda metà del secolo.

Dal canto suo, l’Unione Europea, contestualmente all’adozione della Convenzione Quadro sui Cambiamenti Climatici del 1992, avviava una riflessione approfondita sulle politiche di contrasto ai cambiamenti climatici. Una riflessione che si faceva azione politica a partire dal Quinto Piano di Azione Ambientale (PAA), adottato il 17 maggio 1993, per il periodo 1993-2000³⁵.

Il PAA, intitolato *Per uno sviluppo durevole e sostenibile*, muovendo dalle evidenze prodotte del primo report IPCC dedicato ai cambiamenti climatici del 1990³⁶, si poneva in continuità con le azioni comunitarie sviluppate negli anni precedenti in chiave di contrasto all’inquinamento atmosferico. Nello specifico, tra le altre cose, il PAA ribadiva la necessità di stabilizzare progressivamente le emissioni di CO₂ ai livelli del 1990 entro il 2000, per poi agire su una progressiva riduzione tra il 2005 ed il 2010.

A partire da questo momento, l’Unione Europea ha progressivamente alzato l’asticella degli impegni di contrasto ai cambiamenti climatici e al riscaldamento globale. L’Unione, difatti, ad oggi appare come l’unica organizzazione internazionale, nello scenario globale, che aspira (con possibilità di successo) a raggiungere la neutralità climatica entro il 2050, in linea pertanto con gli auspicati obiettivi mitigativi proposti dal Report IPCC del 2018 sulla necessità di contenere l’aumento della temperatura entro 1,5°C, migliorativi anche degli impegni assunti con l’Accordo di Parigi.

³⁴ Obiettivi comunque lontani dall’essere raggiunti secondo l’ultimo report delle Nazioni Unite preparatorio della COP26 di Glasgow pubblicato al sito https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021_08_adv_1.pdf [Data di ultima consultazione 07.10.2021].

³⁵ Quinto Programma d’Azione delle Comunità Europee in materia ambientale (1993-2000), pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee, 138/01, 17 maggio 1993 consultabile al link <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1993:138:FULL&from=IT> [Data di ultima consultazione 06.10.2021].

³⁶ Il primo Assessment Report dell’IPCC consultabile al link https://archive.ipcc.ch/ipccreports/far/wg_I/ipcc_far_wg_I_full_report.pdf [Data di ultima consultazione 06.10.2021].

Negli ultimi anni, difatti, l'Unione ha proposto diversi pacchetti, sempre più ambiziosi, in tema di contrasto al cambiamento climatico. Ambizione che aumenta con il crescere della presa di coscienza dell'urgenza climatica e dell'indifferibilità di una risposta politica efficace alle questioni poste dai cambiamenti climatici determinati da attività antropogeniche.

A partire dal “Pacchetto Clima-Energia 20/20/20”³⁷ (che prevedeva, entro il 2020, la riduzione del 20% delle emissioni di gas ad effetto serra, il raggiungimento della quota del 20% di risparmio energetico e l'aumento al 20% del consumo energetico da fonti rinnovabili), l'Unione ha dunque reso sempre più ambiziosi i propri obiettivi mitigativi con il “Pacchetto Clima-Energia per il 2030” del 2014 (che mirava alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra di almeno il 40% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990; all'aumento del consumo energetico da fonti rinnovabili al 27%; al miglioramento dell'efficienza energetica di almeno il 27%) e, più recentemente, nel 2019, con la proposta della Commissione guidata da Ursula von der Leyen, di un *Green Deal Europeo*³⁸ che si riproponeva di realizzare una transizione giusta e inclusiva verso la neutralità climatica entro il 2050.

Obiettivi, quelli del Green Deal, ripresi poi dalla proposta di “Legge Europea sul Clima” avanzata dalla Commissione Europea nel 2020 che, tra le altre cose, al fine di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050, proponeva di innalzare l'obiettivo UE di riduzione delle emissioni di gas serra per il 2030 sino al 55% rispetto al 1990. Sulla stessa linea il Consiglio europeo di Bruxelles del 10 e 11 dicembre 2020 approvava un obiettivo vincolante di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990, seguendo quanto emerso dalla plenaria del Parlamento europeo dell'ottobre 2020.

Una “accelerata”, quella del triennio 2018-2020, maturata anche a seguito della pubblicazione del rapporto speciale *Riscaldamento globale di 1,5°C* dell'IPCC³⁹.

6. Le ragioni dei diritti

Il diritto dei diritti umani offre ulteriori argomenti ai *claimers* nel percorso verso il riconoscimento e la protezione di un nuovo diritto al clima. Da un lato la struttura potenziale e dinamica dei diritti, già sottolineata, fa sì che ogni catalogo dei diritti, tanto a livello internazionale, quanto a livello domestico, sia di per sé provvisorio e

³⁷ Proposto dal Consiglio europeo di Bruxelles dell'8 e 9 marzo 2007, poi adottato dal Parlamento Europeo e dal Consiglio con le Direttive 2009/28/CE e 2009/29/CE.

³⁸ Bruxelles 11/12/2019 COM(2019) 640 final disponibile al link https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0006.02/DOC_1&format=PDF [Data di ultima consultazione 06.10.2021].

³⁹ Rimando alla sintesi per i decisori politici del Report IPCC del 2018 intitolato *Global Warming of 1,5°C* disponibile on line al link https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/05/SR15_SPM_version_report_LR.pdf [Data di ultima consultazione 06/10/2021].

soggetto a continue integrazioni, in un percorso quasi circolare che genera (nuovi) diritti da diritti (già riconosciuti) ed il cui sviluppo appare favorito laddove esistano corti deputate alla tutela dei diritti (come accade nel sistema multilivello europeo).

Dall'altro lato, che i cambiamenti climatici ed il riscaldamento globale possano produrre minacce per i diritti è un fatto che possiamo definire anche come acclarato, tanto che la domanda da porsi non è *se* i cambiamenti climatici determinati dalle attività antropiche impattino negativamente sui diritti già riconosciuti (minacciandoli concretamente o ledendoli direttamente), ma *quando* tale impatto negativo (minaccia concreta o violazione diretta) e in che termini si concretizzerà.

Domanda che appare legittima se si considerano sia l'effetto amplificatorio che la mancanza o l'inefficacia delle politiche odierne di contrasto ai cambiamenti climatici e al riscaldamento globale potrebbe produrre sulla società di domani, sia, per l'appunto, se teniamo con considerazione come la determinazione concreta degli effetti del cambiamento climatico potrà dipendere anche dall'eventuale adozione, nel tempo, di politiche adattative.

L'incertezza delle variabili, però, non toglie argomenti ai *claimers*, perché il principio di precauzione, cardine del diritto internazionale dell'ambiente e del diritto climatico, prescrive l'adozione di misure di contrasto (in questo caso ai cambiamenti climatici, azioni mitigative o adattative) anche in assenza di prove scientifiche certe.

Fondamentale, da questo punto di vista, è l'articolo 3 comma 3 della Convenzione Quadro sui Cambiamenti Climatici che introduce il principio di precauzione climatica prescrivendo positivamente alle Parti di "adottare misure precauzionali per rilevare in anticipo, prevenire o ridurre al minimo le cause dei cambiamenti climatici e per mitigarne gli effetti negativi" statuendo che "qualora esistano rischi di danni gravi o irreversibili, la mancanza di un'assoluta certezza scientifica non deve essere addotta come pretesto per rinviare l'adozione di tali misure".

Insomma, pur non sapendo quanto prossimo o lontano sia il 'domani dei cambiamenti climatici', quali saranno gli effetti concreti delle azioni mitigative o adattative, come valutare il rischio di effetti potenzialmente negativi per l'umanità, il principio di precauzione climatica obbliga gli Stati ad attivarsi *hic et nunc*.

Con riferimento, invece, all'impatto dei cambiamenti climatici sui diritti, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, difatti, già nel 2009, legava espressamente il contrasto ai cambiamenti climatici alla tutela dei diritti umani con la pubblicazione del *Report on the Relationship between Climate Change and Human Rights*. Qui l'Alto Commissariato, nella cornice del diritto internazionale dell'ambiente e dei cambiamenti climatici, rimarcava l'esistenza di un legame diretto tra gli effetti negativi dei cambiamenti climatici e la violazione di alcuni diritti umani specifici (diritto alla vita, diritto a cibo adeguato, diritto di accesso all'acqua, diritto alla salute, diritto ad un'adeguata abitazione, diritto di autodeterminazione), sottolineando anche come i più esposti ai cambiamenti

climatici fossero i gruppi più vulnerabili (donne, bambini, popoli indigeni, migranti, abitanti dei piccoli Stati insulari)⁴⁰.

Nonostante ciò, l'argomento dei diritti, nel diritto climatico, appare del tutto marginale. Se si guarda ai principali formanti (Convenzione Quadro del 1992, Protocollo di Kyoto del 1997, Accordo di Parigi del 2015) l'unica apertura riguardo ai diritti è rappresentata da un passaggio, pur significativo, nel preambolo introduttivo dell'Accordo di Parigi, il quale, dopo aver sottolineato che "i cambiamenti climatici sono preoccupazione comune dell'umanità", invitava gli Stati Parti a contrastare i cambiamenti climatici rispettando, promuovendo e prendendo in considerazione

i loro obblighi rispettivi nei confronti dei diritti umani, del diritto alla salute, dei diritti delle popolazioni indigene, delle comunità locali, dei migranti, dei minori, delle persone con disabilità e delle persone in situazioni di vulnerabilità, nonché del diritto allo sviluppo, all'eguaglianza di genere, all'emancipazione delle donne e all'equità intergenerazionale.

Appare però oggettivamente irragionevole pensare ai cambiamenti climatici senza considerare i rischi che dal mancato contrasto (in termini di politiche adattive o mitigative) scaturiscono sui diritti umani e/o fondamentali. Insomma, il fatto che il diritto oggettivo climatico non riconosca un diritto soggettivo al clima non significa che la questione climatica non possa essere affrontata dalla prospettiva dei diritti e, nello specifico, da quella del diritto dei diritti umani.

Ormai inevitabilmente, dunque, si va verso un intreccio sempre più stretto tra il piano normativo del diritto climatico e quello del diritto dei diritti umani. Intreccio che si realizza soprattutto a livello pretorio, dove la natura pervasiva dei diritti porta le corti deputate alla loro tutela (corti supremi o regionali), quasi naturalmente, a vagliare, tra le altre cose, la compatibilità tra le politiche di contrasto ai cambiamenti climatici e i diritti umani e/o fondamentali già riconosciuti.

In una situazione in cui i rischi sociali, economici, ambientali legati al riscaldamento globale, nonché l'impatto sui diritti, sono evidenziati dall'IPCC, dalle Nazioni Unite, dall'Unione Europea, l'avvio di contenziosi finalizzati a verificare l'adeguatezza delle politiche governative di contrasto ai cambiamenti climatici (anche alla luce delle obbligazioni assunte in ambito internazionale e comunitario), al fine di evitare possibili violazioni (o minacce di violazione) di diritti fondamentali e/o umani, è un'opzione importante per gli attivisti che intendono stimolare il processo politico-deliberativo verso l'adozione delle migliori soluzioni politiche possibili, per quanto complesse esse siano.

In quest'ottica si spiega anche il diffondersi del contenzioso climatico, soprattutto in Europa, dove il contrasto al cambiamento climatico è preso sul serio,

⁴⁰ Report consultabile al link <https://www.ohchr.org/Documents/Press/AnalyticalStudy.pdf> [Data di ultima consultazione 06.10.2021].

il modello di stato costituzionale di diritto è radicato (con conseguente autonomia e peso specifico delle corti supreme), esiste e funziona un regime regionale teleologicamente orientato alla protezione dei diritti (centrato sulla Corte Europea dei Diritti dell'uomo).

7. Il modello *Urgenda*

Il diffondersi nello spazio giuridico europeo dei contenziosi climatici che utilizzano l'argomento dei diritti fa emergere con chiarezza (semmai ce ne fosse ancora bisogno⁴¹) il ruolo attoreo di alcuni tra i principali protagonisti dei processi di produzione del diritto dei diritti umani: corti, avvocati e attivisti. Ruoli ormai ben definiti ma ai quali, nell'ambito del contrasto ai cambiamenti climatici, va aggiunto anche quello ricoperto dall'IPCC che rappresenta la fonte principale di evidenze scientifiche (espresse sempre in termini di scenari probabilistici con riferimento agli effetti concreti) utilizzata da Nazioni Unite, Unione Europea, organizzazioni regionali e Stati nel tarare le politiche di contrasto ai cambiamenti climatici, nonché dagli attivisti sociali e movimenti transnazionali per conoscere lo stato del sistema climatico e gli effetti su di esso delle emissioni climalteranti di natura antropica.

Il moltiplicarsi degli attori e dei piani normativi (internazionale, europeo, domestico), il ruolo guida dell'IPCC nella determinazione degli obiettivi mitigativi in tema di emissioni di gas climalteranti erodono – problematicamente – spazi di autonomia del decisore propriamente politico, quello maggioritario. Il ricorso all'argomento dei diritti, poi, introduce un ulteriore elemento limitativo della sfera del decidibile per il decisore politico il quale, nello stabilire gli obiettivi delle politiche di contrasto ai cambiamenti climatici e i mezzi per raggiungerli, deve già tenere ragionevolmente in considerazione le evidenze scientifiche prodotte dall'IPCC, oltre agli impegni del diritto climatico assunti in ambito internazionale ed europeo.

In questa cornice, soprattutto a livello pretorio (foro principale nel processo bottom-up di riconoscimento e tutela dei nuovi diritti, compreso il diritto al clima), le politiche statali di contrasto ai cambiamenti climatici vengono vagliate nell'*an*, nel *quid*, nel *quando* da corti (al momento per lo più domestiche) che assumono come metro di giudizio una ragionevolezza che si concretizza nel rispetto formale delle obbligazioni internazionali e comunitarie di diritto climatico, nella congruità sostanziale rispetto agli obiettivi mitigativi definiti dall'IPCC, nella valutazione dei possibili effetti lesivi che l'inefficacia delle politiche mitigative hanno sui diritti umani e/o fondamentali.

Queste dinamiche sembrano caratterizzare i diversi contenziosi climatici che si stanno diffondendo, con sfumature diverse, nello spazio giuridico europeo,

⁴¹ Anche in questo caso mi sia consentito un rimando a A. Pisanò, "Potere avvocatile e processualità dei diritti" in *Rivista di Filosofia del Diritto*, (2020), n. 2, pp. 419-438.

partendo dal caso Urgenda, avviato giudizialmente nel 2008, in Olanda, da un gruppo di attivisti costituitosi in una fondazione (*Urgenda*), supportati da un centro di ricerca universitario (il *Dutch Research Institute for Transitions* dell'Erasmus University of Rotterdam) e da una struttura di supporto avvocatile.

Una vicenda, quella Urgenda, che si è conclusa dopo tre gradi di giudizio, nel 2020, con una pronuncia della Suprema Corte olandese (la *Hoge Raad*, una corte di cassazione) che nella sostanza aveva ricondotto il *thema decidendum* a due basilari questioni: a) se lo Stato olandese fosse obbligato o meno a ridurre, entro la fine del 2020, le emissioni di gas serra originate dal suolo olandese di almeno il 25% rispetto al 1990 (seguendo la *roadmap* tracciata dall'IPCC nel suo report del 2007); b) se la corte potesse ordinare, o meno, allo Stato di provvedere in tal senso. Questioni alle quali la *Hoge Raad* ha finito per rispondere positivamente.

Possiamo, in via sintetica, ricostruire come segue il percorso logico-argomentativo utilizzato dai giudici della *Hoge Raad* i quali, dando ragione ai ricorrenti (confermando dunque la sentenza della Corte d'Appello dell'Aja), condannavano le autorità statali ad adottare le necessarie misure mitigative per ridurre le emissioni di gas serra del 25% entro il 2020 in linea con le prescrizioni dell'IPCC (Quarto Assesment Report del 2007).

Difatti, acclarata in fatto la gravità della situazione legata al riscaldamento globale (non contestata dalla parte resistente, lo Stato olandese), ricostruita l'obbligazione climatica dello Stato con riferimento ai maggiori formanti di diritto internazionale e comunitario, la Corte, sollecitata dai ricorrenti, sottolineava come dalla ratifica della CEDU scaturisse un'ulteriore obbligazione giuridica positiva (che si aggiungeva a quella climatica) finalizzata all'assunzione delle misure più appropriate per evitare il sorgere di una qualsiasi minaccia reale e immediata per i diritti riconosciuti e tutelati dalla stessa CEDU (*in primis* il diritto la vita).

La Corte suprema olandese, dunque, intrecciava il diritto climatico ed il diritto europeo (richiamando anche norme di diritto costituzionale olandese e del codice civile) per costruire uno specifico *duty of care* in capo allo Stato che riteneva non pienamente adempiuto a causa dell'inadeguatezza delle politiche mitigative di contrasto ai cambiamenti climatici (inadeguatezza parametrata sulle evidenze IPCC), dalla quale, in un percorso a cascata, derivava la violazione, da parte dello Stato olandese, degli artt. 2 (diritto alla vita) e 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) della CEDU⁴².

⁴² “As articles 2 and 8 ECHR require the State to fight climate change in order to prevent harm, as, in the opinion of the Court, a 25% reduction is the minimum fair share of the Netherlands in doing so and as Articles 2 and 8 ECHR protect the interests of the claimants, the State's failure to reduce emissions by this percentage at the least constitutes an unlawful act affecting the claimants”. La sentenza della suprema corte olandese, insieme ad altra documentazione legata ai tre gradi di giudizio è reperibile nel *Climate Change Litigation Databases*, curato dal *Sabin Center for Climate Change Law* della Columbia Law School e dalla Law Firm Arnold & Porter, e consultabile al link <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-case/urgenda-foundation-v-kingdom-of-the-netherlands/> [Data di ultima consultazione 06.10.2021].

La vicenda Urgenda è paradigmatica non solo delle più generali potenzialità dei contenziosi strategici nel produrre uno stimolo dal basso alle politiche in tema di diritti (anche nel riconoscimento e nella protezione dei nuovi diritti), ma anche della possibilità di utilizzare l'argomento dei diritti per rafforzare le pretese degli attivisti climatici.

Seppur non emergendo il riconoscimento di uno specifico diritto al clima, la sentenza Urgenda sancisce che l'inadeguatezza delle politiche di contrasto ai cambiamenti climatici costituisce una minaccia concreta e attuale di violazione di alcuni diritti umani e/o fondamentali. Inoltre, i giudici dell'Aja individuavano in via interpretativa nel diritto alla vita (art. 2) e in quello al rispetto della vita privata e familiare (art. 8) quei diritti-valore già riconosciuti a livello giuridico (nello specifico dalla CEDU) dai quali è possibile derivare di riflesso uno specifico diritto al clima, seguendo la stessa traccia che, negli anni, ha portato la Corte di Strasburgo a ricavare, muovendo sempre dagli articoli 2 e 8 della CEDU, uno specifico diritto soggettivo a vivere in un ambiente salubre⁴³.

In attesa della pronuncia della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sollecitata dal ricorso presentato nel 2020 da alcuni giovani ragazzi portoghesi, tra gli 8 e i 21 anni, che hanno lamentato l'inadeguatezza delle politiche di contrasto ai cambiamenti climatici degli Stati europei con conseguente possibile minaccia ai diritti tutelati dagli articoli 2 e 8 della CEDU⁴⁴, il caso Urgenda ha rappresentato un modello paradigmatico in Europa.

Difatti, l'attivismo dei movimenti sociali transnazionali climatici, delle reti di strutture di supporto avvocatile con competenze specifiche in ambito ambientale/climatico, delle corti deputate alla tutela dei diritti umani e/o fondamentali, dell'IPCC (i cui report si chiudono sempre con una sintesi destinata ai decisori politici), non è segno distintivo del sistema giuridico olandese, ma è comun denominatore di tutti gli ordinamenti giuridici europei.

Possiamo forse dire che il terremoto rappresentato dalla sentenza Urgenda ha prodotto e sta producendo assestamenti in tutta Europa: in Belgio (azione promossa nel 2014 e denominata *Affaire Climat* o *Klimaatzaak*, probabilmente l'azione più simile a quella *Urgenda*), in Francia (azione promossa nel 2019 e denominata *L'Affaire du Siècle*), in Germania (azione promossa nel 2018 dinnanzi alla Corte Costituzionale e denominabile come "caso Neubauer", dal nome dell'attivista di *Fridays for Future* -Marie Louise Neubauer- tra le principali promotrici dell'azione giudiziaria), in Spagna (azione promossa nel 2020 da *Greenpeace*, *Oxfam* ed *Ecologistas en Acción*), in Italia (azione promossa nel 2021 e denominata, in maniera evocativa, come *Giudizio Universale*), in Repubblica Ceca (azione

⁴³ Interessante, sul punto, è il *paper* pubblicato nel luglio 2021 dalla Corte Europea dei Diritti dell'uomo e intitolato *Environment and the European Convention on Human Rights*, disponibile on line al link https://www.echr.coe.int/documents/fs_environment_eng.pdf [Data di ultima consultazione 07.10.2021].

⁴⁴ Duarte Agostinho e altri vs Portugal e altri 32 Stati, App. n°39371/20.

promossa sempre nel 2021 dall'organizzazione non governativa *Klimatická žaloba ČR*).

Tutti contenziosi, quelli appena richiamati, che oltre a citare espressamente la sentenza della *Hoge Raad* olandese, adattano ai diversi diritti domestici argomenti interpretativi già sviluppati nei tre gradi di giudizio olandesi e ancor prima nel ricorso giudiziale presentato dai cittadini rappresentati dalla fondazione Urgenda.

8. Verso un diritto al clima?

Sebbene al momento non sia possibile affermare l'esistenza di un formante legislativo o convenzionale che sancisca espressamente il diritto soggettivo al clima, il dibattito scientifico e l'attivismo delle corti domestiche fanno presagire la possibilità che nel prossimo futuro tale diritto venga riconosciuto, almeno in via pretoria. Non si tratta di una *diminutio* poiché, come visto, i processi di riconoscimento e protezione dei nuovi diritti, soprattutto nell'Europa delle corti e dei diritti, sono *bottom-up* e naturalmente si incanalano nel solco giudiziario.

Già il Parlamento europeo, nella risoluzione del 15 gennaio 2020 sul *Green Deal*⁴⁵, ha menzionato la necessità di riconoscere un diritto ad un clima stabile sottolineando come

tutte le persone che vivono in Europa dovrebbero godere senza discriminazione del diritto fondamentale a un ambiente sicuro, pulito, sano e sostenibile e a un clima stabile e che tale diritto deve essere garantito mediante politiche ambiziose e deve essere pienamente applicabile attraverso il sistema giudiziario a livello nazionale e dell'UE.

Il “diritto a un clima stabile”, come proposto dal Parlamento europeo, il “diritto a un clima equilibrato”⁴⁶, il “diritto alla stabilizzazione e sicurezza del sistema climatico”⁴⁷, come propone la dottrina, appaiono tutte concezioni interpretative di un unico concetto più generale che esprime la necessità che il sistema climatico non sia *determinato* dall'uomo.

Il futuro (più o meno prossimo) riconoscimento del diritto al clima probabilmente non risolverà da sé la questione climatica perché l'effettiva protezione del diritto *de quo* dipenderà sempre dall'esistenza di corti (soprattutto regionali) che abbiano la capacità di farlo rispettare e dalla definizione delle specifiche *policies* di contrasto ai cambiamenti climatici che sono ad esclusivo appannaggio del decisore politico.

⁴⁵ Disponibile on line al link https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0005_IT.html [Data di ultima consultazione 06.10.2021].

⁴⁶ F. Franceschelli, *L'impatto dei cambiamenti climatici nel diritto internazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, pp. 457-462.

⁴⁷ M. Carducci, *La ricerca dei caratteri differenziali della “giustizia climatica”*, cit., p. 1365.

Ciò non significa, però, che l'eventuale riconoscimento di un diritto soggettivo al clima sia inutile. Non lo certamente è nello spazio giuridico europeo in forza della capacità dei diritti di condizionare, fortemente, le scelte del decisore politico. Nello scenario globale, invece, dove la possibilità del processo per garantire tutela ai diritti appare l'eccezione e non la norma, il riconoscimento di un diritto umano al clima avrebbe comunque la capacità di indirizzare le politiche di contrasto ai cambiamenti climatici e al riscaldamento globale, rafforzando il percorso già delineato dalla Convenzione Quadro sui Cambiamenti Climatici, dal Protocollo di Kyoto e, da ultimo, dall'Accordo di Parigi.