

## RIMEDI CIVILISTICI E CAMBIAMENTO CLIMATICO ANTROPOGENICO

Di Giulia Puleio

| 469

**SOMMARIO:** *1. I rimedi civili nazionali ed europei possono avere un ruolo nella lotta al Giudizio Universale del cambiamento climatico? - 2. Il cambiamento climatico globale di fronte alle corti europee. - 3. Gli accordi internazionali in materia di cambiamento climatico. - 4. La regolazione delle emissioni di gas serra da parte dell'Unione europea e dell'Italia. - 5. Azioni civili risarcitorie contro le imprese che emettono gas serra e limiti del paradigma tradizionale dell'illecito civile. - 6. Le emissioni di gas serra come esternalità negative: il sistema EU ETS. - 7. Il ricorso per annullamento degli atti dell'Unione ex articolo 263 TFUE e il risarcimento dei danni ex articolo 340 TFUE. - 8. La tutela intergenerazionale dei diritti fondamentali della persona in una recente sentenza della Corte costituzionale tedesca. - 9. Le nuove generazioni come destinatarie degli atti legislativi dell'Unione in materia di cambiamento climatico. - 10. La causa "Giudizio Universale" in Italia. - 11. Climate Change Litigation di fronte al giudice civile ordinario: alcune perplessità e conclusioni.*

*ABSTRACT.* Sono sempre più numerosi in Europa i ricorsi civili contro i danni provocati dal cambiamento climatico globale: da ultimo, è stata intrapresa un'azione civile risarcitoria volta a fare dichiarare, ex articoli 2043 e 2051 c.c., la responsabilità dello Stato italiano per violazione del diritto umano al clima stabile e sicuro. L'articolo si propone di valutare quali azioni possano essere utilmente tentate nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea e in quello italiano, distinguendo tra potenziali responsabili delle emissioni di gas serra: le imprese; l'Unione europea; lo Stato italiano.

*Climate change litigation has finally arrived in Europe: lastly, more than two hundred plaintiffs have decided to sue the Italian State for its inaction on climate change, resulting in the violation of several fundamental rights. This article aims to evaluate which claims can be usefully attempted in the EU and Italian legal systems, distinguishing between the possible parties liable for GHG emissions: companies; the EU; the Italian State.*

## 1. I rimedi civili nazionali ed europei possono avere un ruolo nella lotta al Giudizio Universale del cambiamento climatico?

470 | *Percepiva un'eco di Vecchio Testamento in quei moniti, un sentore di piaga-di-ulceri e pioggia-dirane qualcosa che suggeriva la radicata tendenza dell'uomo, perpetuata nei secoli, a credere da sempre di vivere alla fine dei tempi, a considerare la propria morte indissolubilmente legata all'estinzione del mondo e in quanto tale depositaria di un senso, o comunque un po' meno irrilevante<sup>1</sup>. Con questa crudele ironia, Michael Beard, l'orribile protagonista del romanzo "Solar" di Ian McEwan, liquida inizialmente gli entusiastici, ingenui e spesso completamente folli progetti di ricerca di una nuova fonte di energia pulita, in modo da ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> e, così, contrastare il riscaldamento globale antropogenico, che vengono indirizzati all'ente di ricerca governativo che pure presiede.*

Com'è noto<sup>2</sup>, l'aumento indotto dall'uomo della concentrazione di gas a effetto serra nell'atmosfera altera il bilancio di radiazioni della Terra: i gas a 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 serra arriva così alla superficie terrestre come radiazione di calore supplementare. Per compensare il calore in entrata e in uscita, la superficie terrestre irradia più calore. Questo rende l'atmosfera vicino al suolo più calda.

<sup>1</sup> Brano tratto da *Solar*, Ian McEwan, traduzione di Susanna Basso, Ied italiana 2010, p. 20.

<sup>2</sup> Com'è comprensibile, la bibliografia in materia di cambiamento climatico antropogenico è sterminata. Per avere una idea delle questioni giuridiche poste dal fenomeno del cambiamento climatico, sono stati consultati da chi scrive i seguenti testi, cui si rinvia per una prima ricognizione: 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 Climate Repair Manual*, in *Scientific American*, 295, 2001, p. 46 ss; Z. HAUSFATHER, *The Water Vapor Feedback*, 2008, disponibile online:

<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*, disponibile online: [https://www.giss.nasa.gov/research/briefs/schmidt\\_05/](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. Inoltre, carattere divulgativo hanno i rapporti periodicamente rilasciati dall'IPCC – The Intergovernmental Panel on Climate Change, i cui risultati costituiscono anche la base dell'azione politica dell'Unione europea in materia di cambiamento climatico.

Secondo uno studio recente condotto dall'*Intergovernmental Panel on Climate Change*<sup>3</sup>, senza ulteriori misure per combattere il cambiamento climatico, in assenza di condotte ulteriori di mitigazione del clima, è probabile un aumento della temperatura globale di oltre 3°C entro il 2100. Enorme è la varietà di effetti prodotti sull'ambiente e sul clima della Terra: le conseguenze sono la diminuzione del ghiaccio marino polare, lo scioglimento delle lastre di ghiaccio continentali in Groenlandia e Antartide, il ritiro dei ghiacciai. In questo modo, il cambiamento climatico incide inevitabilmente in maniera significativa sulla produzione e l'offerta di cibo, esacerbando le disuguaglianze sociali e aumentando il rischio di conflitti violenti, laddove diviene più intensa e difficile la competizione per accedere a risorse essenziali come acqua, cibo e pascoli.

Il tema del cambiamento climatico globale antropogenico e della sua lotta attraverso la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, che è stato non a caso indicato come *the most carefully and fully studied scientific topic in human history*<sup>4</sup>, è spesso affrontato con toni, al tempo stesso, apocalittici ed entusiasti, proprio perché coinvolge questioni economiche, sociali e giuridiche di altissimo livello<sup>5</sup>.

Non stupisce, così, che la prima<sup>6</sup> azione civile risarcitoria promossa nei confronti dello Stato italiano, rappresentato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, a causa della sua insufficiente azione politica in materia di contrasto al cambiamento climatico italiano, il cui atto di citazione – o, per meglio dire, una sintesi con scopo divulgativo di questo – è stato reso noto il 5 giugno 2021, in occasione della Giornata mondiale dell'Ambiente, sia stata significativamente denominata dagli attivisti promotori *Giudizio*

<sup>3</sup> IPCC, *Special Report, 1.5°C Global Warming, Summary for Policymakers*, 2018, p. 22, D1.1.

<sup>4</sup> *Questions Surrounding the 'Hockey Stick' Temperature Studies: Implication for Climate Change Assessments Hearings Before the Subcomm. on Oversight and Investigations of the H. Comm. on Energy and Commerce*, 109th Cong., 674 743, 27 luglio 2006, dichiarazione di Ralph Cicerone, President, National Academy of Sciences).

<sup>5</sup> Nella Lettera Enciclica *Laudato Si'* del Santo Padre Francesco sulla Cura della Casa Comune, si afferma la necessità di riconoscere la grandezza, l'urgenza e la bellezza della sfida che ci si presenta: [https://www.vatican.va/content/francesco/it/encyclicals/documents/papa-francesco\\_20150524\\_enciclica-laudato-si.html](https://www.vatican.va/content/francesco/it/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html).

<sup>6</sup> In effetti, si tratta della prima azione civile nei confronti dello Stato italiano, laddove anche le domande di riconoscimento della protezione, internazionale e umanitaria, presentate dai migranti ambientali contribuiscono a comporre il contenzioso civile derivante dal cambiamento climatico: interessante è l'ordinanza della Corte di Cass., sezione seconda, 24 febbraio 2021, n. 5022.



*Universale*<sup>7</sup> e venga presentata come *la Causa del secolo*<sup>8</sup>.

L'azione civile, volta a fare dichiarare, ex articoli 2043 e 2051 c.c., la responsabilità dello Stato italiano per violazione del diritto umano al clima stabile e sicuro, ricostruito ex articoli 2 e 32 Costituzione e 6 TUE, a causa dello scarso impegno profuso in materia di politica ambientale, e ad ottenere una condanna ad abbattere le emissioni di gas ad effetto serra del 92% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990, si iscrive perfettamente in un massiccio contenzioso giudiziario che, iniziato a svilupparsi, sebbene con caratteristiche profondamente diverse, in USA<sup>9</sup>, si è diffuso in tutto il mondo e, a partire dal notissimo caso *Urgenda*<sup>10</sup>, ha preso piede anche in Europa<sup>11</sup>.

Più precisamente, con l'espressione ombrello *Climate Change Litigation*<sup>12</sup> si intende fare riferimento a tutte le controversie giudiziarie in cui al centro vi sia il tema del cambiamento climatico o i cui esiti abbiano poi implicazioni pratiche significative in materia: si va dalle azioni civili risarcitorie di cittadini nei confronti dello Stato, alle azioni civili esercitate dallo Stato nei confronti delle grandi industrie che emettono gas a effetto serra, alle richieste di asilo dei migranti ambientali, fino alle azioni di annullamento direttamente esercitate dai cittadini nei confronti degli atti legislativi nei sistemi costituzionali che lo consentono. Si tratta di

un mosaico straordinariamente complesso, monitorato in maniera molto scrupolosa e attenta da diversi centri di ricerca<sup>13</sup>, che restituisce, da un lato, l'idea della grande consapevolezza che si è diffusa in materia di riscaldamento climatico e, dall'altro, riflette i diversi meccanismi di controllo che sistemi costituzionali diversi predispongono per i cittadini.

Ben più limitato è, naturalmente, l'obiettivo di questo articolo, che si propone di indagare la solidità del fondamento normativo dell'azione civile risarcitoria proposta in Italia e, più in generale, di valutare se esistano, nell'ordinamento giuridico europeo e in quello nazionale, dei rimedi civili esperibili al fine di ottenere direttamente la tutela dell'interesse giuridico che si presume leso (a volte ravvisato nel diritto al clima, altre nel diritto alla proprietà, altre ancora nel diritto alla vita) e indirettamente un'azione politica, nazionale ed europea, più efficace al fine di ridurre le emissioni inquinanti. A tal fine, sembra preliminarmente una ricognizione, non esaustiva, delle numerose cause civili in materia di cambiamento climatico presentate nell'ordinamento *lato sensu* europeo<sup>14</sup> e dell'intricato quadro ordinamentale internazionale, europeo e nazionale in materia di riduzione delle emissioni di gas serra e lotta al cambiamento climatico.

## 2. Il cambiamento climatico globale di fronte alle corti europee.

Come già anticipato, dopo il caso *Urgenda*, in Europa è diventato sempre più massiccio il contenzioso in materia di cambiamento climatico.

Un primo gruppo di cause è diretto nei confronti della Corte di Giustizia e risulta ben rappresentato

<sup>7</sup> Per ottenere l'abstract dell'atto di citazione e il quadro riassuntivo delle pretese giuridiche avanzate, si consulti il sito <https://giudiziouniversale.eu/>.

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> Il Sabin Center for Climate Change Law ha rilevato, dal 1986 ad oggi, circa mille duecento casi negli Stati Uniti in materia, per cui si consulti il sito <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/us-climate-change-litigation/>.

<sup>10</sup> Olanda c. Urgenda Foundation, 20 dicembre 2019 – De Staat Der Nederlanden v. Stichting Urgenda, consultabile qui: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2019:2006>. Per una documentazione più completa in ordine al famoso caso, si rinvia alla versione inglese del sito <https://www.urgenda.nl/en/themes/climate-case/>. Un commento efficace è fornito da I. LEIJTEN, *Human rights v. Insufficient climate action: The Urgenda case*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2019, Vol. 37(2) 112–118.

<sup>11</sup> Secondo i dati del Sabin Center for Climate Change Law, i casi decisi o pendenti nelle Corti europee sarebbero circa sessanta e un'altra sessantina di casi interesserebbe l'ordinamento del Regno Unito: cfr. <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-jurisdiction/eu/>.

<sup>12</sup> M. SPITZER – B. BURTSCHER, *Liability for Climate Change: Cases, Challenges and Concepts*, in *JETL*, 2017, 2, pp. 137 ss; G. KAMINSKAITÉ-SALTERS, *Constructing a Private Climate Change Lawsuit under English Law* (2010); R. LORD – S. GOLDBERG – L. RAJAMANI – J. BRUNNÉE (eds), *Climate Change Liability* (2012); E. PÖTTKER, *Klimahafungsrecht* (2014); J. SPIER – U. MAGNUS (eds), *Climate Change Remedies* (2014);

<sup>13</sup> Database particolarmente aggiornati ed esaustivi sono quelli di tre diversi centri di ricerca, in particolare: The Centre for Climate Change Economics and Policy (CCCEP), [www.cccep.ac.uk](http://www.cccep.ac.uk); The Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, [www.lse.ac.uk/grantham](http://www.lse.ac.uk/grantham); The Sabin Center for Climate Change Law, [www.climatecasechart.com](http://www.climatecasechart.com). Per un commento generale in materia di Climate Change Litigation, si rinvia a J. SETZER – R. BYRNES, *Global Trends in climate change litigation*, in *Policy report*, July 2020, che, nell'analizzare gli esiti delle cause, sostiene che anche nelle ipotesi in cui la pronuncia non vada nel senso di una regolazione più efficace del cambiamento climatico, possono prodursi comunque degli effetti positivi per la tutela del clima, come è avvenuto nel caso *Teitiota Communication*: CCPR/C/127/D/2728/2016.

<sup>14</sup> Con questa espressione, intendo riferirmi a tre piani diversi: il livello nazionale rappresentato dagli Stati dell'Europa; quello costituito dall'ordinamento dell'Unione europea; quello rappresentato dalla Corte EDU. Tuttavia, nel corso dell'articolo, non sarà valutata l'eventuale possibilità di ottenere una equa riparazione da parte dello Stato per violazione della Cedu.

dal caso *Armando Ferrão Carvalho and Others v. The European Parliament and the Council*<sup>15</sup>. Dieci famiglie, provenienti da Portogallo, Germania, Francia, Italia, Romania, Kenya, Fiji, e un ente, Sami Sáminuorra, associazione svedese fondata nel 1963 per la tutela della gioventù Sami, popolazione indigena lappone, presentano un ricorso al Tribunale dell'Unione europea per ottenere la dichiarazione di nullità ex articolo 263 TFUE di tre atti legislativi dell'Unione, e precisamente la direttiva 2003/87/CE che disciplina le emissioni dei grandi impianti di produzione di energia (ETS)<sup>16</sup>, il regolamento 2018/842/UE sulle emissioni dell'industria, dei trasporti, degli edifici, dell'agricoltura (ESR)<sup>17</sup>, e il regolamento 2018/841/UE sulle emissioni e gli assorbimenti derivanti dall'uso del suolo, dai cambiamenti di uso del suolo e dalla silvicoltura (LULUCF)<sup>18</sup>. Secondo gli attori, le riduzioni inadeguate delle emissioni previste dai tre atti legislativi sarebbero lesivi dei diritti fondamentali alla salute, all'istruzione, all'occupazione e alla parità di trattamento, in un quadro ordinamentale che impone – in base alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE, al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, alle Convenzioni quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici – all'Unione europea obblighi di protezione dell'ambiente. Inoltre, ex articolo 340 TFUE viene chiesto il risarcimento del danno derivante dai tre atti legislativi citati, considerati lesivi dei diritti fondamentali. Il Tribunale europeo e la Corte di Giustizia non si sono pronunciati sul merito, ma hanno respinto il caso per motivi procedurali, poiché non sarebbero rispettati il criterio che l'articolo 263(4), così come interpretato dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia<sup>19</sup>, fissa per l'accesso al ricorso di

annullamento degli atti dell'Unione delle persone fisiche e giuridiche.

Esito simile ha avuto anche il caso *EU Biomass Plaintiffs v. European Union*<sup>20</sup>, in cui ricorrenti provenienti da sei diversi Stati membri hanno agito contro l'Unione europea di fronte al Tribunale dell'Unione europea per contestare il trattamento della biomassa forestale come combustibile rinnovabile nella Direttiva 2018/2001/UE sulle energie rinnovabili (nota come RED II) rivista dall'Unione europea nel 2018<sup>21</sup>. La RED II richiede agli Stati membri dell'UE di raggiungere un obiettivo del 32% di consumo energetico da fonti rinnovabili entro il 2030. Secondo i ricorrenti, la direttiva RED II provocherà un acceleramento nel processo di devastazione diffusa delle foreste e aumenterà significativamente le emissioni di gas serra, laddove non tiene conto delle emissioni di CO<sub>2</sub> dalla combustione di combustibili legnosi. Anche in questa ipotesi, il giudice europeo ha ritenuto che non vi fosse un interesse diretto e individuale dei ricorrenti e ha respinto il ricorso per motivi di legittimazione attiva.

Ha avuto, invece, esito positivo la causa *ClientEarth v. European Investment Bank*<sup>22</sup>, promossa dalla organizzazione non governativa ambientalista ClientEarth nei confronti della Banca europea per gli investimenti (BEI), per comprendere la quale occorre brevemente ripercorrere i fatti oggetto della controversia sottostante. Nel 2018, la BEI aveva accettato di fornire un prestito di sessanta milioni di euro per costruire una centrale a biomassa da cinquanta megawatt in Spagna nel 2018. Il 9 agosto 2018, ClientEarth aveva presentato alla BEI una richiesta di revisione interna di tale decisione, contestando la reale utilità del progetto rispetto agli obiettivi di energia rinnovabile. Il 30 ottobre 2018, la BEI aveva respinto la richiesta come inammissibile in quanto la sua decisione di finanziamento non è configurabile come atto amministrativo né la decisione è stata presa in base al diritto ambientale come definito nella Convenzione di Aarhus e quindi non era soggetta a revisione interna. Con sentenza del 27 gennaio 2021, il Tribunale dell'UE ha ordinato alla BEI di accettare la petizione di revisione interna della ClientEarth. Il Tribunale ha ritenuto che la decisione di finanziamento, atto amministrativo perché produttivo di effetti

<sup>15</sup> CGUE, 25 marzo 2021, causa C-565/19 P, *Armando Carvalho e a. v. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*. Il caso sarà analizzato in maniera approfondita *infra*, paragrafo 7.

<sup>16</sup> Dir. 2003/87/Ce del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 ottobre 2003 che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio.

<sup>17</sup> Reg. 2018/842/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, relativo alle riduzioni annuali vincolanti delle emissioni di gas serra a carico degli Stati membri nel periodo 2021-2030 come contributo all'azione per il clima per onorare gli impegni assunti a norma dell'accordo di Parigi e recante modifica del Reg. n. 525/2013/UE.

<sup>18</sup> Reg. 2018/841/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, relativo all'inclusione delle emissioni e degli assorbimenti di gas a effetto serra risultanti dall'uso del suolo, dal cambiamento di uso del suolo e dalla silvicoltura nel quadro 2030 per il clima e l'energia, e recante modifica del Reg. n. 525/2013/UE e della decisione n. 529/2013/UE

<sup>19</sup> CGUE, 15 luglio 1963, causa C-25/62, *Plaumann v. Commissione*.

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

<sup>21</sup> Dir. 2018/2001/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili.

<sup>22</sup> CGUE, 27 gennaio 2021, causa T-79/19, *ClientEarth v. European Investment Bank*.





vincolanti, fosse stata presa in base al diritto ambientale e affermato che tutti gli atti delle autorità pubbliche che possono violare il diritto ambientale devono essere soggetti a revisione interna.

Molto ambizioso, invece, è l'obiettivo dei sei giovani portoghesi che, nel settembre 2020, hanno agito davanti alla Corte europea dei diritti umani contro trentatré Paesi<sup>23</sup> colpevoli, secondo i ricorrenti, di avere violato i diritti umani, a causa della inadeguatezza delle azioni intraprese per contrastare il cambiamento climatico. Fondamento normativo della causa sarebbero gli articoli 2, 8 e 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che proteggono il diritto alla vita, il diritto alla privacy e il diritto a non subire discriminazioni. I ricorrenti, che, in quanto giovani, sperimenteranno per più tempo gli effetti del cambiamento climatico in Portogallo, e in particolare degli incendi boschivi, lamentano la lesione del loro diritto alla vita, comprensivo dello stato di salute fisico e mentale, minacciato dalle ondate di calore che li costringono a passare più tempo in casa.

Il caso è pendente di fronte alla Corte europea dei diritti umani, che, in data 30 novembre 2020, ha deciso di attivare la procedura di *fast-track-WECL*, che accelera la trattazione delle controversie seriali.

Altri ricorsi sono stati incardinati – a volte di fronte al giudice costituzionale, nei sistemi giudiziari che lo permettono – dai cittadini nei confronti del proprio Stato al fine di lamentare un'azione politica inadeguata in materia di cambiamento climatico. Per i numerosi casi pendenti<sup>24</sup>, possono rappresentare degli esempi

<sup>23</sup> Si tratta, in particolare, di Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Repubblica Ceca, Germania, Grecia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Croazia, Ungheria, Irlanda, Italia, Lituania, Lussemburgo, Lettonia, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Romania, Repubblica Slovacca, Slovenia, Spagna, Svezia, Norvegia, Russia, Svizzera, Turchia, Ucraina e Regno Unito.

<sup>24</sup> Sembra utile ricordare alcuni casi pendenti. Innanzitutto, in *Friends of the Earth Germany, Association of Solar Supporters, and Others v. Germany* [64S/18 FH-sk], il gruppo ambientalista Friends of the Earth Germany riferisce di avere presentato nel novembre 2018 una denuncia costituzionale contro il governo tedesco, sostenendo che il mancato raggiungimento da parte del governo dei propri obiettivi di riduzione delle emissioni di gas serra e degli obiettivi UE 2020 abbia violato i diritti fondamentali dei ricorrenti. Friends of the Earth Germania denuncia, inoltre, che il governo abbia l'obbligo legale di radicare la sua politica climatica sulle attuali conoscenze scientifiche, secondo le quali è obsoleto individuare l'obiettivo di riduzione delle emissioni nella soglia di due gradi Celsius perché non combatte in modo efficace il cambiamento climatico. In *Greenpeace v. Spain* [Rec. 2/265/2020], tre gruppi ambientalisti, e cioè Greenpeace Spagna, Oxfam Intermón e Ecologistas en Acción, hanno presentato una mozione per notificare alla Corte Suprema la loro intenzione di citare in giudizio il governo spagnolo, sostenendo la mancanza di un'azione adeguata sul cambiamento climatico. I ricorrenti

importanti i casi *Friends of the Irish Environment v. Ireland*<sup>25</sup> e *Neubauer et al. v. Germany*<sup>26</sup>.

In particolare, nel caso *Friends of the Irish Environment v. Ireland*, un gruppo di avvocati, Friends of the Irish Environment (FIE), ha intentato una causa presso l'organo giudiziario di primo grado, la High Court, sostenendo che l'approvazione da parte del governo irlandese del *National Mitigation Plan* nel 2017 abbia violato l'*Ireland Climate Action and Low 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 e il diritto alla vita privata e familiare<sup>27</sup>. Gli attori hanno sostenuto che il *National Mitigation Plan*, che cerca di passare a un'economia a basse

affermano che la Spagna stia violando il Regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 sulla governance dell'Unione dell'energia e l'azione per il clima a causa della 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 per il 2050; tra l'altro, secondo i ricorrenti, anche il progetto di piano da approvare non sarebbe coerente con l'Accordo di Parigi e le Raccomandazioni dell'IPCC per mantenere il riscaldamento globale a 1,5 gradi Celsius. Il ricorso è attualmente pendente di fronte al Tribunal Supremo. È stata ormai decisa, con esito favorevole, la causa *Notre Affaire à Tous and Others v. France* [N°1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1], avviata quando quattro organizzazioni non profit hanno inviato una *lettre préalable indemnitaire* (lettera di diffida) al primo ministro Edouard Philippe e a dodici membri del governo francese, avviando la prima fase di un procedimento legale contro il governo francese per un'azione inadeguata sul cambiamento climatico. Questo tipo di lettera costituisce l'avvio di un procedimento legale noto come *recours en carence fautive* (azione per inadempienza). I querelanti sostengono che l'incapacità del governo francese di attuare misure adeguate ad affrontare efficacemente il cambiamento climatico abbia violato un dovere di legge. I quattro gruppi querelanti sono *Fondation pour la Nature et l'Homme (FNH)*, *Greenpeace France*, *Notre Affaire à Tous* e *Oxfam France*, che descrivono la causa come una sfida all'inerzia dello Stato in materia di cambiamento climatico e al mancato raggiungimento dei suoi obiettivi di riduzione delle emissioni di gas serra, di aumento delle energie rinnovabili e di limitazione del consumo energetico. Il 15 febbraio 2019, il governo francese ha respinto la richiesta degli attori, che hanno pertanto avviato una causa davanti al tribunale amministrativo di Parigi, chiedendo una ingiunzione allo Stato francese affinché questo ponga rimedio alla sua azione inadeguata sul cambiamento climatico. La decisione del tribunale amministrativo è stata emessa nel febbraio 2021 e ha ammesso la responsabilità dello Stato francese per l'insufficiente azione climatica.

<sup>25</sup> *Friends of the Irish Environment v. Ireland* [2020] IESCDT 13.

<sup>26</sup> *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.

<sup>27</sup> Sul caso è intervenuta anche la Corte di Giustizia ex articolo 267 TFUE: CGUE, 15 aprile 2021, causa C-470/19, *Friends of the Irish Environment Ltd*.

emissioni di carbonio entro il 2050, sia incoerente con la legge e con gli impegni dell'Irlanda in materia di diritti umani perché non è progettato per ottenere sostanziali riduzioni delle emissioni a breve termine. Gli attori hanno chiesto l'annullamento della decisione che approva il piano e un ordine di emanazione di un nuovo piano. Il 19 settembre 2019, la High Court si è pronunciata a favore del governo, sostenendo che, poiché l'*Ireland Climate Action and Low Carbon Development Act 2015* non richiede particolari obiettivi intermedi, il governo abbia esercitato in modo appropriato la discrezionalità politica concessa dalla legge. In data 22 novembre 2019, gli attori hanno impugnato la sentenza presso la Court of Appeal e presentato una domanda per saltare la tradizionale via d'appello e andare direttamente alla Supreme Court, organo giudiziario di primo grado. Il 13 febbraio 2020 la Corte Suprema ha accettato di esaminare il caso, determinando che le circostanze eccezionali giustificassero l'appello diretto:

*[t]he applicant and the respondents accept that there exists a degree of urgency in respect of the adoption of remedial environmental measures. There is no dispute between the parties as to the science underpinning the Plan and the likely increase in greenhouse emissions over the lifetime of the Plan.*

Il 31 luglio 2020, la Supreme Court ha ribaltato la decisione di primo grado e ha emesso una sentenza che annulla il *National Mitigation Plan*, stabilendo che questo non abbia raggiunto l'adeguato grado di specificità che la legge richiede, non essendo chiari gli step attraverso i quali l'Irlanda raggiungerà l'obiettivo della neutralità climatica nel 2050. Si è trattato, però, di una vittoria parziale: la Corte ha stabilito che gli attori non fossero legittimati a presentare richieste risarcitorie ai sensi della Costituzione o della CEDU.

La ricostruzione dell'interesse giuridico individuale leso da un'azione politica insufficiente in materia climatica è al centro di una recente sentenza del *Bundesverfassungsgericht*<sup>28</sup>, la Corte costituzionale federale tedesca, che sembra possa fornire le indicazioni più interessanti anche al fine di individuare, in un giudizio risarcitorio, quale sia il danno ingiusto subito e chi siano i soggetti legittimati attivamente, come sarà messo in evidenza nel corso della trattazione<sup>29</sup>. La sentenza della Corte costituzionale federale tedesca giudica tre diversi ricorsi, e precisamente 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 288/20, 1 BvR 2656/18, diretti

contro singole disposizioni della KSG, la legge a protezione del clima del 12 dicembre 2019, e contro la mancata adozione di ulteriori misure per la riduzione delle emissioni di gas serra. Le denunce costituzionali si fondano sul mancato rispetto degli obblighi di protezione dei diritti fondamentali degli articoli 2.2., frase 1, e dell'articolo 14.1 in combinato disposto con l'articolo 20a del *Grundgesetz*, che ammetterebbero una tutela intergenerazionale dei diritti fondamentali, riconoscendo il diritto fondamentale ad un futuro umano e il diritto fondamentale al livello minimo di sussistenza ecologico, e, per quanto riguarda i futuri obblighi di riduzione delle emissioni, sulle libertà civili in generale. Gli interessi di cui si lamenta la lesione sono, in realtà, diversi in ciascuno dei ricorsi costituzionali perché diversi sono i ricorrenti: alcuni ricorrenti lamentano la lesione del diritto alla vita e alla integrità fisica, del diritto alla proprietà, e del diritto a un livello minimo di sussistenza ecologica (1 BvR 2656/18); altri, agricoltori o giovani ragazzi in procinto di rilevare le imprese agricole dei genitori, lamentano la violazione di un diritto fondamentale ad un futuro dignitoso ex art. 1.1 in combinato disposto con l'articolo 20a GG, della loro libertà di scegliere la propria professione (articolo 12.1 GG) e della garanzia della proprietà lamentata (1 BvR 288/20); nel terzo procedimento, a ricorrere è un gruppo di bambini che lamenta la violazione del diritto alla vita e alla libertà fondamentale per le future misure troppo rigorose che il legislatore tedesco dovrà prendere per il periodo 2030 – 2050, data l'insufficienza delle misure predisposte fino al 2030 (1 BvR 96/20); infine, nel quarto ricorso, i ricorrenti sono giovani che vivono in Bangladesh e Nepal, paesi, per la loro conformazione geografica, particolarmente esposti ai rischi connessi al cambiamento climatico (1 BvR 78/20).

La sentenza è di parziale accoglimento: più precisamente, la Corte costituzionale tedesca ammette i ricorsi costituzionali proposti dai ricorrenti più giovani (1 BvR 2656/18, nella misura in cui è ammissibile, e i ricorsi costituzionali nei procedimenti 1 BvR 96/20 e 1 BvR 288/201). La Corte ritiene che sussista una violazione dei diritti fondamentali perché, a causa delle quantità di emissioni che la legge sulla protezione del clima consente per il periodo attuale, ci saranno elevati oneri di riduzione delle emissioni nei periodi successivi, che inevitabilmente incideranno sulla vita e la libertà futura dei giovani ricorrenti. Lo Stato tedesco non ha rispettato le precauzioni richieste dalla Costituzione al fine di per salvaguardare le libertà fondamentali nel tempo e tra le generazioni.

<sup>28</sup> 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.

<sup>29</sup> Vedi *infra*, paragrafo 8.





Un'azione che sembra molto simile a quella italiana del Giudizio Universale è stata avanzata, nell'aprile 2021, da un gruppo di cittadini cechi contro il governo della Repubblica Ceca per la sua inerzia sul cambiamento climatico e i danni ai diritti umani che questa inerzia sta causando<sup>30</sup>. I ricorrenti sono l'organizzazione non governativa ambientalista *Klimatická žaloba ČR*, un comune (*Svatý Jan pod Skalou*) e quattro persone fisiche e agiscono in giudizio 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. Secondo gli attori, il governo, con la sua azione politica insufficiente in materia di cambiamento climatico, viola i diritti dei cittadini cechi alla vita, alla salute, all'ambiente e altri diritti garantiti dalla costituzione ceca, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE e dalla Convenzione europea dei diritti umani. Per questo, viene richiesto al tribunale civile un ordine per il governo di prendere le misure necessarie per mantenere un budget di carbonio di 800 Mt di CO<sub>2</sub> da gennaio 2021 fino alla fine del secolo, e di prendere le misure necessarie per adattarsi al cambiamento climatico.

Meno successo e meno diffuse sono, in Europa, le azioni intentate nei confronti delle imprese che emettono gas serra. Tra queste, la più famosa è, probabilmente, la causa *Lliuya v. RWE*<sup>31</sup>, in cui un contadino peruviano ha proposto, con l'aiuto di un'associazione ambientalista tedesca, la *Germanwatch*, un'azione civile nei confronti della impresa tedesca RWE di fronte al *Landgericht* di Essen, ai sensi del § 1004 BGB per il risarcimento del danno rappresentato dal costo delle fortificazioni necessarie a proteggere il diritto di proprietà sulla sua casa, sita nella città di Huarazm in Perù, dallo scioglimento del lago di ghiaccio Palcacocha. L'azione non è stata accolta in primo grado per due motivi. Innanzitutto, il giudice di primo grado ha ritenuto che fosse indeterminata, non essendo individuata la quota di emissioni dell'impresa tedesca RWE. Inoltre, il giudice ha rilevato una mancanza di prova in ordine al nesso di causalità, poiché è stato ritenuto impossibile provare che fosse stata proprio l'attività di emissione dell'impresa tedesca RWE a causare lo specifico danno della distruzione della casa, pure sicuramente riconducibile, sul piano fattuale, allo scioglimento del ghiacciaio quale conseguenza del cambiamento climatico. L'appello è stato dichiarato

ammissibile e risulta pendente di fronte all'*Oberlandesgericht* di Hamm.

La carrellata di azioni e ricorsi così brevemente presentata fa emergere, innanzitutto, un profilo fondamentale: sono numerosissime e frastagliate le fonti che disciplinano e governano il fenomeno del cambiamento climatico, per cui sembra utile sintetizzare le principali.

### 3. Gli accordi internazionali in materia di cambiamento climatico

Prima di procedere all'analisi del quadro ordinamentale, composto da fonti internazionali, europee e nazionali, volto a combattere il fenomeno del riscaldamento globale, bisogna ricordare preliminarmente che, secondo lo stato attuale delle conoscenze, il cambiamento climatico antropogenico può essere fermato in modo significativo solo riducendo le emissioni di gas a effetto serra, e in particolare dell'anidride carbonica. Più precisamente, gli organismi internazionali, l'Unione europea e gli Stati possono approvare misure che riducono le emissioni, per esempio vietando che vengano bruciati combustibili fossili, e misure che non riducono la generazione di emissione, ma ne impediscono il rilascio nell'atmosfera; invece, le misure di adattamento – ad esempio, la costruzione di dighe – si limitano a mitigare le conseguenze negative per la popolazione. Per definire le misure di riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> partendo da un obiettivo di riduzione della temperatura globale, sono necessarie delle conversioni climatico-fisiche del riscaldamento in funzione di quantità di CO<sub>2</sub> emessa: considerata la correlazione tra la concentrazione di CO<sub>2</sub> e il riscaldamento globale, è possibile approssimare la quantità massima di CO<sub>2</sub> che possa essere rilasciata in modo permanente nell'atmosfera terrestre al fine di garantire che questo obiettivo di temperatura non venga confermato.

Lo sforzo è necessario nonostante quasi tutte le condotte umane, dal funzionamento dei grandi impianti industriali ai comportamenti quotidiani, siano ancora direttamente o indirettamente legate alle emissioni di CO<sub>2</sub>. Gli interessi in gioco sono, pertanto, di rilievo costituzionale, laddove uno sforzo di riduzione delle emissioni impone di ripensare la struttura delle economie dei Paesi e può portare ad una compromissione delle libertà fondamentali.

Dei numerosi accordi e trattati internazionali volti a disciplinare il fenomeno del cambiamento climatico, predisponendo diversi meccanismi di

<sup>30</sup> *Klimatická žaloba ČR v. Czech Republic*, di cui è disponibile un estratto del ricorso in inglese: <https://www.klimazaloba.cz/en/>.

<sup>31</sup> *Lliuya v. RWE* [Case No. 2 O 285/15 Essen Regional Court].

controllo per gli Stati aderenti, quattro hanno importanza fondamentale, anche ai fini dell'esercizio di una eventuale azione civile risarcitoria<sup>32</sup>: la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico (UNFCCC)<sup>33</sup>, il Protocollo di Kyoto<sup>34</sup>, la Convenzione Aarhus<sup>35</sup> e l'Accordo di Parigi<sup>36</sup>.

La Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico (UNFCCC), adottata nel 1992 ed entrata in vigore nel 1994, cui aderiscono sia l'UE che l'Italia, ha l'obiettivo fondamentale di stabilizzare, in un periodo di tempo sufficiente a permettere agli ecosistemi di adattarsi naturalmente, le concentrazioni di gas serra nell'atmosfera a un livello tale da evitare un impatto antropogenico pericoloso sul sistema climatico. La Convenzione prevede un sistema in base al quale viene differenziata la responsabilità delle Parti aderenti e istituisce alcuni organi, tra cui la Conferenza delle Parti (COP), cui si devono i successivi trattati internazionali che modificano la Convenzione quadro. Dato normativo fondamentale in materia di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e di procedure di mitigazione è l'articolo 4 dell'UNFCCC, che impone a ciascuno dei Paesi aderenti l'adozione di politiche nazionali in materia di riduzione di emissioni mitigazione del cambiamento climatico e di comunicare periodicamente le politiche ambientali e le misure adottate.

In occasione della Conferenza delle Parti del 1997, è stato adottato il Protocollo di Kyoto, trattato internazionale ratificato in Italia nel 2002 ed entrato in vigore nel 2005, che impone alle Parti di non superare le quote assegnate di emissioni antropiche aggregate di gas serra equivalenti al biossido di carbonio. Per il periodo 2013 – 2020, è stato

apportato al Protocollo di Kyoto l'emendamento di Doha<sup>37</sup>, che imponeva alle parti nuovi impegni rispetto alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra. Inoltre, è introdotto un rigoroso sistema di monitoraggio, revisione e verifica delle emissioni degli Stati aderenti.

Parimenti, cresce anche la consapevolezza della necessità di una maggiore partecipazione pubblica ai temi legati al cambiamento climatico globale e, in particolare, la Convenzione di Aarhus riconosce e disciplina il diritto all'accesso all'informazione ambientale, la partecipazione del pubblico al processo decisionale ambientale e l'accesso alla giustizia. La Convenzione di Aarhus è stata firmata e ratificata dall'UE con la decisione 2005/370/CE<sup>38</sup> e costituisce, secondo una giurisprudenza consolidata<sup>39</sup>, parte dell'ordinamento giuridico dell'UE. Al fine di rispettare la Convenzione, l'UE ha adottato il regolamento 2006/1367/UE<sup>40</sup> per disciplinare l'accesso alla giustizia in materia ambientale in relazione alle istituzioni e agli organi dell'UE e ha emanato la direttiva 2003/35/CE<sup>41</sup> che prevede la partecipazione del pubblico all'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale, inserendo per esempio, disposizioni sull'accesso alla giustizia nelle direttive che disciplinano la valutazione dell'impatto ambientale (VIA) e i permessi industriali.

Nel 2015, alla conferenza di Parigi sul clima (COP21), viene concluso l'Accordo di Parigi. Essendo ancorato alla base scientifica rappresentata dai risultati riportati dal V Rapporto di valutazione dell'*International Panel on Climate Change*<sup>42</sup>, l'Accordo di Parigi pone come obiettivo quello di quello di stabilizzare l'aumento della temperatura media globale a 1,5 °C rispetto ai livelli preindustriali, o almeno di mantenere l'aumento ben

<sup>32</sup> È utile poi segnalare anche le iniziative di alcuni studiosi di Diritto internazionale, che si sono spesi in uno sforzo di ricostruzione dei principi e delle regole da applicare in materia di Climate Change Litigation: C. SCHWARTE – W. FRANK, *The International Law Association's Legal Principles on Climate Change and Climate Liability Under Public International Law*, in *Climate Law*, L'Aia, 2014, p. 201 ss; AA. VV., *Oslo Principles on Climate Change*, 2015, Eleven International Publishing, L'Aia, disponibile online: <https://climateprinciplesforenterprises.files.wordpress.com/2017/12/osloprincipleswebpdf.pdf>.

<sup>33</sup> Convenzione quadro sui cambiamenti climatici aperto alle ratifiche il 9 maggio 1992, entrato in vigore il 21 marzo 1994.

<sup>34</sup> Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on climate change: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>. L'Italia ha ratificato il Protocollo di Kyoto attraverso la L n. 120/2002.

<sup>35</sup> Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, ratificata dall'Italia con L n. 108/2001.

<sup>36</sup> Ratificato dall'Italia con L n. 204/2016

<sup>37</sup> Ratificato dall'Italia con L n. 79/2016.

<sup>38</sup> Dec. 2005/370/CE del Consiglio, del 17 febbraio 2005, relativa alla conclusione, a nome della Comunità europea, della convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale.

<sup>39</sup> CGUE, 14 febbraio 2012, causa C-204/09, caso *Flachglas Torgau*, EU:C:2012:71, punto 30.

<sup>40</sup> Reg. n. 1367/2006/CE 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.

<sup>41</sup> Dir. 2003/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 maggio 2003 che prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale e modifica le direttive del Consiglio 85/337/CEE e 96/61/CE relativamente alla partecipazione del pubblico e all'accesso alla giustizia.

<sup>42</sup> AR 5, IPCC, 2014. I rapporti dell'IPCC sono pubblicati qui: <https://ipccitalia.cmcc.it/>.





al di sotto dei 2°C: a tal fine, si ritiene necessaria, entro il 2030, una riduzione delle emissioni di gas serra del 45% rispetto ai livelli del 2010 e zero emissioni nette entro il 2050 come necessarie per limitare il riscaldamento a 1,5°C.

#### 4. La regolazione delle emissioni di gas serra da parte dell'Unione europea e dell'Italia.

Gli accordi internazionali ricordati nel paragrafo precedente hanno avuto una prima ricaduta diretta sulle politiche ambientali dell'Unione. In particolare, l'Unione europea, che è parte, insieme ai suoi Stati membri, dell'Accordo di Parigi, ambisce a diventare il primo mercato a impatto zero sul clima entro il 2050 e, per raggiungere questo obiettivo, il Consiglio ha approvato un obiettivo vincolante dell'UE di una riduzione interna netta di almeno il 55% delle emissioni di gas serra entro il 2030 rispetto al 1990.

Più precisamente, l'articolo 11 TFUE eleva lo sviluppo sostenibile a parametro delle politiche e delle azioni dell'UE e gli articoli 191 – 193 TFUE, esplicitamente riferendosi alla minaccia del cambiamento climatico globale, individuano gli obiettivi di conservare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente, proteggere la salute umana e promuovere misure a livello internazionale per affrontare problemi ambientali regionali o mondiali.

Quanto agli atti legislativi, occorre distinguere tra il periodo 2007 – 2020, in cui viene emanato il cosiddetto Pacchetto per il Clima e l'Energia 2020, e il periodo 2021 – 2030, definito dal Pacchetto energia pulita per tutti gli Europei che dovrebbe precedere l'ambizioso progetto del *Green Deal* europeo.

Più in particolare, rispetto all'obiettivo di riduzione delle emissioni, già la direttiva 2003/87/CE<sup>43</sup> ha istituito un sistema di scambio di emissioni dell'UE (ETS) come principale strategia europea per ridurre le emissioni di gas serra nei settori industriali con il maggiore impatto sul cambiamento climatico. Si tratta, infatti, di un mercato unico del carbonio comprensivo dei mercati geografici dei Paesi dell'UE, dell'Islanda, del Liechtenstein e della Norvegia. L'obiettivo è limitare le emissioni – nel 2020 del 21% rispetto al 2005 – di circa diecimila impianti del settore energetico e dell'industria manifatturiera, nonché delle compagnie aeree che operano tra i paesi coinvolti, in modo da coprire circa il 40% delle

emissioni di gas serra dell'UE. È istituito una sorta di “diritto ad inquinare”: dal 2005, i grandi impianti industriali non possono operare senza un permesso per le emissioni di gas serra. Ogni impianto autorizzato deve monitorare annualmente le proprie emissioni e compensarle con quote di emissione, che possono essere comprate e vendute sul mercato. L'intero sistema si fonda sulla previsione di una soglia massima di quantità totale di gas serra che possono essere emessi dalle imprese coperte dal sistema, che viene progressivamente ridotta nel tempo in modo da diminuire progressivamente le emissioni totali<sup>44</sup>.

Rispetto ai settori non coperti da questo sistema, come gli edifici, i trasporti, l'agricoltura, i rifiuti e la piccola industria, gli Stati membri hanno un ruolo più attivo, essendo previsti, a partire dalle decisioni 2013/162/UE e 2013/634/UE, limiti annuali nazionali per ogni Stato membro.

Come già anticipato, nel 2019, l'Unione europea ha aggiornato il suo quadro giuridico sul clima, perseguendo l'obiettivo di un mercato europeo a neutralità climatica nel 2050. Il Pacchetto *Energia pulita per tutti gli Europei* si compone di diversi atti legislativi, tra cui la direttiva 2018/410/UE<sup>45</sup>, che rivede il sistema ETS, il regolamento 2018/842/UE che disciplina i settori non-ETS<sup>46</sup>, il regolamento LULUCF 2018/841/UE<sup>47</sup> sulla inclusione delle emissioni e degli assorbimenti di gas serra derivanti dall'uso del suolo, dai cambiamenti di uso del suolo e dalla silvicoltura, la direttiva sull'efficienza energetica 2018/2002/UE<sup>48</sup>, la Direttiva 2018/2001/UE sulle fonti energetiche rinnovabili<sup>49</sup>.

<sup>44</sup> Vedi infra, paragrafo 3.

<sup>45</sup> Dir. 2018/410/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 marzo 2018 che modifica la direttiva 2003/87/CE per sostenere una riduzione delle emissioni più efficace sotto il profilo dei costi e promuovere investimenti a favore di basse emissioni di carbonio e la decisione 2015/1814/UE.

<sup>46</sup> Reg. 2018/842/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, relativo alle riduzioni annuali vincolanti delle emissioni di gas serra a carico degli Stati membri nel periodo 2021-2030 come contributo all'azione per il clima per onorare gli impegni assunti a norma dell'accordo di Parigi e recante modifica del Reg. n. 525/2013/UE.

<sup>47</sup> Reg. 2018/841/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, relativo all'inclusione delle emissioni e degli assorbimenti di gas a effetto serra risultanti dall'uso del suolo, dal cambiamento di uso del suolo e dalla silvicoltura nel quadro 2030 per il clima e l'energia, e recante modifica del regolamento (UE) n. 525/2013 e della decisione n. 529/2013/UE.

<sup>48</sup> Dir. 2018/2002/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 che modifica la Direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica.

<sup>49</sup> Dir. 2018/2001/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili.

<sup>43</sup> Dir. 2003/87/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 ottobre 2003 che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio.



È confermato, quanto alla riduzione delle emissioni, il sistema che distingue tra settori ETS e settori non-ETS. La novità più interessante in materia ETS è rappresentata dalla scelta di fissare *ex ante* la percentuale di quote di emissione da distribuire tramite asta e pari al 57%, mentre la quantità da distribuire gratuitamente sarà pari al 43%.

Quanto ai settori non ETS, importanti sono gli obiettivi di riduzione individuati per ciascuno degli Stati membri dal regolamento n. 2018/842/UE e dalla decisione 2020/2126/UE. Per monitorare gli Stati membri e aiutarli a raggiungere gli obiettivi di riduzione previsti, la Commissione UE ha lanciato l'*Environmental Implementation Review* (EIR), un ciclo biennale di analisi, dialogo e collaborazione, con la pubblicazione di rapporti nazionali e discussioni tra la Commissione europea, gli Stati membri dell'Unione e le parti interessate.

Inoltre, nel dicembre 2020, l'Unione ha presentato un contributo, determinato a livello nazionale (NDC) aggiornato dell'UE e dei suoi Stati membri all'UNFCCC e approvato dal Consiglio, che contiene un obiettivo aggiornato e rafforzato di almeno il 55% di riduzione interna netta delle emissioni di gas serra entro il 2030 rispetto al 1990, in linea con l'IPCC *Special Report – Climate Change and Land*<sup>50</sup>.

Deve, invece, essere ancora approvato l'ambizioso pacchetto di misure che costituiranno il *Green Deal* europeo, volto a sancire l'obiettivo di neutralità climatica entro il 2050 e che prevede un patto europeo per il clima per coinvolgere i cittadini e tutte le parti della società nell'azione per il clima.

Parimenti frastagliato il sistema dell'ordinamento giuridico italiano in materia, che attribuisce all'articolo 117, comma 2, lettera s), la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali alla competenza esclusiva della legislazione statale, mentre all'art. 117, comma 3, rimette alla competenza concorrente di Stato e Regioni la valorizzazione dei beni culturali e ambientali, la tutela della salute e il governo del territorio.

Nell'esercizio della sua competenza esclusiva, il legislatore italiano ha emanato la legge n. 221 del 28 dicembre 2015 volta a promuovere la *green economy* in Italia e la Strategia nazionale di adattamento al cambiamento climatico (NAS) del 16 giugno 2015, sviluppata attraverso il Piano nazionale di adattamento al cambiamento climatico (NAP), che aggiorna le informazioni di base sugli impatti del cambiamento climatico e delinea

possibili azioni di adattamento per settori specifici, compreso il settore sanitario.

La legislazione ordinaria italiana in materia ambientale è profondamente confusa, caratterizzata da interventi alluvionali e accidentali, spesso emanati con lo strumento della decretazione d'urgenza. Per semplicità espositiva, possiamo distinguere le leggi volte a recepire le direttive europee in materia di riduzione delle emissioni e le disposizioni attraverso le quali possa configurarsi, in capo ai singoli, un diritto alla giustizia primaria in materia ambientale.

Infatti, in materia di riduzione delle emissioni, sono numerosi i decreti legislativi e i decreti-legge che hanno recepito le diverse direttive europee in materia di riduzione delle emissioni: il più importante è il Decreto *Emissions Trading System*<sup>51</sup> che ha modificato e aggiornato la disciplina delle emissioni e del contrasto ai cambiamenti climatici, prevedendo una riforma della disciplina dello scambio di quote di emissioni di gas serra, recependo le modifiche previste per la fase IV dell'EU ETS. In particolare, il decreto rinnova radicalmente la struttura organizzativa del Comitato ETS, ovvero l'autorità nazionale competente per l'attuazione delle disposizioni della direttiva 2003/87/CE e dei relativi atti di esecuzione e degli atti delegati a supporto della gestione delle attività progettuali del Protocollo di Kyoto e attribuisce al Ministero della Transizione Ecologica, il compito di svolgere oltre mille procedure istruttorie annuali, attraverso il supporto del sistema digitale denominato *ETS Portal*, rivolto ai gestori di impianti fissi e agli operatori di ritorno nel regime ETS.

Per quanto riguarda il diritto all'accesso alla giustizia in materia ambientale, occorre ricordare la Legge 16 marzo 2001, n. 108 di ratifica della Convenzione di Aarhus del 25 giugno 1998 sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale. Inoltre, il Decreto Legislativo del 19 settembre 2005, n. 195 di attuazione della Direttiva 2003/4/CE del 28 gennaio 2003 sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale prevede l'obbligo, in capo a qualsiasi autorità pubblica, di mettere l'informazione ambientale detenuta a disposizione di chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dichiarare il proprio interesse. Se questo obbligo è violato, è previsto che chiunque possa ricorrere al giudice o chiedere un riesame amministrativo contro le decisioni della pubblica autorità riguardanti il diritto di accesso alle informazioni. D'altro canto, quando

<sup>50</sup> IPCC Special Report: <https://www.ipcc.ch/srccl/>.

<sup>51</sup> D. Lgs 9 giugno 2020, n. 47.



una decisione, un atto o una omissione sono adottati dalla pubblica autorità in violazione della legislazione ambientale, chiunque può intentare un'azione legale solo se ha un interesse legittimo o se prova che tale comportamento ha un impatto diretto sulla sua sfera giuridica: ampia legittimazione ad agire è riconosciuta alle associazioni di protezione ambientale, istituite dalla legge n. 349/1986, che possono denunciare le condotte che incidono sull'ambiente, nonché intervenire nei procedimenti per danno ambientale e ricorrere al giudice amministrativo per l'annullamento di atti illegittimi, anche senza far valere un interesse legittimo<sup>52</sup>.

La rapida analisi delle controversie esperite in Europa in materia di cambiamento climatico e delle norme che compongono gli ordinamenti internazionale, europei e nazionali in materia di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra suggeriscono di procedere, nel tentativo di ricostruire quali rimedi civilistici siano proponibili nel sistema italiano di giustizia civile, distinguendo tra i possibili convenuti, che possono essere in astratto tre: le imprese che emettono gas a effetto serra (paragrafi 5 e 6), l'Unione europea (paragrafi 7, 8, 9), lo Stato italiano (paragrafi 10 e 11).

Risulta sin da ora evidente che la funzione fondamentale del contenzioso giudiziario in materia di cambiamento climatico è quello di creare un sistema di incentivi, volti ad ottenere l'impegno di governi, imprese e gruppi non governativi, al fine di realizzare politiche ambientali efficaci<sup>53</sup>.

## 5. Azioni civili risarcitorie contro le imprese che emettono gas serra e limiti del paradigma tradizionale dell'illecito civile.

In prima battuta, tra i soggetti responsabili delle emissioni, e quindi potenzialmente convenuti in una causa civile risarcitoria per danni derivanti da cambiamento climatico, ci sono le imprese che emettono gas a effetto serra. Già la breve carrellata di casi proposta *supra*, però, mostra come queste azioni non siano molto diffuse in Europa. Pertanto, si è scelto in questo articolo di non affrontare in maniera approfondita gli eventuali dati normativi

che potrebbero giustificare la proposizione di queste azioni civili nell'ordinamento giuridico italiano. Sembra però corretto illustrare le ragioni per cui si ritiene che azioni civili di questo genere non possano essere inquadrare all'interno del paradigma tradizionale di responsabilità extracontrattuale, sia nazionale che europeo, e perché, nel panorama europeo di regolazione delle emissioni, risultano addirittura inefficienti, in una logica di internalizzazione dei costi di esternalità negative.

In proposito, occorre preliminarmente osservare come non trovi applicazione al caso di danni derivanti da cambiamento climatico la disciplina del danno ambientale, che, in base al dettato letterale dell'articolo 300 del codice dell'ambiente e ai sensi della direttiva 2004/35/CE, coincide con il caso di deterioramento di specie e di habitat naturali protetti dalla normativa nazionale e comunitaria, di acque interne, di acque costiere e del terreno<sup>54</sup>. Del resto, la ratio stessa della disciplina, orientata al ripristino della risorsa naturale danneggiata, mal si applica alla ipotesi, ben più complessa, di danni derivanti dal cambiamento climatico antropogenico.

In maniera più estesa, è utile ricordare come la dottrina civilistica italiana, sin dagli anni Settanta, sia stata impegnata in un intenso dibattito intorno all'eventuale ruolo di regolazione che il diritto privato dovrebbe svolgere di fronte alla questione ambientale<sup>55</sup>, laddove l'esigenza di strumenti privatistici di tutela dei diritti lesi dalle condotte inquinanti era determinata dalla incapacità del mercato di risolvere il conflitto di interessi in gioco e dall'iniziale insufficienza dell'intervento legislativo. In proposito, il dibattito intorno al tema del danno ambientale può fornire importanti spunti di riflessione in materia di danni derivanti da cambiamento climatico globale rispetto a due profili correlati: l'individuazione del metodo più efficace

<sup>54</sup> Art. 300, Decreto legislativo, 03/04/2006 n° 152, G.U. 14/04/2006.

<sup>55</sup> G. MORBIDELLI, *Strumenti privatistici contro l'inquinamento delle acque interne (con riferimento all'esperienza statunitense)*, in *Foro Amm.*, 1971, II, p. 369 ss. C. SALVI, *La tutela civile dell'ambiente: diritto individuale o interesse collettivo?*, in *Giur.it*, 1980, I, 1, c. 877. Per una ricostruzione accurata del dibattito del tempo, cfr. M.R. MAUGERI, *Violazione delle norme contro l'inquinamento ambientale e tutela inibitoria*, Giuffrè, Milano, 1997, pp. 9 ss, e in particolare p. 13, la quale individua, nel corso della trattazione, due approcci diversi della dottrina in materia, poiché alcuni autori hanno individuato come punto di avvio della riflessione le norme che sembrano attribuire efficacia diretta nei rapporti tra privati alle limitazioni stabilite dal potere amministrativo, e precisamente l'articolo 872 c.c., mentre altri hanno ritenuto che, di fronte ad una regolazione fondata sulla fissazione di standard da parte del potere amministrativo, gli interessi divisi di tipo patrimoniale possano espandersi o riespandersi, sulla base del dato normativo fondamentale rappresentato dall'articolo 844 c.c.

<sup>52</sup> Le norme di dettaglio in materia di accesso alla informazione e alla giustizia ambientale sono dettate dal decreto legislativo n. 152/2006 che disciplina la partecipazione del pubblico alle Valutazioni d'Impatto Ambientale (VIA) e alle Valutazioni d'Impatto Strategico (VAS) e prevede, in caso di lesione, il diritto di sollecitare l'intervento dello Stato per ottenere il risarcimento del danno ambientale.

<sup>53</sup> D. A. KYSAR – B. EWING, *Prods and Pleas: Limited Government in an Era of Unlimited Harm*, Yale Law School Legal Scholarship Series, 2011, pp. 350 ss.



di internalizzazione della esternalità negativa<sup>56</sup> e il rapporto tra regolamentazione pubblicistica dell'attività inquinante e preesistenti diritti dei terzi, con peculiare riferimento ai diritti della personalità<sup>57</sup>. Tuttavia, il *climate change litigation* non si limita a riproporre, con termini nuovi, argomenti già noti. Dato che sia l'attività emissiva della singola impresa che la complessiva attività di emissione consentita annualmente su un territorio partecipano ad un processo globale di riscaldamento climatico, che affonda le sue radici nella rivoluzione industriale e ha anche cause naturali, il nucleo problematico essenziale è la possibilità di ricostruire un nesso di causalità tra la condotta dei convenuti e il danno lamentato.

In materia di contenzioso civile dovuto al cambiamento climatico globale, l'esperienza giuridica statunitense può fornire degli spunti utili, laddove molte azioni sono esercitate, con risultati altalenanti, nei confronti delle imprese che emettono gas serra.

Viene considerato *leading case* in materia il caso *Massachusetts v Environmental Protection Agency*<sup>58</sup>, una controversia che, in realtà, non è un'azione civile risarcitoria, ma attiene alla interpretazione di una norma del *Clean Air Act* e che, inizialmente considerata una decisione epocale in materia di cambiamento climatico, ha avuto, una volta che i principi in essa sanciti sono stati poi applicati in materia di azioni civili risarcitorie, l'effetto di escludere in molti casi il risarcimento<sup>59</sup>. In particolare, con questa sentenza è riconosciuta la legittimazione dei singoli Stati, secondo la teoria della cosiddetta *parens patriae*, a contestare la normativa federale sulle emissioni di gas a effetto serra in quanto potenzialmente produttiva di danni futuri. Infatti, gli attori sono lo Stato del Massachusetts e altri undici Stati, che agiscono contro l'organo federale di protezione dell'ambiente, l'*Environmental Protection Agency*, per denunciare una violazione della sezione 202(a)(1) del *Clean Air Act*, in base alla quale l'EPA deve fissare degli standard di emissione da imporre alle industrie inquinanti, tra cui quella dei veicoli a motore. La Corte Suprema degli Stati Uniti

<sup>56</sup> Per una definizione di esternalità e una sintesi dei principali metodi di internalizzazione, si rinvia, anche per la relativa bibliografia a M.R. MAUGERI, *Violazione delle norme contro l'inquinamento ambientale e tutela inibitoria*, Giuffrè, Milano, 1997, pp. 1 ss, in particolare p. 3.

<sup>57</sup> M.R. MAUGERI, *Violazione delle norme contro l'inquinamento ambientale e tutela inibitoria*, Giuffrè, Milano, 1997, pp. 160 ss.

<sup>58</sup> 549 U.S. 497.

<sup>59</sup> M. SPITZER – B. BURTSCHER, *Liability for Climate Change: Cases, Challenges and Concepts*, in *JETL*, 2017, 2, pp. 137 ss, in particolare p. 143.

ha accolto il ricorso, interpretando la norma citata come volta ad attribuire all'EPA l'obbligo di fissare degli standard di emissione per le attività inquinanti. La sentenza è stata salutata con entusiasmo da parte degli ambientalisti e ha aperto la via ad una serie di controversie in cui gli Stati hanno chiesto il risarcimento dei danni alle imprese inquinanti, a causa del mancato rispetto degli standard di emissione sanciti. Tuttavia, l'esito dei casi è stato sempre negativo, poiché le azioni sono state dichiarate irricevibili a causa del principio di separazione dei poteri, avendo il legislatore già esercitato il potere legislativo con il *Clean Air Act*. Tra i casi più significativi vi è quello *California v General Motors et al*<sup>60</sup>, in cui è lo Stato della California ad agire in giudizio nei confronti della General Motors e di altre imprese del settore metalmeccanico, chiedendo il risarcimento dei danni rappresentati dalle spese sostenute per proteggere le sue coste dalla erosione dovuta al cambiamento climatico globale riconducibile alle emissioni e per l'aumento del costo dell'assistenza sanitaria. L'azione viene considerata irricevibile, perché il giudice ritiene che abbia ad oggetto valutazioni di politica ambientale che, per il principio di separazione dei poteri, non possano essere rimesse al giudice. Stessa sorte è toccata al caso *American Electric Power Co Inc v Connecticut*<sup>61</sup>, in cui otto attori, tra Stati e *community land trusts*, agiscono in giudizio contro cinque compagnie elettriche per ottenere la riduzione delle emissioni di diossido di carbonio. L'azione è rigettata per il principio di separazione dei poteri e viene trasferita di diritto al Congresso, che risulta l'organo competente avendo esercitato il potere legislativo con il *Clean Air Act*.

Più interessante, rispetto alle ragioni che escludono l'utilità di esercitare azioni civili risarcitorie contro le imprese emittenti gas serra anche in Italia e in Europa, è il caso rappresentato dal *Native Village of Kivalina et al v ExxonMobil et al*<sup>62</sup>, in cui la città di Kivalina, un comune di circa quattrocento residenti eschimesi Inupiat, agisce in giudizio contro ventiquattro compagnie petrolifere, energetiche e di servizi, chiedendo il risarcimento del danno subito a causa della necessità di affrontare i costi infrastrutturali per trasferire la città. La tesi degli attori è che le emissioni di gas serra da parte delle imprese convenute, tutte cosiddette *Carbon Majors*, avesse contribuito causalmente ad accelerare lo scioglimento del

<sup>60</sup> *California v General Motors et al* – C06–05755 MJJ (2007).

<sup>61</sup> *American Electric Power Co Inc v Connecticut* – 564 US 410.

<sup>62</sup> *Native Village of Kivalina et al v ExxonMobil et al* – No 4:08-cv-01138-SBA (2012).

ghiaccio marino artico e comportato la necessità di trasferire Kivalina. Anche in questo caso, la corte adita dichiara il difetto di giurisdizione, ritenendo che il caso sottendesse la necessità di adottare politiche ambientali rimesse al potere legislativo.

Al di là dell'esito, il caso è interessante perché si legge per la prima volta uno sforzo di inquadrare l'azione civile per i danni dovuti al cambiamento climatico nel paradigma tradizionale della responsabilità extracontrattuale: l'interesse giuridico leso è rappresentato dalla lesione del diritto della proprietà e i danni, calcolati tenendo conto della stima approssimativa dei costi per il trasferimento di un intero villaggio, che si aggirava tra i cento milioni e i quattrocento milioni di dollari secondo gli esperti del governo federale, sono con maggiore semplicità ricollegabili causalmente all'azione delle convenute, tutte imprese enormi, responsabili effettivamente di una quota di emissioni globalmente rilevante.

Il problema è che le azioni civili risarcitorie contro le imprese che emettono gas ad effetto serra strutturalmente non si inquadrano nell'ambito del paradigma tradizionale della responsabilità civile, che è costruito sull'idea di un danno ingiusto, diretto ed esclusivo di A sulla sfera giuridica di B. Una parte della dottrina ha ritenuto che si tratti di azioni policentriche, impossibili da collocare in uno dei due binari tradizionali delle azioni civili e delle questioni politiche, e che pertanto possono costituire un importante input per modificare la struttura della responsabilità extracontrattuale come sistema attraverso il quale collocare il costo del danno nella società, ripensando i principi di attribuzione causale<sup>63</sup>.

Le difficoltà maggiori si incontrano in punto di giurisdizione e di causalità e sono tutti riconducibili alla circostanza che in materia di danni derivanti da cambiamento climatico non vige un principio di prossimità territoriale: come recita il Rapporto 2019 di GAHP, una rete internazionale di agenzie ambientaliste, *Pollution knows no borders*<sup>64</sup>, espressione che ben sintetizza la lezione fondamentale dell'ecologia.

In materia di giurisdizione, per i casi *cross border* interni all'Unione europea si applicano le norme del regolamento 2012/1215/UE<sup>65</sup>, che

stabilisce il principio dell'*actor sequitur forum rei*, cristallizzato dall'articolo 4 del regolamento citato, e applicabile anche in controversie che abbiano criteri di collegamento tra uno Stato membro e Islanda, Norvegia e Svizzera, in base alla Convenzione di Lugano<sup>66</sup>. Il principio deve essere sistematicamente coordinato con la norma di cui all'articolo 63 del regolamento 2012/1215/UE<sup>67</sup>, in base alla quale una società o un altro ente è domiciliata nel luogo in cui si trova la sede indicata nello statuto, l'organo amministrativo centrale o il suo centro d'attività principale. Pertanto, se l'azione è esercitata nei confronti di una impresa europea, la giurisdizione sarà nello Stato membro di riferimento.

Rilevante è anche l'articolo 7 del regolamento<sup>68</sup>, che 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 della Corte di Giustizia, anche del luogo in cui si è verificato il fatto dannoso che ha causato l'evento<sup>69</sup>.

Insomma, sono numerose le vie che porterebbero ad affermare la giurisdizione di un tribunale europeo nel caso di azioni civili risarcitorie nei confronti delle imprese europee per danni dovuti ad emissioni, tanto che si profila un rischio di *forum shopping* nei confronti di corti più sensibili al tema del cambiamento climatico<sup>70</sup>.

Insormontabili sembrano, invece, i problemi in materia di causalità, che non può essere accertata neanche abbandonando una ricostruzione meccanicistica del criterio della *conditio sine qua non* in favore dell'accoglimento di una teoria di causalità stocastica<sup>71</sup>. Infatti, il riscaldamento

giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale.

<sup>66</sup> Convenzione concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 147/5.

<sup>67</sup> Reg. 1215/2012/UE del 12 dicembre 2012.

<sup>68</sup> Per un commento sulla disciplina, si rinvia a P. MANKOWSKI, art 7, in U. MAGNUS – P. MANKOWSKI (eds), *European Commentaries on Private International Law I/ Brussels Ibis Regulation*, Otto Schmidt, Colonia, 2016, pp. 207 ss.

<sup>69</sup> Corte di Giust., 30.11.1976, C-21/76, Bier v Mines de Potasse, ECLI:EU:C:1976:166; Corte di Giust., 7.3.1995, C-68/93, Shevill v Press Alliance SA, ECLI:EU:C:1995:61; Corte di Giust. 1.10.2002, C-167/00, Verein für Konsumenteninformation v Henkel, ECLI:EU:C:2002:555; Corte di Giust. 16.7.2009, C-189/08, Zuid-Chemie v Philippo's Mineralenfabriek, ECLI:EU:C:2009:475.

<sup>70</sup> 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.

<sup>71</sup> In materia, si rinvia a M. CAPECCHI, *Il nesso di causalità*, Cedam, seconda edizione, 2005, anche per la relativa bibliografia.

<sup>63</sup> D. KYSAR, *What Climate Change can do about Tort Law*, Yale Law School, in *Public Law Working Paper* No. 215, pp. 1 ss.

<sup>64</sup> A. BERNHARDT, J. CARAVANOS, R. FULLER, S. LEAHY, A. PRADHAN, *Pollution Knows no Borders*, January 2019, disponibile qui: [https://assets.website-files.com/57a1eccc1215373dc3a682a8b/5c3882328595e06a61580f41\\_PE\\_PollutionKnowsNoBordersFinal.pdf](https://assets.website-files.com/57a1eccc1215373dc3a682a8b/5c3882328595e06a61580f41_PE_PollutionKnowsNoBordersFinal.pdf).

<sup>65</sup> Reg. 2012/1215/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2012 concernente la competenza



climatico e gli eventi di danno legati ad esso, come uragani, infezioni, zoonosi, siccità, scioglimento dei ghiacciai, sono dovuti anche a cause naturali, non solo antropiche<sup>72</sup>. Per questo, secondo le regole di responsabilità extracontrattuale, perché l'emissione sia considerata il fatto illecito causalmente connesso all'evento dannoso, gli attori dovranno dimostrare che l'emissione ha più che raddoppiato il rischio che il danno lamentato si sia verificato. Ma la prova di connessione causale tra l'attività di emissione di gas serra dell'impresa convenuta e il fattore di danno è assolutamente impossibile, come dimostra un confronto diacronico sia nel tempo che nello spazio. Dal punto di vista temporale, la singola attività di emissione dell'impresa convenuta si somma all'insieme di cause che hanno contribuito al cambiamento climatico antropogenico, perché è impossibile calcolare, secondo i criteri richiesti dai sistemi di responsabilità extracontrattuale, la responsabilità storica delle attuali concentrazioni di gas serra<sup>73</sup>. Inoltre, sotto il profilo spaziale, un ulteriore problema in materia di causalità è legato dall'enorme numero di soggetti che emettono gas serra, per cui i criteri tradizionalmente elaborati dai diversi sistemi in materia di cause alternative e concorso di cause sono assolutamente insufficienti<sup>74</sup>.

Sul punto, la dottrina più sensibile alle istanze ambientaliste<sup>75</sup> suggerisce la possibilità di applicare i criteri che sono stati elaborati nei filoni giudiziari sviluppatasi in altri importanti casi internazionali di danni di massa. In particolare, potrebbero costituire un esempio i criteri di ricostruzione della causalità elaborati in materia di danni da amianto<sup>76</sup>, in cui si è applicata una presunzione di solidarietà, per cui tutti i convenuti sono responsabili in solidi e in capo a

loro è l'onere probatorio di ripartizione della responsabilità. Parimenti, si potrebbe tentare di ricostruire la responsabilità delle imprese emittenti guardando alle quote di mercato, secondo il modello elaborato in materia di danni da dietilstilbestrolo<sup>77</sup>. Ma la fattispecie sottesa al cambiamento climatico sembra strutturalmente diversa: innanzitutto, ogni emissione contribuisce a un unico processo globale che causa tutti i danni; inoltre, non è neanche chiaro quale sia il momento del ciclo antropogenico dei gas serra che produce l'evento di danno globale.

Non si tratta neanche di una ipotesi tradizionale di *mass tort*: il caso Kivalina, in cui il danno è rappresentato dai costi necessari per trasferire una intera cittadina minacciata dallo scioglimento dei ghiacciai, segnala che è in corso il tentativo di trasformare un rimedio individuale – quindi un meccanismo *ex post* di riparazione di un danno ben individuato – in un sistema volto a scoraggiare e pianificare *ex ante* una condotta socialmente indesiderabile.

Questa è la prospettiva tipica dell'analisi economica, secondo la quale la responsabilità extracontrattuale può supportare una funzione deterrente, come tecnica di internalizzazione dei costi delle esternalità negative. Tuttavia, mi sembra che applicare una prospettiva del genere al caso dei danni derivanti dal cambiamento climatico presenti un doppio svantaggio. Da un lato, sarebbe necessaria una trasformazione dei criteri della responsabilità extracontrattuale che non può essere argomentata in una prospettiva *de iure condito*, almeno in un ordinamento di *civil law*<sup>78</sup>. Dall'altro, tale lettura non produrrebbe neanche risultati efficienti<sup>79</sup>, perché non sarebbe coerente con il sistema EU ETS.

## 6. Le emissioni di gas serra come esternalità negative: il sistema EU ETS.

I sistemi nazionali di responsabilità extracontrattuale possono essere studiati in termini di allocazione dei costi rappresentati dalle esternalità negative. Ora, secondo gli economisti ambientali, le emissioni di gas serra costituiscono una esternalità pigouviana<sup>80</sup> tale per cui è

<sup>72</sup> Tra i molti testi divulgativi che ripercorrono la storia dei cambiamenti del clima terrestre, analizzandone tanto le cause naturali quanto quelle antropiche, e i suoi effetti sulle popolazioni che abitano la W. S. BROECKER – R. KUNZIG, *Fixing Climate: The story of climate science - and how to stop global warming*, Hill & Wang, 2008; P. BRANNEN, *The Ends of the World: Volcanic Apocalypses, Lethal Oceans, and Our Quest to Understand Earth's Past Mass Extinctions*, Harper Collins, 2017.

<sup>73</sup> P. MADDALENA, *L'ambiente e le sue componenti come beni come beni comuni in proprietà collettiva della presente e delle future generazioni*, in *Federalismi.it*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2011, n. 25, 10, parla di un immenso debito ecologico-ambientale che le generazioni precedenti hanno contratto nei confronti di quelle future.

<sup>74</sup> Per i relativi criteri, elaborati dalle tradizioni giuridiche europee, si rinvia a C. VAN DAM, *Causation, European Tort Law*, Oxford University Press, 2013, p. 266 ss.

<sup>75</sup> D. A. KYSAR, *What Climate Change can do about Tort Law*, in *Environmental Law*, 41, 1, p. 1 ss.

<sup>76</sup> J. STAPLETON, *The Two Explosive Proof-of-Causation Doctrines Central to Asbestos Claims*, in *Brook. L. Rev.*, 75, 2009, pp. 1011 ss.

<sup>77</sup> *Sindell v. Abbott Labs.*, 607 P.2d 924, 937.

<sup>78</sup> D. A. KYSAR, *What Climate Change can do about Tort Law*, in *Environmental Law*, 41, 1, p. 1 ss si muove in un ordinamento di common law.

<sup>79</sup> Sull'inefficienza di azioni civili risarcitorie contro le imprese, anche nel sistema statunitense, C. R. SUNSTEIN – E. A. POSNER, *Climate Change Justice*, in *Coase-Sanders Working Paper for Law and Economics*, 2007, p. 1 ss.

<sup>80</sup> R. W. HAHN, *The Impact of Economics on Environmental Policy*, in *Joint Ctr. for Regulatory Studies, Working Paper* 99-



appropriata la risposta politica volta ad è ottenere gli incentivi giusti in modo da indurre le imprese che emettono gas serra a computare tra i costi e i benefici anche quelli rappresentati dalle emissioni inquinanti. Proprio a tal fine, l'Unione europea ha scelto di adottare un sistema *cap and trade*, la cui efficienza potrebbe risultare compromessa se le emissioni potessero in ogni caso essere considerate fatti illeciti produttivi di obbligazione risarcitoria.

Com'è già stato ricordato, il sistema EU ETS è stato introdotto nel 2005 e, pur avendo subito diverse modifiche nel corso delle fasi differenti che ha attraversato, si fonda su un meccanismo intuitivo. A livello europeo, viene predeterminato un tetto massimo di emissioni di gas serra consentite negli impianti che sono ricomprese nel sistema: gli impianti sono circa diecimila, operano nei mercati dell'energia elettrica, dell'industria manifatturiera e dell'aviazione, e rappresentano il 40% del gas a effetto serra mondiale. Il tetto massimo viene ridotto progressivamente, in base agli obiettivi di riduzione delle emissioni dell'Unione europea, che vuole raggiungere la neutralità climatica nel 2050. Inoltre, l'ammontare complessivo rappresentato dal tetto massimo viene poi ripartito in quote, cioè autorizzazioni ad emettere una tonnellata di emissioni (i gas sono anidride carbonica, ossido di azoto e perfluorocarburi), che vengono distribuiti tra i vari Paesi membri. Ogni Stato membro procede alla distribuzione, una parte gratuitamente e una parte sulla base di un'asta, per cui è il mercato a decidere il prezzo. Alla fine di ogni anno, ogni impianto produttore deve restituire una quota per ogni tonnellata di gas serra che ha effettivamente emesso – è previsto un sistema di monitoraggio degli impianti per assicurare che le emissioni documentate corrispondano a quelle effettivamente realizzate. Se ha emesso meno tonnellate di quanto fosse autorizzata a fare, può scegliere di usare l'autorizzazione nell'anno successivo o venderla nel mercato alle imprese che hanno emesso più di quanto avrebbero potuto, che altrimenti sono esposte a sanzioni pecuniarie molto gravose. L'impresa è così incentivata ad emettere meno gas effetto serra, poiché l'autorizzazione ad inquinare è un bene che può scambiare nel mercato, e ad investire nella ricerca.

Per comprendere se il sistema abbia prodotto una riduzione delle emissioni, è necessario procedere alla ricostruzione dello scenario controfattuale rappresentato da un'Europa senza il sistema EU

ETS: sono numerosi gli studi sul punto<sup>81</sup>, uno dei più recenti sostiene che il sistema europeo delle quote di emissione ha consentito una riduzione delle emissioni del 3,8% a livello europeo, con punte del 20 o 30% per alcuni Paesi, come la Danimarca<sup>82</sup>.

L'ordinamento giuridico europeo, che persegue l'obiettivo politico di uno sviluppo sostenibile e non ragiona in termini di decrescita, ha, quindi, scelto di allocare i costi rappresentati dalle emissioni, in alcuni settori fondamentali del mercato europeo, attraverso il sistema ETS che si è descritto. Anche per i settori non ricompresi in questo sistema la scelta è stata nel senso di una internalizzazione dei costi attraverso la regolazione del mercato, laddove gli Stati membri hanno dei limiti annuali che devono rispettare. La condotta delle imprese, se rispetta i limiti individuati sia per le emissioni ETS che per quelle non-ETS, non può rappresentare un fatto illecito produttivo di obbligazione risarcitoria.

La scelta effettuata dal legislatore europeo di una internalizzazione dei costi e conseguente riduzione delle emissioni attraverso la regolazione ex ante del mercato appare condivisibile<sup>83</sup>. Una dottrina molto autorevole ha vagliato l'esperibilità di un'azione civile inibitoria in forma cautelare, laddove la gravità degli interessi giuridici che si assumono lesi, quali il diritto alla vita, alla salute e alla libertà, consentirebbero un'anticipazione della tutela<sup>84</sup>: un'azione collettiva inibitoria, la cui legittimazione attiva è riconosciuta anche alle associazioni, è prevista, nell'ordinamento giuridico italiano dall'articolo 840*sexiesdecies* c.p.c. ma per essere utilmente esperita deve comunque essere provato il

<sup>81</sup>R. MARTIN, M. MUÛLS, U. WAGNER, *An Evidence Review of the EU Emissions Trading System, focussing on Effectiveness of the System in driving Industrial Abatement*, disponibile qui: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/48449/5725-an-evidence-review-of-the-eu-emissions-trading-sys.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/48449/5725-an-evidence-review-of-the-eu-emissions-trading-sys.pdf), 2012; T. LAING, M. SATO, M. GRUBB, C. COMBERTI, *Assessing the Effectiveness of the EU Emissions Trading System*, Centre for Climate Change Economics and Policy, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, Working Paper No. 106, 2013, disponibile qui: <https://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2014/02/WP106-effectiveness-eu-emissions-trading-system.pdf>.

<sup>82</sup> P. BAYERA, M. AKLIN, *The European Union Emissions Trading System reduced CO2 emissions despite low prices*, in PNAS, 2020, disponibile qui: <https://www.pnas.org/content/117/16/8804>.

<sup>83</sup> Contraria alla introduzione di una nuova ipotesi di responsabilità civile per rischio di impresa è M. MELI, *Piove! Governo ladro. Cambiamenti climatici e nuove istanze di tutela*, in TCRS, 2020, pp. 87 ss.

<sup>84</sup> U. MAGNUS, *Injunctive Relief against Climate Change*, in J. SPIER – U. MAGNUS (eds.), *Climate Change Remedies*, 2013, Sun Press, pp. 137 ss.

04, 1999, disponibile: [www.reg-markets.org/admin/authorpdfs/redirect-safely.php?fname=../pdffiles/WP\\_99-04v2.pdf](http://www.reg-markets.org/admin/authorpdfs/redirect-safely.php?fname=../pdffiles/WP_99-04v2.pdf).



nesso causale tra la singola emissione e il danno paventato<sup>85</sup>.

## 7. Il ricorso per annullamento degli atti dell'Unione ex articolo 263 TFUE e il risarcimento dei danni ex articolo 340 TFUE

| 484

Evidentemente, tutte le azioni civili che sono state esercitate in Europa in materia di cambiamento climatico globale rispondono alla esigenza urgente della società civile di incidere attivamente sulla politica ambientale.

Come è stato messo in evidenza nel corso dello studio, l'Unione europea ha un ruolo fondamentale nella definizione delle politiche ambientali dei territori europei. Pertanto, credo sia soprattutto all'ordinamento giuridico europeo che bisogna rivolgersi per individuare il fondamento normativo delle eventuali azioni civili che consentano una funzione di controllo sulla regolazione del cambiamento climatico.

Del resto, l'approccio strumentale ai rimedi civilistici è tipico del diritto privato europeo<sup>86</sup> e in materia di cambiamento climatico la responsabilità ha necessariamente una struttura collettiva, laddove non è possibile definire una relazione perfettamente simmetrica tra chi produce il danno e chi lo subisce<sup>87</sup>.

Dati normative fondamentali in materia sono quelli che attribuiscono alla Corte di Giustizia, la cui composizione è definita dall'articolo 19 TUE, un ruolo, di fatto, costituzionale nel contesto ordinamentale europeo, e precisamente: gli articoli 263, 267 e 340 TFUE<sup>88</sup>. In particolare, l'articolo 267 TFUE attribuisce alla Corte di giustizia il potere di interpretare il diritto europeo attraverso il rinvio pregiudiziale operato da Corti o Tribunali nazionali: sono numerosi i rinvii pregiudiziali relativi agli atti legislativi che regolano il processo di riduzione delle emissioni, per cui la Corte

attraverso questa via ha un ruolo attivo nella definizione della disciplina in materia di cambiamento climatico globale<sup>89</sup>.

Soprattutto, occorre soffermarsi sulle altre due norme citate, che potrebbero, a certe condizioni, consentire l'esperimento di azioni da parte di persone fisiche e giuridiche direttamente colpite dai danni derivanti dal cambiamento climatico. In particolare, l'articolo 263 TFUE attribuisce alla Corte di Giustizia il potere di annullare gli atti delle istituzioni UE, riconoscendole un potere di controllo di legittimità sugli atti legislativi, sugli atti del Consiglio, della Commissione e della Banca centrale europea che non siano raccomandazioni o pareri, nonché sugli atti del Parlamento europeo e del Consiglio europeo destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi e sugli atti degli organi o organismi dell'Unione destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi. Gli Stati hanno lo *status* di attori privilegiati, cioè non hanno bisogno di dimostrare di vantare un interesse specifico rispetto all'annullamento dell'atto, mentre i privati devono rispettare le condizioni restrittive individuate dall'articolo 263(4) TFUE, come ricostruite nel caso *Plaumann*<sup>90</sup>. In particolare, è previsto che ogni persona fisica o giuridica possa agire per ottenere l'annullamento di un atto, anche legislativo, a condizione che ne risulti destinataria o che la riguardi direttamente e individualmente, e contro un atto regolamentare che la riguardi direttamente e che non comporti misure di esecuzione.

L'articolo 340 TFUE prevede un'azione generale di responsabilità extracontrattuale, fondata sui principi comuni delle diverse tradizioni giuridiche europee, per i danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni. La giurisprudenza costante dell'Unione europea ha definito le condizioni cumulative in presenza delle quali ricorre tale ipotesi di responsabilità extracontrattuale dell'Unione europea, e cioè la illiceità del comportamento addebitato alle istituzioni dell'Unione, la sussistenza effettiva del danno e la presenza di un nesso di causalità tra questo comportamento e il danno lamentato<sup>91</sup>.

<sup>85</sup> Così anche M. MELI, *Piove! Governo ladro. Cambiamenti climatici e nuove istanze di tutela*, in *TCRS*, 2020, pp. 87 ss, in particolare p. 95 ss. Si veda sul tema anche 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.

<sup>86</sup> S. WEATHERILL, *Why Object to the Harmonization of Private Law by the EC?*, in *Eur Rev Priv*, 5, 2004, pp. 633 ss; tra i numerosi contributi in italiano, si rinvia, *ex multis*, a A. DI MAJO, *La 'via di fuga' nel torto aquilano*, in *Europa e diritto privato*, 4/2013, pp. 791 ss.

<sup>87</sup> Cfr. J.-L. GERARD, *La grammaire de la responsabilité*, Paris, 1999 sulle diverse forme assunte dalla responsabilità.

<sup>88</sup> S. BOGOJEČIĆ, *Eu Climate Change Litigation, the Role of the European Courts, and the Importance of Legal Culture*, in *Law & Policy*, Vol. 35m N. 3m July 2013, pp. 184 ss.

<sup>89</sup> CGUE, 16 dicembre 2008, causa C-127/07, caso *Société Arcelor Atlantique et Lorraine e altri contro Premier ministre, Ministre de l'Écologie et du Développement durable e Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie* e CGUE, 21 dicembre 2011, causa C-366/10, caso *Air Transport Association of America*.

<sup>90</sup> CGUE, 15 luglio 1963, causa 25-62, caso *Plaumann & Co. contro Commissione della Comunità economica europea*.

<sup>91</sup> 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, *Bouma*





Come si è anticipato<sup>92</sup>, la via dei ricorsi per annullamento degli atti legislativi europei in materia di lotta al cambiamento climatico e per il risarcimento dei danni derivanti dal cambiamento climatico di fronte alla Corte di Giustizia è stata tentata, anche se con risultati scoraggianti. Sembra opportuno ripercorrere, in particolare, il caso *Armando Ferrão Carvalho* e altri, su cui di recente si è pronunciata la Corte di Giustizia<sup>93</sup>, per comprendere se, nonostante il rigetto della questione nel caso di specie, si possano individuare residuali spazi di tutela e in che termini.

I ricorrenti avevano proposto un ricorso al Tribunale, cui chiedevano l'annullamento parziale del pacchetto legislativo europeo in materia di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra<sup>94</sup> e il risarcimento in natura, sotto forma di ingiunzione di annullamento e di modifica degli atti legislativi, del danno subito<sup>95</sup>.

I danni lamentati dai ricorrenti erano differenti e imputabili, sul piano fattuale, alla siccità, alle inondazioni, allo scioglimento delle nevi o dalle ondate di calore causate o intensificate dal cambiamento climatico. I ricorrenti erano, infatti, famiglie di agricoltori, proprietari di foreste, imprenditori del settore del turismo, allevatori.

Più precisamente, i ricorrenti denunciavano che il pacchetto legislativo relativo alle emissioni di gas a effetto serra fosse lesivo di alcuni diritti riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare del diritto

all'uguaglianza e alla non discriminazione<sup>96</sup>, del diritto di esercitare un'attività professionale<sup>97</sup>, del diritto di proprietà<sup>98</sup>, dei diritti del bambino<sup>99</sup>. Infatti, le misure predisposte dall'Unione per combattere il cambiamento climatico sarebbero troppo poco ambiziose, nella misura in cui consentono l'emissione di una quantità di gas a effetto serra pari all'80% dei livelli del 1990 nel 2021 e del 60% nel 2030: secondo i ricorrenti, misure rispettose dei loro diritti fondamentali avrebbero dovuto prevedere una riduzione delle emissioni di gas a effetto serra entro il 2030 almeno del 50-60% rispetto al 1990. Per questo, i ricorrenti hanno chiesto al Tribunale di dichiarare l'illegittimità del pacchetto legislativo relativo alle emissioni di gas a effetto serra, di annullarlo nella parte in cui fissa obiettivi di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra entro il 2030 del 40% rispetto ai livelli del 1990 e di ordinare al Parlamento europeo e al Consiglio dell'Unione europea di adottare, nell'ambito del pacchetto legislativo relativo alle emissioni di gas a effetto serra, misure che impongano una riduzione delle emissioni di gas a effetto serra entro il 2030 di almeno il 50-60% rispetto ai loro livelli del 1990, o di un livello di riduzione superiore che il Tribunale ritenga opportuno. In subordine, i ricorrenti chiedevano, nel caso in cui la decisione di annullamento degli atti impugnati fosse adottata troppo tardi per consentire la modifica delle disposizioni pertinenti prima del 2021, di ordinare che le disposizioni impuginate del pacchetto legislativo sulle emissioni di gas a effetto serra restassero in vigore fino a una data stabilita dal Tribunale, entro la quale esse dovranno essere modificate da norme giuridiche di rango superiore e condannare il Parlamento e il Consiglio alle spese. Anche ex articolo 340 TFUE i ricorrenti chiedevano il risarcimento dei danni in natura attraverso una ingiunzione al Parlamento e al Consiglio dell'Unione di annullare il pacchetto legislativo lesivo dei diritti fondamentali e di emanare misure più rigorose in materia di riduzione delle emissioni.

Il Tribunale di primo grado rileva, con ordinanza<sup>100</sup>, la mancanza di legittimazione ad agire, in quanto l'articolo 263 TFUE consente alle persone fisiche di presentare ricorso per annullamento di atti generali, quali gli atti

*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.

<sup>92</sup> Vedi *supra*, paragrafo 1.

<sup>93</sup> CGUE, 25 marzo 2021, causa C-565/19 P, *Armando Ferrão Carvalho e a. contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*.

<sup>94</sup> In particolare, si tratta dei seguenti atti legislativi, già commentati *supra*, paragrafo 1.: la Direttiva 2018/410/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 marzo 2018, che modifica la direttiva 2003/87/CE per rafforzare la riduzione delle emissioni in modo economicamente efficace e gli investimenti a basse emissioni di carbonio; l'articolo 1 della decisione 2015/1814/UE; l'articolo 4, paragrafo 2., e l'allegato I del regolamento 2018/842/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, relativo alle riduzioni annuali vincolanti delle emissioni di gas a effetto serra degli Stati membri dal 2021 al 2030 che contribuiscono all'azione per il clima per rispettare gli impegni dell'accordo di Parigi e che modifica il regolamento n. 525/2013/UE; l'articolo 4 del regolamento 2018/841/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, relativo all'inclusione nel quadro 2030 per il clima e l'energia delle emissioni e degli assorbimenti di gas a effetto serra derivanti dall'uso del suolo, dai cambiamenti di uso del suolo e dalla silvicoltura.

<sup>95</sup> Il giudice europeo ammette la possibilità di un risarcimento in natura sotto forma di ingiunzione, per cui si rinvia a T, 10 maggio 2006, causa T-279/03, caso *Galileo*.

<sup>96</sup> art. 21, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

<sup>97</sup> art. 15, n. 1, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

<sup>98</sup> art. 17, n. 1, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

<sup>99</sup> art. 24, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

<sup>100</sup> T, 8 maggio 2019, causa T-330/18, caso *Armando Ferrão Carvalho e altri contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*.

legislativi, a condizione che li riguardano direttamente e individualmente. Infatti, secondo il Tribunale, la circostanza che gli effetti del cambiamento climatico possano essere diversi per una persona rispetto ad un'altra non significa che, per tale motivo, esista una legittimazione a proporre un ricorso contro una misura di portata generale. Altrimenti, i requisiti dell'articolo 263, quarto comma, del TFUE sarebbero privi di senso e il ricorso per annullamento avrebbe una legittimazione ad agire generale, riconosciuta ad ogni persona fisica o giuridica. Quanto alla domanda di risarcimento dei danni, il Tribunale ha ritenuto che questa mirasse, in realtà, ad ottenere un risultato simile a quello dell'annullamento degli atti in questione e che, di conseguenza, dovesse essere dichiarata irricevibile, come la domanda di annullamento dei ricorrenti, volendo solo aggirare il requisito di legittimazione ad agire richiesto dall'articolo 263, quarto comma, del TFUE.

Investita della questione, la Corte di giustizia ricorda che, ex articolo 256 TFUE e articolo 58, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, che solo il Tribunale ha competenza ad accertare i fatti, salvo che l'inesattezza sostanziale delle sue constatazioni risulti dai documenti ad esso sottoposti, e a valutarli. Qualora il Tribunale abbia accertato o valutato i fatti, la Corte è competente, ai sensi dell'articolo 256 TFUE, a controllarne la qualificazione giuridica effettuata dal Tribunale e le conclusioni giuridiche tratte. Secondo la Corte, dall'ordinanza impugnata risulta che il Tribunale ha fornito una qualificazione giuridica dei fatti per determinare se i ricorrenti fossero individualmente interessati ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, ritenendo che le circostanze da essi addotte non fossero idonee a dimostrare che gli atti in questione li distinguessero individualmente, come nel caso del destinatario di tali atti. La chiamata in causa di una siffatta qualificazione giuridica dei fatti costituisce quindi una questione di diritto che può, in quanto tale, essere invocata nell'ambito della impugnazione. Sul punto, la Corte ritiene che correttamente il Tribunale abbia affermato l'errore dei ricorrenti nella interpretazione del criterio dell'interesse individuale previsto da tale disposizione, per cui le persone fisiche o giuridiche soddisfano la condizione dell'interesse individuale solo se l'atto impugnato le riguarda in ragione di talune caratteristiche che sono loro proprie o di circostanze che le differenziano da tutte le altre

persone, e in virtù di tali elementi le distingue individualmente come nel caso del destinatario<sup>101</sup>.

Quanto alla responsabilità extracontrattuale ex art 340 TFUE, la Corte stabilisce che, pur trattandosi di un'azione autonoma di risarcimento danni, per cui una dichiarazione di irricevibilità della domanda di annullamento non rende automaticamente irricevibile l'azione di risarcimento danni<sup>102</sup>, tuttavia nel caso di specie l'istanza di illegittimità e il fine economico delle due domande sarebbero identici: per questo motivo, non si può eludere la irricevibilità del ricorso di annullamento<sup>103</sup>. Così, un ricorso per risarcimento danni deve essere dichiarato irricevibile quando mira effettivamente ad ottenere la revoca di una decisione individuale divenuta definitiva e avrebbe, se accolto, l'effetto di annullare gli effetti giuridici di tale decisione: è quanto avviene, secondo la Corte, nel caso di specie, in cui la richiesta di risarcimento, formulata come una ingiunzione, non mira a ottenere un risarcimento per un danno attribuibile agli atti che si assumono lesivi dei diritti fondamentali, ma a modificare gli atti in questione.

#### 8. La tutela intergenerazionale dei diritti fondamentali della persona in una recente sentenza della Corte Costituzionale tedesca.

Come analizzato nel paragrafo precedente, la sentenza della Corte di Giustizia nel caso *Armando Ferrão Carvalho* ha dichiarato irricevibile il ricorso per annullamento per motivi che attengono alla mancanza di un interesse immediato e diretto all'annullamento degli atti legislativi. Questo ha comportato anche la dichiarazione di irricevibilità della domanda risarcitoria, che, come formulata dai ricorrenti, era diretta ad ottenere lo stesso risultato del ricorso ex articolo 263 TFUE.

L'individuazione di un interesse immediato e diretto all'annullamento di una norma illegittima, quale presupposto procedurale ex articolo 263 TFUE, si traduce, nel linguaggio tradizionale della

<sup>101</sup>CGUE, *Plaumann contro Commissione*, punto 223; CGUE, 29 aprile 2004, causa C-298/00 P, *Italia contro Commissione*, Racc. pag. I-4087, punto 36; CGUE, 9 giugno 2011, cause riunite C-71/09 P, C-73/09 P e C-76/09 P, *Comitato «Venezia vuole vivere» contro Commissione*, P, Racc. pag. I-4727, punto 52; CGUE, 3 ottobre 2013, causa C 583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami e altri contro Parlamento e Consiglio*, punti 71 e 72.

<sup>102</sup> CGUE, 5 settembre 2019, cause riunite C 447/17 P e C 479/17 P, *Unione europea contro Guardian Europe e Guardian Europe/UE*,

<sup>103</sup> CGUE, 5 settembre 2019, cause riunite C 447/17 P e C 479/17 P, *Unione europea contro Guardian Europe e Guardian Europe contro Unione europea*, punto 50.

responsabilità civile, nella necessità di riflessione intorno a quale sia l'interesse giuridico che la condotta rappresentata dall'esercizio del potere legislativo abbia violato. Sembra a chi scrive che l'esito sfavorevole del caso *Armando Ferrão Carvalho* non basti di per sé solo ad escludere la possibilità di esperire i rimedi di cui agli articoli 263 TFUE e 340 TFUE rispetto al pacchetto legislativo di riduzione delle emissioni, al fine di ottenere, da parte dell'Unione, un'azione politica di contrasto al cambiamento climatico più rigorosa. Si tratta, però, di individuare meglio quale sia il diritto fondamentale violato dagli atti legislativi in materia di cambiamento climatico e di comprendere secondo quali standard il pacchetto legislativo europeo in tema di emissioni possa essere considerato poco rigoroso e, perciò, insufficiente rispetto agli obiettivi di tutela di diritti e principi costituzionali.

A tal fine, può essere utile lo studio di una recente sentenza del BVerfG<sup>104</sup>, il Tribunale costituzionale tedesco, emessa proprio il giorno prima della sentenza della Corte di Giustizia esaminata supra, che analizza quali diritti fondamentali potrebbero essere lesi dalle singole disposizioni della KSG<sup>105</sup>, la legge federale che detta misure volte alla protezione del clima.

La sentenza *Neubauer* decide quattro ricorsi costituzionali individuali differenti: le denunce costituzionali si fondano sul mancato rispetto degli obblighi di protezione dei diritti fondamentali degli articoli 2.2., frase 1 e 14.1 GG<sup>106</sup>, che garantiscono il diritto fondamentale ad un futuro umano, degli articoli 2.1. e 20a GG, che riconoscono il diritto fondamentale al livello minimo di sussistenza ecologica e, per quanto riguarda i futuri obblighi di riduzione delle emissioni, sulla compromissione delle libertà civili in generale. Si tratta di una sentenza di parziale accoglimento: il § 3.1 frase 2 e il § 4.1 frase 3 KSG in combinazione con l'allegato 2 della legge, sono dichiarati incostituzionali nella misura in cui non esiste una disposizione che soddisfi i requisiti della tutela futura dei diritti fondamentali in gioco, attraverso un equo bilanciamento degli obiettivi di riduzione dal 2021 al 2030 e per il periodo dal 2031 fino al 2050, in cui deve essere raggiunta la neutralità climatica richiesta dall'articolo 20a GG.

Infatti, il Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG), la legge federale a tutela del clima, individua un obiettivo specifico di protezione del clima, in base

al quale le emissioni di gas serra devono essere ridotte gradualmente e, in particolare, entro l'anno 2030 le emissioni di gas serra devono essere ridotte almeno del 55% rispetto all'anno 1990. Al fine di raggiungere questo obiettivo, il KSG traccia un percorso concreto di riduzione delle emissioni fino al 2030, prevedendo poi che, nel 2040, le emissioni di gas a effetto serra debbano essere ridotte di almeno il 70% rispetto al 1990 e, nel 2050, venga raggiunto l'obiettivo climatico della neutralità dei gas serra.

Si tratta di una disciplina nazionale che risulta evidentemente influenzata dall'Accordo di Parigi e dalla politica in materia di riduzioni dell'Unione europea, che la sentenza in esame passa accuratamente in rassegna. In maniera molto accurata e utilizzando come parametri gli studi pubblicati dall'IPCC, viene anche descritto il fenomeno del riscaldamento globale antropogenico, di cui vengono individuati gli impatti diretti in Germania: la temperatura risulta aumentata di 1,5 °C nel 2018 rispetto all'epoca preindustriale e il livello del mare è aumentato di circa venti cm nell'ansa tedesca e di quattordici cm sulla costa tedesca del Mar Baltico.

Occorre procedere con ordine e definire le ragioni dei ricorsi costituzionali nei diversi procedimenti. In particolare, nel procedimento 1 BvR 2656/18, precedente alla emanazione della legge sulla protezione del clima, ma successivo agli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra dettati dal diritto internazionale ed europeo e considerati dal legislatore nazionale come vincolanti, i ricorrenti lamentano una lesione del loro diritto alla vita e alla integrità fisica, del diritto alla proprietà, e del diritto a un livello minimo di sussistenza ecologica. Alcuni ricorrenti lamentano, inoltre, danni concreti alla salute come malattie cardiache, problemi circolatori e allergie, che sarebbero aggravati in relazione ai cambiamenti climatici attuali e futuri.

I ricorrenti del procedimento 1 BvR 288/20 sono minorenni e giovani adulti, che lamentano la violazione di un diritto fondamentale ad un futuro dignitoso, ex art. 1.1 in combinato disposto con l'articolo 20a GG, della libertà di scelta della propria occupazione (articolo 12.1 GG) e del diritto di proprietà (articolo 14 GG). Secondo i ricorrenti, le misure stabilite dal legislatore tedesco ai fini di ridurre il cambiamento climatico antropogenico sono insufficienti e non rispettano il principio della dignità umana: l'azione o l'omissione dello Stato non deve distruggere le basi dell'autosviluppo e la conservazione delle condizioni di esistenza delle generazioni future. È proprio il principio della dignità umana in combinato disposto con l'articolo

<sup>104</sup> *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.

<sup>105</sup> Bundes-Klimaschutzgesetz, 12 dicembre 2019.

<sup>106</sup> Grundgesetz, 23 maggio 1949.

20a GG a fondare l'obbligazione dello Stato a garantire condizioni di vita in cui i diritti e le libertà fondamentali dei ricorrenti possano trovare tutela futura: la tesi dei ricorrenti è che le misure poco ambiziose di riduzione delle emissioni nel periodo 2021 – 2030 provocheranno, in futuro, una compromissione dei loro diritti fondamentali. Anche i ricorrenti nel procedimento 1 BvR 96/20 sono bambini e adolescenti che denunciano un insufficiente impegno nazionale per la protezione del clima, laddove le norme contestate del KSG sarebbero incompatibili con il requisito di razionalità minima delle leggi, perché insufficiente è la valutazione fattuale del materiale disponibile, non tenendo conto dei risultati dell'IPCC. In particolare, non sarebbe sufficiente che il legislatore nel § 3.1 del KSG abbia specificato solo la quota di riduzione per il periodo 2021 - 2030 e abbia rimesso la determinazione degli obiettivi di riduzione dal 2030 in poi al governo federale ai sensi del § 4.6 del KSG, senza ulteriori specificazioni in merito. I ricorrenti sostengono anche l'incompatibilità con la riserva di legge che il governo federale sia libero, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 5, e dell'articolo 8, paragrafo 2, del KSG, di modificare le quantità annuali di emissioni specifiche per settore di cui all'allegato 2 e di spostare i limiti quantitativi tra i settori.

Infine, presentano il ricorso nel procedimento 1 BvR 78/20 un gruppo di giovani cittadini di Bangladesh e Nepal, paesi che, per la loro conformazione geografica, risultano particolarmente suscettibili ai cambiamenti climatici e ai loro effetti. Secondo i ricorrenti, alle emissioni di gas a effetto serra provenienti dalla Germania, pari circa al 2% delle emissioni globali, possono in parte imputarsi i danni sperimentati nei loro paesi a causa del cambiamento climatico.

Parlamento federale e governo federale considerano i ricorsi costituzionali inammissibili e infondati a causa della discrezionalità politica rimessa al potere legislativo in materia di politica a protezione del clima. Inoltre, rispetto al ricorso costituzionale presentato dai ricorrenti cittadini di Bangladesh e Nepal rilevano una mancanza di causalità diretta tra l'azione politica della Repubblica federale tedesca e i disastri naturali dovuti al cambiamento climatico descritti.

La Corte costituzionale tedesca ammette i ricorsi diretti contro le disposizioni del KSG, in particolare quelli che lamentano l'insufficienza della quota di riduzione regolata nel § 3.1 frase 2 KSG per l'anno 2030 e la limitazione delle quantità annuali di emissioni regolata nel § 4.1 KSG in relazione all'allegato 2 fino all'anno 2030. Non è, invece, considerato ammissibile il reclamo costituzionale 1

BvR 2656/18 nella misura in cui i ricorrenti contestano l'omissione legislativa in quanto tale, anche dopo l'approvazione della legge sulla protezione del clima.

La Corte svolge considerazioni interessanti in ordine all'ammissibilità rispetto alla ripartizione delle competenze legislative tra Unione e Stati. Infatti, le disposizioni di cui si chiede l'annullamento sono in parte un'attuazione del pacchetto legislativo emanato dall'Unione ai sensi dell'articolo 51.1 della Carta dei diritti fondamentali. Tuttavia, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale federale<sup>107</sup> e della Corte di giustizia europea<sup>108</sup> ciò non preclude l'ammissibilità dei ricorsi costituzionali.

Nel merito, la Corte ritiene che, a causa delle quantità di emissioni eccessivamente generose consentite dalle disposizioni impugnate fino al 2030, siano violati gli obblighi di protezione dei diritti fondamentali ai sensi dell'articolo 2.2. frase 1 e dell'articolo 14.1 GG, incombendo anche sui ricorrenti che vivono in Germania la minaccia di oneri di riduzione molto elevati dopo il 2030, mettendo a rischio le loro libertà e i diritti fondamentali.

La Corte ricorda come l'art. 20a GG non permetta di individuare alcun diritto soggettivo<sup>109</sup>, ove il dettato letterale della norma recita che:

*Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung*<sup>110</sup>.

Anche se la norma, in combinato disposto con l'articolo 1.1. GG, può fondare un diritto al livello minimo di sussistenza ecologico.

<sup>107</sup> BVerfGE 152 <168 Rn. 39> m.w.N. - Recht auf Vergessen I.

<sup>108</sup> CGCE, sentenza del 26 febbraio 2013, causa C-617/10, Åkerberg.

<sup>109</sup> In proposito, occorre sottolineare che le associazioni ambientaliste, che compaiono come ricorrenti nel procedimento 1 BvR 2656/18, sostengono sulla base dell'articolo 2.1 in combinato disposto con l'articolo 19.3 e l'articolo 20a GG alla luce dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali in quanto "difensori della natura" che il legislatore non ha adottato misure adeguate per limitare il cambiamento climatico e ha quindi ignorato i requisiti vincolanti del diritto dell'Unione per proteggere le basi naturali della vita. Tuttavia, la Legge fondamentale tedesca e il diritto processuale in materia di ricorso alla Corte costituzionale federale non prevedono la loro legittimazione attiva.

<sup>110</sup> Lo Stato tutela, nella sua responsabilità verso le generazioni future, i fondamenti naturali della vita e degli animali con l'esercizio del potere legislativo, nel quadro dell'ordinamento costituzionale, e dei poteri esecutivo e giudiziario, in conformità alla legge e al diritto.

Il problema centrale attiene alla possibilità di una tutela intergenerazionale dei diritti e delle libertà fondamentali, laddove ogni libertà fondamentale è potenzialmente interessata dal cambiamento climatico globale, perché quasi tutte le condotte umane presuppongono la emissione dei gas serra, per cui possono essere minacciate da drastiche restrizioni dopo il 2030. Infatti, la tesi dei ricorrenti è che, secondo le disposizioni dettate dal KSG per il periodo 2021 – 2030, una percentuale eccessiva del budget di gas a effetto serra residuo sarebbe consumata nel periodo precedente al 2030. Inoltre, più il legislatore tedesco ritarda nell'adozione di misure dettagliate di protezione del clima per il periodo 2030 - 2050, più rigorose diventeranno le misure di riduzione e di adattamento necessarie. Quindi, a causa di una regolazione delle emissioni insufficiente per il periodo 2021 – 2030, le misure per il periodo 2030 – 2050 saranno molto più dure e comprometteranno le libertà e i diritti fondamentali dei ricorrenti, vista la necessità di raggiungere la neutralità climatica nel 2050.

Secondo la Corte, l'articolo 2.2 frase 1 GG impone in capo allo Stato un obbligo di protezione, di natura oggettiva, che tuteli la vita e l'integrità fisica, comprendendo anche la tutela contro i danni derivanti dalla lesione dei diritti fondamentali causati dall'inquinamento ambientale, indipendentemente da chi e da quali circostanze essi siano minacciati. Quest'obbligo di protezione è previsto in capo allo Stato e nei confronti sia delle persone che vivono oggi che nei confronti delle generazioni future. In particolare, i diritti fondamentali obbligano il legislatore a programmare le riduzioni delle emissioni di CO2 costituzionalmente necessarie secondo l'articolo 20a della Legge fondamentale, fino alla neutralità climatica, in modo lungimirante, in modo tale che i vincoli alle libertà fondamentali associati continuino ad essere ragionevoli nonostante le crescenti esigenze di protezione del clima e che gli oneri di riduzione siano distribuiti nel tempo e tra le generazioni in modo equo.

Per questa ragione, la Corte accoglie parzialmente il ricorso, laddove ritiene che i requisiti legali per aggiornare il percorso di riduzione dopo il 2030 siano costituzionalmente insufficienti. È vero che non si possa pretendere che le quantità di emissioni decrescenti siano determinate concretamente già ora fino al raggiungimento della neutralità climatica prevista per il 2050. Tuttavia, non è sufficiente, rispetto alla tutela dei diritti fondamentali coinvolti, che l'articolo 4, paragrafo 6, frase 1 KSG si limiti a obbligare il governo federale a fissare annualmente

livelli di emissione decrescenti nel 2025 e per ulteriori periodi dopo il 2030<sup>111</sup>.

## 9. Le nuove generazioni come destinatarie degli atti legislativi dell'Unione in materia di cambiamento climatico.

La sentenza del BVerfG nel caso *Neubauer* mette a fuoco il problema fondamentale in materia di *climate change litigation*, che impone di comprendere attraverso quali istituti giuridici i diritti fondamentali delle nuove generazioni e di quelle future possono trovare tutela.

La questione della soggettività delle generazioni future, tra i nodi fondamentali della riflessione etica attuale<sup>112</sup>, è un tema ben noto alla dottrina costituzionale<sup>113</sup>, anche italiana<sup>114</sup>.

Il diritto civile italiano è stato chiamato ad interrogarsi rispetto alla possibilità di una distorsione simile delle categorie ordinarie di soggettività giuridica e di responsabilità rispetto a un tema più circoscritto<sup>115</sup>, e cioè in sede di

<sup>111</sup> La Corte non ammette il ricorso volto a far dichiarare illegittime le norme impugnate a causa di violazione dell'obbligo di protezione dello Stato rispetto al diritto di proprietà di cui all'art. 14, comma 1, GG. Secondo la Corte, non è prevedibile che le proprietà situate in Germania siano messe in pericolo dagli obiettivi di protezione previsti dalla disposizione del KSG in esame. Inoltre, la sentenza in esame non accoglie il ricorso dei cittadini di Bangladesh e Nepal: la Corte, pur riconoscendo la responsabilità politica e di diritto internazionale della Germania nei confronti dei Paesi più poveri e più colpiti dal cambiamento climatico, esclude che le misure di protezione nei confronti dei cittadini di altri Paesi coincidano con gli obblighi di protezione nei confronti dei cittadini tedeschi, visti i limiti della sovranità dello Stato tedesco.

<sup>112</sup> Basti pensare al messaggio di ecologia integrale che si legge nella Lettera Enciclica *Laudato Si'* del Santo Padre Francesco sulla Cura Della Casa Comune. Il tema è anche al centro della riflessione culturale: S. SETTIS, *Azione popolare. Cittadini per il bene comune*, Torino, 2012, pp. 23 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Nel nome dei figli: se il diritto ha il dovere di pensare al futuro*, in *La Repubblica*, 2 dicembre 2011: *oggi assistiamo alla separazione nel tempo dei benefici – anticipati – rispetto ai costi – posticipati –: la felicità, il benessere, la potenza delle generazioni attuali al prezzo della infelicità, del malessere, dell'impotenza, perfino della estinzione o dell'impossibilità di venire al mondo, di quelle future. La rottura della contestualità temporale segna una svolta che non può lasciare indifferenti la morale e il diritto.*

<sup>113</sup> E. AGIUS, S. BUSUTTL, T.-C. KIM, K. YAZAKI, *Future Generations and International Law*, Routledge, 2013; L. WESTRA, C. L. SOSKOLINE, D. W. SPAD, *Human Health and Ecological Integrity, Ethics, Law and Human Rights*, London-New York, 2012, pp. 201 ss.

<sup>114</sup> A. D'ALOIA, *Generazioni future*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 2016, pp. 331 ss, cui si rinvia per l'analisi puntuale di tutti i problemi che sorgono dal riconoscimento di una soggettività delle generazioni future.

<sup>115</sup> Anche il tema della tutela dei beni comuni, che devono essere amministrati partendo dal principio di solidarietà, ha

ammissibilità (e successiva risarcibilità) del diritto del bambino a non nascere se non sano<sup>116</sup>, che pone il giudice civile di fronte al paradosso logico della non esistenza, laddove *il danno è sempre una perdita ovvero una diminuzione rispetto ad uno stato anteriore, che il risarcimento deve in qualche modo reintegrare*<sup>117</sup>. In effetti, nel caso di tutela dei diritti fondamentali delle generazioni future, il problema della non esistenza si pone in termini differenti. Se nel caso del danno da nascita indesiderata subito dal bambino nato non sano ammettere il risarcimento significa ritenere che la mancata nascita sarebbe stata preferibile all'evento della nascita, che pure è presupposto del risarcimento, in questo caso una serie di scelte e comportamenti presenti risultano al tempo stesso oggettivamente produttivi sia della venuta ad esistenza delle generazioni future – in quanto condizione dello sviluppo economico attuale – che della futura lesione dei diritti fondamentali di soggetti che non possono essere individuati secondo i paradigmi tradizionali del diritto civile<sup>118</sup>. Insomma, la tutela delle future generazioni rileva la necessità di una tutela oggettiva dei diritti fondamentali, che devono essere salvaguardati anche in futuro, e quindi a prescindere dalle persone fisiche che ne sono titolari.

Rispetto al tema specifico della esperibilità dei rimedi di cui agli articoli 263(4) e 340 TFUE per gli atti legislativi dell'Unione che disciplinano le emissioni, mi sembra che la questione sia ben più limitata se si considera il problema preliminare di comprendere chi siano le generazioni future e quale sia l'eventuale limite temporale oltre il quale non abbia senso individuare diritti fondamentali da tutelare. Evidentemente, il diritto positivo deve necessariamente collocarsi nel tempo e, quindi, artificialmente, distingue in maniera netta il presente dal futuro. Rispetto al tema del *climate change litigation*, l'approccio più utile, da un punto di vista pragmatico, anche per risolvere in maniera semplice la questione della legittimazione ad agire, è quello che aderisce al diffuso indirizzo della dottrina costituzionale e internazionale in base al quale l'interesse da tutelare sarebbe quello delle

nuove generazioni, volendo intendere con questa espressione le generazioni immediatamente successive e già nate<sup>119</sup>. Secondo questa corrente di pensiero, la tutela delle generazioni future discende direttamente da un principio di ragionevolezza, in base al quale l'istanza intergenerazionale impone di usare in maniera razionale diritti, risorse e beni disponibili<sup>120</sup>.

Sembra che diversi siano i dati normativi dell'ordinamento giuridico europeo che consentano di individuare un interesse diretto e individuale delle nuove generazioni rispetto agli atti legislativi che disciplinano le emissioni di gas serra e regolano il fenomeno del cambiamento climatico. In particolare, i pilastri fondamentali dell'Unione europea – e precisamente il Preambolo della Carta dei diritti fondamentali, l'articolo 3 del Trattato Ue, l'articolo 11 TFUE – cristallizzano i principi fondamentali di sviluppo sostenibile e di solidarietà tra le generazioni. Discende da queste norme che l'uso di un bene o di una risorsa non deve arrivare al punto da consumare irreversibilmente il suo oggetto, ma deve essere rispettosa delle capacità di riproduzione e rinnovazione, garantendone la trasmissione secondo standard equivalenti, o non eccessivamente penalizzanti, alle generazioni future: è lo stesso principio ricostruito dalla Corte costituzionale tedesca nella sentenza di marzo 2021, in base alla quale il combinato disposto degli articoli 1 GG e 20a GG fondano un principio di sussistenza ecologico e impongono allo Stato tedesco una tutela intergenerazionale dei diritti fondamentali. Anche gli articoli 191 – 193 TFUE, definendo il concetto di sviluppo sostenibile, consentono di ritenere le nuove generazioni i principali destinatari degli atti legislativi in materia di cambiamento climatico.

Per questo, è razionale individuare nelle nuove generazioni le destinatarie principali di misure che, essendo poco ambiziose nel breve periodo, porteranno nel lungo periodo ad una compromissione dei diritti e delle libertà fondamentali, dato l'obiettivo europeo di neutralità climatica nel 2050. Attraverso questa strada, si può tentare la via del ricorso per annullamento ex articolo 263(4) TFUE, individuando nelle nuove generazioni i soggetti che hanno un interesse

posto il diritto civile italiano di fronte alla dimensione del futuro e al problema della sopravvivenza dell'umanità: S. RODOTÀ, *Beni comuni*, Consorzio Festivalfilosofia, 2013.

<sup>116</sup> Da ultimo, si veda Cassazione Civile, Sezioni Unite, 22 dicembre 2015 n. 25767.

<sup>117</sup> F. CARNELUTTI, *Postilla*, nota a Trib. Piacenza 31 luglio 1950, in Foro it., 1951, I, p. 990 ss.

<sup>118</sup> E. A. POSNER – D. WEISBACH, *Climate Change Justice*, Princeton, 2010, pp 144 ss; R. KUMAR, *Torti inflitti a chi vivrà nel futuro: un'analisi contrattualistica*, in *Filosofia e questioni pubbliche*, 2007, n. 1, pp 51 ss; VISSER 'R HOOFT, *Justice to future generations*, pp. 15 ss.

<sup>119</sup> J. PASSMORE, *La nostra responsabilità per la natura*, traduzione di M. D'ALESSANDRO ed. Italiana 1991, Feltrinelli, pp. 102 ss; C. DIERKSMEIER, *John Rawls on the rights of future generations*, in *Handbook of Intergenerational Justice*, 2009, p. 78 ss; T. SCHWARTZ, *Obligations to Posterity in Obligations to Future Generations*, a cura di R. I. SYKORA e B. BARRY, Philadelphia, 1978, 3; R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, FrancoAngeli, 2013, p. 73.

<sup>120</sup> E. RESTA, *Tra generazioni.*, in *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli*, p. 417 ss.



immediato e diretto all’annullamento degli atti legislativi in materia di emissione, qualora questi risultino illegittimi perché in contrasto con i diritti fondamentali dei ricorrenti, così come riconosciuti e disciplinati dalle norme della Carta dei diritti fondamentali e dei Trattati.

Più impervia sembra la via dell’azione civile risarcitoria ex articolo 340 TFUE, perché oltre alla illiceità dell’atto legislativo, ravvisabile, quindi, nel contrasto con i diritti fondamentali delle nuove generazioni, è necessario che sussista effettivamente un danno e un nesso di causa tra l’atto illecito e il danno.

Non è del tutto impossibile, però, tentare delle ricostruzioni ermeneutiche che siano rispettose dei requisiti richiesti in materia di responsabilità extracontrattuale dell’Unione.

Innanzitutto, potrebbero esserci dei casi in cui risulta più agevole inquadrare i danni dovuti al cambiamento climatico nel paradigma tradizionale della responsabilità extracontrattuale: si pensi alla ipotesi di nuove generazioni residenti in *hot spot* climatici, cioè in aree dell’Unione europea più esposte al rischio di cambiamento climatico antropogenico e naturale, che devono pertanto affrontare costi infrastrutturali dovuti a misure di adattamento, necessarie a mitigare le conseguenze negative del cambiamento climatico per la popolazione.

Nelle altre ipotesi, si potrebbe tentare di trasferire il ragionamento svolto dalla Corte costituzionale tedesca nella sentenza *Neuberger* sul diverso terreno della responsabilità extracontrattuale dell’Unione. Più precisamente, l’interesse giuridico leso, che importa l’illiceità dell’atto legislativo, sarebbe ravvisato proprio nei diritti fondamentali delle nuove generazioni, di cui si deve assicurare una tutela intergenerazionale. Il danno, invece, sarebbe rappresentato dalla distribuzione contraria al principio di razionalità del budget di emissioni rimanenti, dovuta alle misure poco ambiziose definite dagli atti legislativi dell’Unione in materia. L’Unione europea è tenuta a ridurre le emissioni nel rispetto dei principi di equità e di responsabilità comuni ma differenziate che caratterizzano il diritto climatico, quali individuati nei diversi trattati internazionali cui l’Unione aderisce e che recepisce con i suoi atti legislativi. Ma se all’Unione è assegnata una quota equa delle emissioni globali, è parimenti necessario che queste emissioni vengano distribuite equamente tra le diverse generazioni europee. Se l’obiettivo dell’Unione è la neutralità climatica nel 2050, e questo viene raggiunto con riduzioni delle emissioni che non sono distribuite in maniera equa e razionale nei diversi decenni, i ricorrenti potrebbero sostenere che il danno sia

costituito dalla differenza tra emissioni concesse nel periodo 2020 – 2030 ed emissioni concesse nel periodo 2030 – 2050. Si tratta di una ipotesi ricostruttiva che forse, pur con una buona dose di architettura giuridica, individua in maniera più salda il fondamento normativo delle azioni civili risarcitorie avanzate nei confronti della Corte di Giustizia: del resto, le azioni civili risarcitorie per i danni legati al cambiamento climatico antropogenico sono intrinsecamente sociali, nel senso che la pretesa individuale contribuisce a comporre l’interesse collettivo<sup>121</sup>.

## 10. La causa *Giudizio Universale* in Italia.

Dopo aver valutato la possibilità di esperire rimedi civilistici contro le imprese che emettono gas serra e contro l’Unione europea, si può vagliare la possibilità di ottenere una tutela civilistica nei confronti dello Stato italiano.

Come anticipato *supra*, di recente circa duecento attori – tra cui diciassette minori e ventiquattro associazioni<sup>122</sup> – hanno proposto azione civile risarcitoria nei confronti dello Stato italiano per la politica insufficiente in materia di cambiamento climatico. Pur non essendo stato pubblicato l’atto di citazione, attraverso i documenti pubblicizzati, e precisamente un abstract a carattere divulgativo dell’atto di citazione e un quaderno di sintesi dell’azione legale<sup>123</sup>, si può cercare di ricostruire il fondamento normativo della pretesa risarcitoria avanzata.

Secondo gli attori della causa *Giudizio Universale*, le misure di riduzione delle emissioni sono insufficienti, nonostante lo Stato italiano sia parte dei numerosi accordi internazionali in materia<sup>124</sup> e sia quindi consapevole della gravità della emergenza climatica. Infatti, molto limitato è stato finora lo sforzo di riduzione delle emissioni compiuto dall’Italia. In particolare, secondo gli attori, le emissioni di gas serra in Italia sono aumentate in maniera graduale fino al 2005, anno in cui è stato raggiunto il picco massimo. Dopo, c’è stata una progressiva riduzione, che ha portato

<sup>121</sup> In questo senso, ma più in generale in materia di *environmental rights*, A. D’ALLOIA, *Generazioni future*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 2016, pp. 331 ss.

<sup>122</sup> In particolare, è l’associazione ambientalista “A Sud” ad avere inizialmente promosso la campagna di sensibilizzazione.

<sup>123</sup> I due documenti sono disponibili, a partire dal 5 giugno 2021, qui: [www.giudiziouniversale.eu](http://www.giudiziouniversale.eu). A partire dalla stessa data, è disponibile nelle librerie la raccolta di saggi 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.

<sup>124</sup> Vedi *supra*, paragrafo 2.

l'Italia a registrare nel 2018 una riduzione delle emissioni del 17% rispetto ai livelli del 1990. Tuttavia, questa contrazione delle emissioni non sarebbe imputabile ad un'ambiziosa politica climatica, ma sarebbe causata dalle tre recessioni che si sono succedute tra il 2008 e il 2014. Poiché, secondo le proiezioni del governo, l'Italia non raggiungerà l'obiettivo complessivo di riduzione delle emissioni del 29% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990, sono state varate alcune politiche aggiuntive, contenute nel Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC)<sup>125</sup>, al fine di portare a una riduzione delle emissioni nel 2030 del 36% rispetto ai livelli del 1990. Gli attori ritengono che questi obiettivi di riduzione siano troppo modesti e incompatibili rispetto agli obblighi che l'Italia ha assunto con la stipulazione dell'Accordo di Parigi. Più precisamente, gli attori individuano in capo allo Stato una obbligazione climatica, cioè un obbligo giuridico alla tutela, a beneficio della presente e delle future generazioni, di un diritto umano al clima stabile e sicuro, la cui titolarità è riconosciuta in capo a ogni essere umano in quanto ineludibile e necessario presupposto per il godimento di tutti gli altri diritti. Molteplici sono le fonti di tale obbligazione climatica, che sorgerebbe, in particolare, dall'adesione italiana all'UNFCCC e all'Accordo di Parigi<sup>126</sup>, e dalla sottoscrizione dei Report dell'IPCC, da cui gli attori ritengono che discenda un obbligo giuridico dello Stato italiano a conformare la sua azione ai metodi scientifici utilizzati dall'IPCC, in conformità, tra l'altro, con lo stesso UNFCCC e l'Accordo di Parigi, oltre che con le acquisizioni della Corte costituzionale sulle conoscenze scientifiche quali limiti alla discrezionalità politica<sup>127</sup>. Inoltre, secondo gli attori, anche gli articoli 191 e seguenti TFUE e i Regolamenti UE nn. 2018/842, 2018/1999, 2020/852, 2021/241 contribuiscono a definire la portata dell'obbligazione climatica in capo allo Stato italiano.

Il mancato rispetto di tale obbligazione climatica comporta la lesione dei diritti fondamentali della persona, laddove gli attori evocano un diritto fondamentale al clima stabile e sicuro, che sarebbe ineludibile presupposto per il godimento degli altri diritti fondamentali, ravvisati nel diritto alla vita, alla salute e all'autodeterminazione. Dati normativi utilizzati per ricostruire il diritto umano al clima

stabile e sicuro sono, da un lato, le norme di cui agli articoli 6 del Trattato dell'Unione europea e 52 della Carta di Nizza-Strasburgo e, dall'altro, alcune disposizioni della CEDU, in particolare l'articolo 2, che disciplina il diritto alla vita, l'articolo 8, in materia di tutela della vita privata e familiare, e dell'articolo 14, che pone un divieto di discriminazione.

Gli attori sostengono che l'insufficiente azione politica italiana in materia di stabilità climatica e, quindi, la violazione della obbligazione climatica come ricostruita abbiano provocato una lesione dei diritti fondamentali in gioco, per cui è possibile agire per la responsabilità extracontrattuale dello Stato italiano ai sensi dell'art. 2043 c.c., alla luce dell'interpretazione costituzionalmente orientata della norma. Gli attori ritengono che lo Stato, unico soggetto in grado di controllare e ridurre le emissioni nel proprio territorio, sia responsabile ex articolo 2051, in quanto custode del proprio territorio.

Per queste ragioni, ex articolo 2058 c.c., viene chiesto al Tribunale civile una pronuncia che condanni lo Stato all'adozione delle iniziative di abbattimento delle emissioni di gas serra, necessarie a realizzare, sulla base della migliore scienza disponibile a livello mondiale, la stabilizzazione climatica e contestualmente a tutelare i diritti umani per le presenti e future generazioni, in conformità con il dovere costituzionale di solidarietà e con quello internazionale di equità tra gli Stati. In particolare, sarebbe rispettoso dei diritti umani delle presenti e future generazioni una disciplina nazionale che persegua l'obiettivo di abbattere le emissioni di gas a effetto serra del 92% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990<sup>128</sup>.

## 11. Climate Change Litigation di fronte al giudice civile ordinario: alcune perplessità e conclusioni.

Come illustrato nel paragrafo precedente, gli attivisti promotori della causa Giudizio Universale sostengono che gli articoli 2043 e 2051 c.c. siano a fondamento di una responsabilità extracontrattuale in capo allo Stato italiano per violazione del diritto umano al clima stabile e sicuro delle generazioni presenti e future.

<sup>125</sup> PNIEC, decreto predisposto dai ministeri dello Sviluppo Economico, dell'Ambiente e delle Infrastrutture e Trasporti e approvato il 21 gennaio 2020, e disponibile qui: <https://www.minambiente.it/comunicati/pubblicato-il-testo-definitivo-del-piano-energia-e-clima-pniec>.

<sup>126</sup> Vedi *supra*, paragrafo 1.

<sup>127</sup> Corte cost., sentenza n. 127/1990.

<sup>128</sup> Gli attori individuano questa percentuale alla luce delle responsabilità storiche dell'Italia in materia di cambiamento climatico antropogenico e in funzione delle capacità tecnologiche e finanziarie attuali, in conformità alla "quota equa" (ovvero al giusto contributo di riduzione) che ogni Stato è tenuto a garantire per contribuire in maniera equa al raggiungimento dell'obiettivo dell'Accordo di Parigi.





Sono diverse le ragioni di perplessità in ordine al fondamento normativo dell'azione civile sintetizzata.

In particolare, sembra opportuno il riferimento alla necessità di tutela intergenerazionale dei diritti umani, che, nell'ordinamento costituzionale italiano, può essere anche facilmente argomentato alla luce del dettato letterale dell'articolo 2 Costituzione, laddove la preesistenza dei diritti fondamentali rispetto all'ordinamento giuridico dato impone la tutela futura di questi<sup>129</sup>. Nonostante il riferimento esplicito alle generazioni future, sembra che gli attori, nel delineare un diritto fondamentale al clima stabile e sicuro, abbiano preferito le prospettazioni di chi ritiene che sia lo stesso clima a essere parte processuale nei conflitti ambientali, rappresentato dai soggetti collettivi: la tutela oggettiva dei diritti fondamentali, necessaria quando si pone la questione di una tutela intergenerazionale, si cristallizza in un nuovo e ulteriore diritto, condizione per il godimento di tutti gli altri<sup>130</sup>.

Tuttavia, è evidente che l'azione civile risarcitoria ex articoli 2043 c.c. abbia una funzione e una struttura differenti da quelli auspicati dagli attori nella causa in esame. Attraverso la ricostruzione di una obbligazione di tutela del clima, ex articolo 2051 c.c., di cui si assume la violazione e la conseguente lesione del diritto fondamentale ad un clima stabile e sicuro, di fatto gli attori chiedono ad un giudice ordinario l'annullamento di una serie di fonti, di primo e secondo grado, che contribuiscono a definire la politica nazionale in tema di cambiamento climatico<sup>131</sup>. L'esigenza di un ruolo proattivo nella regolazione delle emissioni, per disciplinare il fenomeno del cambiamento climatico antropogenico, non trova istituti adeguati nell'ordinamento giuridico italiano, che non conosce la possibilità di ricorso diretto alla Corte costituzionale<sup>132</sup>: modelli dell'azione civile proposta in Italia sono evidentemente i ricorsi esaminati *supra* proposti di fronte alla Corte di Giustizia e alle giurisdizioni costituzionali di altri Paesi.

<sup>129</sup> A. D'ALOIA, *Generazioni future*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 2016, pp. 331 ss.

<sup>130</sup> C. STONE, *Should trees have standing?: Law, Morality and the Environment*, Oxford University Press, terza edizione 2010, pp. 33 ss.

<sup>131</sup> Vedi *supra*, paragrafo 2. Inoltre, l'azione politica dell'Italia in materia ambientale è definita anche dal PNIEC, decreto predisposto dai ministeri dello Sviluppo Economico, dell'Ambiente e delle Infrastrutture e Trasporti e approvato il 21 gennaio 2020, e da una serie numerosa di decreti interministeriali.

<sup>132</sup> Ma forse l'obiettivo degli attori è proprio che il giudice ordinario sollevi questione di legittimità costituzionale rispetto alle fonti di primo grado che fissano gli obiettivi di riduzione delle emissioni in Italia, quali individuati *supra*, paragrafo 2.

Forse, più utilmente potrebbe essere percorsa la strada della responsabilità *Francovich*<sup>133</sup>. Perché si abbia una responsabilità dello Stato per violazione del diritto dell'Unione europea è necessario che sussistano tre condizioni: la lesione di diritti riconosciuti ai singoli, la violazione sufficientemente qualificata e il nesso di causalità. Anche in questo caso, destinatari diretti degli atti legislativi in materia di cambiamento climatico devono essere considerate le nuove generazioni, di cui si devono tutelare i diritti fondamentali. Se il legislatore italiano recepisce in maniera inesatta le norme europee in materia di riduzione delle emissioni, che risultano molto dettagliate non solo nei settori ETS ma anche in quelli non ETS<sup>134</sup>, e questa violazione provoca una lesione ai diritti fondamentali delle nuove generazioni, secondo l'impianto teorico illustrato *supra*<sup>135</sup>, si potrebbe ritenere che sussista una responsabilità extracontrattuale dello Stato italiano per esercizio del potere legislativo. Sembra, in ogni caso, difficile inquadrare il danno in questione, che in base al principio di autonomia procedurale è rimesso, per gli aspetti non regolati a livello europeo, alla disciplina codicistica di cui agli articoli 2043 c.c., nei meccanismi di funzionamento tipici della responsabilità civile nazionale, ma forse la responsabilità *Francovich*, con la sua struttura tripartita<sup>136</sup>, è più adatta ad esplicitare una funzione di controllo all'operato dello Stato da parte dei cittadini.

In conclusione, diversi sono i rimedi civili esperibili in caso di danni derivanti da cambiamento climatico antropogenico.

Se l'obiettivo è quello di contestare le politiche ambientali definite dall'Unione, si può agire ex articolo 263 TFUE per l'annullamento degli atti legislativi lesivi dei diritti fondamentali delle nuove generazioni, rispetto ai quali l'Unione europea deve garantire anche la tutela futura<sup>137</sup>. Qualora dalla lesione dei diritti fondamentali discendano anche danni – in termini di costi dovuti a misure di adattamento o di distribuzione iniqua tra le generazioni di quote di emissioni consentite – può anche ravvisarsi una responsabilità dell'Unione ex articolo 340 TFUE<sup>138</sup>.

<sup>133</sup> In materia, sia consentito rinviare a G. PULEIO, *La responsabilità civile dello Stato*, in E. NAVARRETTA, *Codice della responsabilità*, Giuffrè, 2021, pp. 2771 ss.

<sup>134</sup> Vedi *supra*, paragrafo 3.

<sup>135</sup> Vedi *supra*, paragrafi 5.

<sup>136</sup> E. SCODITTI, *Francovich presa sul serio: la responsabilità dello Stato per violazione del diritto comunitario*, in *FI*, 2004, IV, 4 ss.

<sup>137</sup> Vedi *supra*, paragrafi 7, 8, 9.

<sup>138</sup> Vedi *supra*, paragrafi 7, 8, 9.



Si può, invece, configurare una responsabilità dello Stato nel caso in cui i provvedimenti legislativi nazionali che definiscano una politica nazionale poco ambiziosa rappresentino una violazione degli atti legislativi europei in materia. Poiché, come si è detto, la discrezionalità politica degli Stati membri in materia di cambiamento climatico è abbastanza ridotta, un quadro che riconosca l'accesso ai rimedi di cui agli articoli 263 e 340 TFUE, per contestare la responsabilità politica dell'Unione, e alla responsabilità Francovich, in caso di mancata conformità delle disposizioni nazionali al diritto europeo, sembra garantire in maniera adeguata i diritti fondamentali delle nuove generazioni.

In conclusione, può dirsi che il merito principale delle numerose e diverse azioni proposte nei Paesi europei in materia di cambiamento climatico, che sono la prova della profonda consapevolezza rispetto alla rilevanza del tema da parte della società civile, è quello di porre con forza il problema della tutela intergenerazionale dei diritti fondamentali, laddove un diritto soggettivo può essere fondamentale, e pertanto avere a monte una funzione di indirizzo delle scelte politiche, anche quando gli strumenti di tutela a valle non siano ancora compiutamente definiti<sup>139</sup>.

---

<sup>139</sup> A. D'ALOIA, *Generazioni future*, in Enciclopedia del diritto, Giuffrè, Milano, 2016, pp. 331 ss.

