

## Cambiamenti climatici e responsabilità degli Stati davanti al giudice nazionale

Sara Valaguzza

SOMMARIO: 1. L'oggetto del contendere. – 2. Le insidie nascoste. – 3. È la responsabilità degli Stati "oggettiva"?

### 1. *L'oggetto del contendere*

Nel 2012, in uno dei primi discorsi politici maggiormente citati per illustrare la complessità delle politiche di sostenibilità e la difficoltà di immaginare soluzioni comuni, da proporre con realismo nei vari Paesi del mondo, Pepe Mujica, figura emblematica della lotta per la libertà, da presidente dell'Uruguay ha pronunciato queste parole: «Lo sviluppo non può andare contro la felicità, ma deve essere a favore della felicità umana, dell'amore per la Terra, delle relazioni umane, delle cure per i figli, dell'avere amici, dell'avere il necessario. [...] Quando lottiamo per l'ambiente, il primo elemento dell'ambiente naturale si chiama Felicità Umana». In tale senso, il contenzioso climatico portato davanti ai giudici nazionali ha a che fare con la felicità, con il nostro modo di vivere, con l'immaginazione, perché non tratta solo della tutela dell'ambiente, ma denuncia le debolezze di un sistema istituzionale che non è capace di garantire la solidarietà, la pace, l'equità, che non tiene abbastanza in considerazione i pericoli che stiamo correndo.

La richiesta di giustizia contenuta nelle cause contro gli Stati in materia climatica esorbita grandemente la questione ecologica. Il tema che si prospetta al giudice e che si chiede di risolvere ha una ampiezza bene maggiore delle politiche climatiche. C'è una profonda differenza, in effetti, tra il contenzioso contro gli Stati e quello contro le imprese, perché quello contro gli Stati è un contenzioso che denuncia anzitutto una crisi politica.

Nel contenzioso climatico, denunciando l'omissione degli Stati o l'inefficacia delle loro politiche, si contesta il fatto che le istituzioni pubbliche non sono in grado di evitare che gli attori sociali (imprese, consumatori) arrestino il consumo di risorse e riducano le emissioni inquinanti. In altre parole, si denuncia che gli Stati non stanno governando un problema che ha conseguenze sociali, economiche e sanitarie, ma sono invece governanti dalle scelte del mercato.

In quest'ottica, si potrebbe cominciare a pensare che sia qualificabile come danno ambientale anche, per esempio, una cattiva manutenzione della rete infrastrutturale autostradale, che crea danni alla comunità come la deviazione illecita di un reticolo idrico. Del resto, l'acqua e le infrastrutture di trasporto sono entrambi beni di interesse pubblico la cui cura compete, diciamo genericamente, agli Stati.

Se il contenzioso climatico è un contenzioso politico, che riguarda l'ambiente inteso come complesso di condizioni sociali economiche e naturali, quando si agisce contestando, come si è fatto, allo Stato olandese di non avere adottato regole abbastanza efficaci per combattere le emissioni di CO<sub>2</sub>, quello che accade è che si costruisce una antitesi politica, si alimenta una contrapposizione tra modelli.

Questo, se da una parte potrebbe mettere in crisi il principio di separazione dei poteri – perché al giudice si chiede di valutare l'opportunità delle scelte politiche, stupisce meno se si pensa che in tutti i contenziosi strategici, come certamente sono i contenziosi climatici, si vuole dal giudice qualcosa di più della mera applicazione della legge, perché l'intenzione che muove il giudizio è far progredire l'ordinamento, appunto attraverso cambiamenti o rivoluzioni dello status quo.

## 2. *Le insidie nascoste*

L'urgenza del problema di fronte al quale siamo e la necessità di trovare una soluzione per la riduzione della temperatura globale rischia di relegare in un angolo una serie di principi sui quali si fonda il nostro modo di vivere: il principio di democraticità, il principio di terzietà del giudice, la separazione tra politica e giurisdizione.

Le politiche degli Stati, in fondo, sono frutto di una scelta di chi esercita la funzione del governare in ragione di un certo modello di sviluppo. Lo Stato sceglie come raggiungere gli obiettivi globali nell'ambito del proprio contesto, in ragione del concetto di sovranità.

Non sembrano allora peregrini gli interrogativi, quasi ovvi, con i quali ci si chieda con quali parametri e in ragione di quale investitura un giudice possa valutare la correttezza o la legittimità delle scelte "sovrane" dello Stato.

Eppure, non si può evitare di rilevare che il contenzioso climatico sta ottenendo risultati positivi, in termini di accoglimento delle azioni contro gli Stati, in diverse parti d'Europa e nel mondo.

Olanda, Irlanda, Francia, Belgio sono stati condannati perché sono state ritenute inadeguate le politiche di mitigazione sulla riduzione delle emissioni perfino quando, come è accaduto in Olanda, la percentuale di riduzione inserita nelle politiche dello Stato, corrispondeva esattamente alla soglia avallata in sede europea.

Interessante anche il caso francese, deciso dal Tribunale di Parigi il 3 febbraio scorso: lì la colpa dello Stato, per danno *ecologique*, è stata ravvisata nel disostamento ripetuto dai target di riduzione che lo stesso Stato si era imposto.

È piuttosto (non in Europa) negli Stati Uniti che il principio di separazione dei poteri stoppa le azioni climatiche, come è accaduto in *Juliana case* nel quale si è ritenuto che il potere giudiziario non avrebbe potuto sindacare l'opportunità di valutazioni di pertinenza del Congresso.

È vero, d'altronde, che il giudice interpreta la sua funzione sempre più come mediatore di interessi contrapposti e sempre meno come decisore allo stato degli atti. E ciò accade specialmente nelle giurisdizioni di merito, meno nelle giurisdizioni superiori.

Pensando all'Italia, per esempio, la Corte Costituzionale, pur riconoscendo un vuoto di tutela, si arresta di fronte al rispetto del principio della discrezionalità del legislatore; non mi stupirebbe invece che una Corte di merito affermasse, come in Olanda e in Francia, la responsabilità civile dello Stato per inadeguatezza delle politiche climatiche affidate alle norme che il legislatore ha voluto, per ragioni di giustizia, evidentemente non di giustizia processuale.

Emerge, però, in questi tratteggi, un paradosso o quantomeno una incoerenza nel ragionamento giuridico che, in un caso, ammette il *self restraint*, per proteggere l'equilibrato riparto delle funzioni pubbliche, e nell'altro no.

### 3. *È la responsabilità degli Stati "oggettiva"?*

Nei contenziosi climatici, gli Stati vengono ritenuti responsabili per non essere in grado di fornire risposte alla crisi climatica e le tesi sostenute in giudizio si fondano, in maniera più o meno estesa, sulla presenza di principi di solidarietà intergenerazionali, impliciti nelle Costituzioni.

In realtà, affrontando il tema con un approccio non ideologico, si noterebbero alcune peculiarità della questione.

Anzitutto, lo Stato, in merito alle politiche ambientali, ha un ruolo di regolatore, ma i responsabili delle emissioni sono soggetti terzi: imprese, famiglie, automobili, edifici, allevamenti, e così via. Il mancato raggiungimento dei *target* delle politiche di mitigazione non è quindi riconducibile, in senso stretto, allo Stato in termini di causalità diretta, essendo al più rimproverabile a chi esercita l'autorità (una inefficacia della regolazione o una mancanza di controllo, che genera) una responsabilità indiretta, per avere concorso nel fatto, non avendo fermato la crisi.

Eppure, quando lo Stato viene condannato per omissione, le sentenze danno poca rilevanza all'analisi del nesso di causalità. Si ragiona così: la gravità del

problema è tale e tanta che la colpa non va dimostrata, è *in re ipsa*; la violazione grave e manifesta commessa dallo Stato che tradisce l'onere di cura della sua comunità è immanente alla gravità dei fatti.

A tale proposito, sarebbe interessante domandarsi che cosa potrebbe accadere se fosse lo Stato ad attaccare, invece che difendersi: cioè ad aggredire in maniera capillare imprese, famiglie, cittadini, in cause di responsabilità per danni al clima, per recuperare, esercitando una sorta di diritto di regresso, il responsabile diretto del maltorto.

Lo spostamento del parametro di responsabilità dello Stato, dall'infrangere norme vincolanti alla inconsistenza delle sue scelte politiche sta modificando, in via di fatto, i connotati del mandato politico trasformandolo in un'obbligazione di risultato.

Se si affermasse tale impostazione, per esempio, che uno Stato che non governa (adeguatamente) i flussi migratori, oppure che non riesce a proteggere le persone dalle violenze domestiche, potrebbe essere convenuto per omissione responsabile, senza bisogno di provare la colpa con riferimento specifico ai fatti di causa.

L'accennata approssimazione nello studio dei rapporti di causalità potrebbe diminuire nei prossimi anni, perché sono in crescita i c.d. *attribution studies*, cioè gli studi scientifici che cercano i legami, in termini di causalità diretta, tra danno all'ambiente e singole condotte.

Più in generale, è ancora oggetto di discussione se la scienza possa essere o meno determinante nelle decisioni giudiziarie e se possa essere chi esercita la giurisdizione ad attribuire valore giuridico ai parametri scientifici. Sembra, in effetti, che questo sia successo considerando il valore decisivo attribuito ai report dell'IPCC.

Non vi è dubbio, che le questioni scientifiche e le politiche climatiche si intrecciano e che le seconde siano ispirate alle prime. E non vi è nemmeno dubbio che, di fronte a fenomeni che potrebbero portare danni irreparabili per l'essere umano e per l'ambiente, la politica debba prendere una posizione.

Però, anche se le questioni ambientali hanno un elevato livello di scientificità, esse non sono determinate dalla scienza, perché la politica si forma sulla base di valutazioni di interesse pubblico che prendono spunto dalle questioni scientifiche, per distinguersi da esse.

Tuttavia, poiché, come ha rilevato il Joint Research Center della Commissione Europea «Stiamo vivendo un momento decisivo per quanto riguarda il modo in cui sono governate le nostre società. Complessità, problemi subdoli, [...] stanno determinando la necessità di modificare le modalità di elaborazione delle politiche», se il contenzioso climatico, con tutti i suoi innegabili limiti, può insegnarci qualcosa di importante è che la politica ha la necessità di «armarsi di scienza», nell'accezione proposta in un interessante libro di Elena Cattaneo.

*Bibliografia di riferimento*

- Antonopoulos I., *The future of climate policymaking in light of Urgenda Foundation v the Netherlands*, in *Env. L. Rev.*, 2020, 119 ss.
- Astone F., Manganaro F., Romano Tassone A., F. Saitta (a cura di), *Cittadinanza e diritti delle generazioni future*, Soveria Mennelli, 2010, 51.
- Bogojevic S., Rayfuse R. (a cura di), *Environmental rights in Europe and beyond*, Oxford, 2018.
- Cattaneo E., *Armati di scienza*, Milano, 2021.
- Dessler A., Parson E., *The science and politics of climate change*, Cambridge, 2020.
- Fasoli E., *State responsibility and the reparation of non-economic losses related to climate change under the Paris Agreement*, in *Riv. dir. internaz.*, 2018, 90 ss.
- Fracchia F., *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2010, 13.
- Franzen J., *E se smettessimo di fingere?*, Torino, 2021.
- Huglo C., *Le contentieux climatique: une révolution judiciaire mondiale*, Bruxelles, 2018.
- Lord R., Goldberg S., Rajamani L., Brunnée J. (a cura di), *Climate change liability*, Cambridge, 2012.
- Mann G., Wainwright J., *Il nuovo leviatano. Una filosofia politica del cambiamento climatico*, Roma, 2019.
- Maxwell T., *(Not) going Dutch: compelling states to reduce greenhouse gas emissions through positive human rights*, in *Public Law*, 2020, 620 ss.
- Parenteau P., *Come hell and high water: coping with the unavoidable consequences of climate disruption*, in *Vermont Law Review*, 2006, 957.
- Peel J., Osofsky H.M., *A Right Turn in Climate Change Litigation*, in *Transnational Environmental Law*, 2018, 37 ss.
- Ramsden M., Gledhill K., *Defining Strategic Litigation*, in *Civil Justice Quarterly*, 2019, 407 ss.
- Sindico F., Mbengue M. (a cura di), *Comparative Climate Change Litigation: beyond the usual suspects*, 2021.
- Scovazzi T., *L'interpretazione e l'applicazione ambientalista della Convenzione europea dei diritti umani, con particolare riguardo al caso Urgenda*, in *Rig. giur. amb.*, 2019, 619 ss.
- UN environment, *The status of climate change litigation. A global review*, 2017.
- Valaguzza S., Huges M. (a cura di), *Interdisciplinary Approaches to Climate Change for Sustainable Growth*, Springer, 2022, *forthcoming*.