



**UNIVERSITÀ
DI TRENTO**

**Facoltà di
Giurisprudenza**

NUMÉRIQUE & ENVIRONNEMENT

Université d'été franco-italienne
Actes du colloque
6-8 Juillet 2022
Université de Limoges

a cura di

LUISA ANTONIOLLI

MONICA CARDILLO

FULVIO CORTESE

LOUIS DE CARBONNIÈRES

FRANTZ MYNARD

CINZIA PICIOCCHI

2024



**UNIVERSITÀ
DI TRENTO**

**Facoltà di
Giurisprudenza**

QUADERNI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

79

2024

Al fine di garantire la qualità scientifica della Collana di cui fa parte, il presente volume è stato valutato e approvato da un *Referee* interno alla Facoltà a seguito di una procedura che ha garantito trasparenza di criteri valutativi, autonomia dei giudizi, anonimato reciproco del *Referee* nei confronti di Autori e Curatori.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© *Copyright 2024*
by Università degli Studi di Trento
Via Calepina 14 - 38122 Trento

ISBN 978-88-5541-065-6
ISSN 2284-2810

Libro in Open Access scaricabile gratuitamente dall'archivio IRIS - Anagrafe della ricerca (<https://iris.unitn.it/>) con Creative Commons Attribuzione-Non commerciale-Non opere derivate 3.0 Italia License.

Maggiori informazioni circa la licenza all'URL:
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/it/legalcode>

Maggio 2024

NUMÉRIQUE & ENVIRONNEMENT

Université d'été franco-italienne
Actes du colloque
6-8 Juillet 2022
Université de Limoges

a cura di
LUISA ANTONIOLLI
MONICA CARDILLO
FULVIO CORTESE
LOUIS DE CARBONNIÈRES
FRANTZ MYNARD
CINZIA PICIOCCHI

Università degli Studi di Trento 2024

INDICE

	Pag.
Luisa Antonioli, Monica Cardillo, Cinzia Piciocchi <i>Introduzione</i>	1
PARTE I L'ÉTAT FACE AU NUMÉRIQUE: LES DÉFIS DU XXIE SIÈCLE	
Antonino Ali <i>Osservazioni sul cloud computing e sulla “sovrانيتà digitale” nella prospettiva del diritto internazionale</i>	11
Caroline Boyer-Capelle <i>Numérique et services publics: réflexions sur le phénomène de responsabilisation de l'usager</i>	25
Élise Boulineau <i>L'administré face à la révolution numérique: la chimère d'un accès égalitaire à la e-administration?</i>	41
Marta Fasan <i>I modelli di disciplina dell'intelligenza artificiale: prime rifles- sioni in chiave comparata</i>	59
Rudy Laher <i>La saisie des supports numériques en France, en Angleterre et au Québec</i>	81
Giulia Olivato <i>Il principio di trasparenza nei sistemi di intelligenza artificiale: profili normativi in essere e in divenire</i>	93
Simone Penasa <i>Giustizia e variabile algoritmica. Una prima valutazione di so- stenibilità tecnica e costituzionale</i>	109

	Pag.
Luca Rinaldi	
<i>I diritti fondamentali di fronte all'intelligenza artificiale</i>	143
Sergio Sulmicelli	
<i>Profili pubblicitici in materia di intelligenza artificiale e counter-terrorism: la moderazione dei contenuti terroristici online come caso di studio.....</i>	159
PARTE II	
L'ENVIRONNEMENT FACE AU NUMÉRIQUE: LES DÉFIS DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE	
Luisa Antonioli	
<i>Cambiamento climatico e climate litigation: l'emersione di un diritto transnazionale e il ruolo del diritto comparato</i>	181
Monica Cardillo	
<i>Rendre visible l'invisible: eaux souterraines, histoire, droit & environnement.....</i>	209
Cécile Chassagne	
<i>La participation du public issue du code de l'environnement</i>	225
Odile Delfour Samama	
<i>Faut-il fertiliser l'océan pour protéger le climat?</i>	235
Ismaël Koné	
<i>Le transport des déchets dangereux et numériques</i>	251
Alexis Le Quinio	
<i>La consécration progressive de la protection de l'environnement dans les constitutions d'Amérique latine</i>	277
Frantz Mynard	
<i>Totem et trustee. De la personnalité juridique des cours d'eau dans l'histoire des droits de la nature</i>	295
Martin Ndende	
<i>L'environnement du commerce maritime face au développement du commerce électronique et de l'ingénierie cybernétique</i>	329

	Pag.
Cinzia Piciocchi	
<i>Expérimentation animale et protection juridique des animaux: le cas italien</i>	373
Gérard Monédiaire	
<i>Conclusions</i>	385

CAMBIAMENTO CLIMATICO E *CLIMATE LITIGATION*: L'EMERSIONE DI UN DIRITTO TRANSNAZIONALE E IL RUOLO DEL DIRITTO COMPARATO

*Luisa Antonioli**

SOMMARIO: *1. Tutela ambientale, cambiamento climatico e sfide per il diritto. 1.1. L'evoluzione normativa a livello internazionale in tema di cambiamento climatico. 1.2. L'evoluzione normativa nell'Unione europea in tema di cambiamento climatico. 2. L'emersione di un diritto transnazionale in materia di cambiamenti climatici: l'impatto della climate litigation. 2.1. Il caso Carvalho (People's Climate Change): le peculiarità della tutela giudiziaria nell'Unione europea. 2.2. Il caso Milieudefensie v. Royal Dutch Shell: le potenzialità delle regole di responsabilità civile contro società multinazionali dell'energia nel sistema olandese. 2.3. Il caso Affaire du Siècle: il risarcimento per danno ecologico nel diritto francese. 2.4. Il caso Giudizio universale: le sfide del cambiamento climatico nel diritto italiano. 3. Un puzzle complesso: climate litigation ed emersione di un diritto transnazionale.*

Riassunto

Il fenomeno della climate litigation, ovvero l'uso delle azioni giudiziarie mirate alla revisione del quadro normativo e applicativo nell'ambito della lotta ai cambiamenti climatici, è relativamente recente, essendo collegato agli sviluppi di normative internazionali e nazionali specifiche, quali l'Accordo di Parigi del 2015. Tuttavia, esso sta rapidamente prendendo piede in molti paesi, tanto nel Nord e del Sud del mondo, con un'accelerazione sia della numerosità che della diffusione. Se è vero che occorre tenere in considerazione le specificità proprie di ogni sistema in cui le azioni si svolgono, è però possibile evidenziare l'emersione graduale di strategie, principi e concetti comuni, che delineano i contorni di un nuovo diritto transnazionale, di natura trasversale alle tradizionali categorie e partizioni giuridiche (internazionale/nazionale, pubblico/privato, sostanziale/processuale). L'analisi comparata di alcuni casi paradigmatici in ambito europeo (UE, Olanda, Francia, Italia) consente di mettere in luce alcuni elementi fondamentali, e fornisce alcuni spunti per un itinerario di ricerca.

* Professoressa di Diritto privato comparato, Facoltà di Giurisprudenza, Università di Trento.

Abstract

Climate litigation, i.e. the use of judicial actions in order to force a change in the legal framework on the fight to climate change and its implementation, is a relatively recent phenomenon, related to the enactment of specific legal instruments at the international and national level, such as the Paris Agreement of 2015. Nevertheless, its importance is rapidly growing, both in the global South and North, both in terms of numbers and scope. While it is necessary to keep in mind the specificities of each legal systems where the actions take place, yet it is possible to highlight the gradual emergence of common strategies, principles and concepts, which form the backbone of a new transnational law that cuts across traditional legal categories and areas (international/national, public/private, substantial/procedural). The comparative analysis of some paradigmatic cases decided in the European context (EU, The Netherlands, France, Italy) highlights some fundamental elements, and provides some useful clues for research in this field.

Résumé

Le phénomène de la justice climatique, favorisant des poursuites judiciaires visant à réviser le cadre réglementaire de la lutte contre le changement climatique, est relativement récent. Il est notamment lié aux évolutions des réglementations internationales et nationales spécifiques, telles que l'Accord de Paris de 2015. Cependant, ce phénomène connaît une notable accélération et diffusion dans de nombreux pays, tant du Nord que du Sud du monde. S'il est vrai qu'il faut tenir compte des spécificités propres à chaque système dans lequel se déroulent les actions, il est possible de mettre en évidence l'émergence progressive de stratégies, principes et concepts communs qui tracent les contours d'un nouveau droit transnational, de nature transversale aux catégories et partitions juridiques traditionnelles (international/national, public/privé, substantiel et processuel). L'analyse comparée de quelques cas paradigmatiques dans le cadre européen (UE, Pays-Bas, France, Italie) permet de mettre en évidence certains éléments fondamentaux et fournit quelques pistes pour un itinéraire de recherche.

1. Tutela ambientale, cambiamento climatico e sfide per il diritto

Quello della tutela ambientale è certamente uno dei temi cruciali e più dibattuti della nostra epoca, su cui sono stati spesi fiumi d'inchio-

stro. La consapevolezza di vivere nell'epoca dell'antropocene¹, un'epoca caratterizzata dall'impatto dell'uomo sull'equilibrio dell'ecosistema del nostro pianeta, e sui pericoli da esso generati, mette ciascuno di noi davanti alla responsabilità di compiere delle scelte che siano sostenibili. La complessità del problema richiede un approccio olistico, che tenga conto dei molti aspetti (ambientali, sociali, politici, economici, ecc.) e delle loro molteplici interazioni. Al tempo stesso, ciò richiede che ogni sapere fornisca il proprio contributo, operando in sinergia con gli altri. Il diritto non fa eccezione: se per molto tempo il tema della tutela ambientale è stato considerato prima di tutto un affare degli scienziati naturali (chimici, fisici, biologi, zoologi, climatologi, geologi, ecc.), oggi si riconosce che le scienze sociali hanno un ruolo fondamentale in questo ambito, perché se è l'impatto dell'uomo che genera una pressione e dei rischi così pervasivi, è sull'azione umana che occorre agire per invertire il processo e garantire un ambiente compatibile non solo con la vita umana, ma con la vita dell'intero ecosistema e con la biodiversità.

A partire dagli anni settanta del secolo scorso è stata progressivamente riconosciuta la dimensione globale dei problemi ambientali, e della conseguente necessità di intervenire attraverso degli strumenti di portata internazionale e transnazionale, oltre che regionale e nazionale. Tale consapevolezza ha evidenziato il ruolo importante del diritto, non solo in chiave sanzionatoria, ma soprattutto come strumento di regolazione multi-livello capace di incorporare i dati scientifici in scelte pubbliche e collettive efficaci. Questo nuovo ruolo ha richiesto non solo un apparato concettuale nuovo, ma ha comportato la necessità di superare le tradizionali categorie e partizioni giuridiche (pubblico/privato, nazionale/internazionale, processuale/sostanziale). Inoltre, ha reso evidente la necessità di un approccio interdisciplinare, che consenta al diritto di interagire con le molte altre branche del sapere che sono coinvolte nello studio e nella regolazione della tutela ambientale, non solo nell'ambito delle scienze umane e sociali, ma anche di quelle naturali.

Questo lavoro si prefigge di analizzare un aspetto giuridico legato a uno dei problemi più urgenti della tutela ambientale, quello del cam-

¹ V. E.C. ELLIS, *Anthropocene: A Very Short Introduction*, Oxford, 2018; E. PADOA SCHIOPPA, *Antropocene. Una nuova epoca per la Terra, una nuova sfida per l'umanità*, Bologna, 2021.

biamiento climatico². In particolare, attraverso una sintetica rassegna di alcuni casi verranno messi a luce alcuni elementi rilevanti del fenomeno della c.d. *climate litigation* (o *climate justice*)³, ovvero liti giudiziarie intentate da individui sostenuti da associazioni ambientaliste (o direttamente da tali associazioni) contro soggetti pubblici o privati, al fine di spingere a un cambiamento normativo che garantisca una più intensa riduzione e mitigazione delle emissioni alla base dei cambiamenti climatici e dei danni che ne derivano⁴. I casi riguardano diversi sistemi europei, e compongono un quadro da cui emergono alcuni dati ed elementi di grande interesse per una ricerca comparata riguardante la progressiva emersione di un diritto transnazionale in tema di *climate litigation*⁵.

² K.R. GRAY, R. TARASOVSKY, C. CARLARNE (curr.), *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*, Oxford, 2016.

³ Sul tema si veda UNEP, *Global Climate Litigation Report. 2020 Status Review*, Nairobi, 2020, <https://www.unep.org/resources/report/global-climate-litigation-report-2020-status-review>; J. SETZER, C. HIGHAM, *Global Trends in Climate Change Litigation: 2022 Snapshot*, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment and Centre for Climate Change Economics and Policy, London School of Economics and Political Science, giugno 2022, <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/publication/global-trends-in-climate-change-litigation-2022/>; P. MARTIN, S.Z. BIGDELLI, T. DAYA-WINTERBOTTOM, W. DU PLESSIS, A. KENNEDY (curr.), *The Search for Environmental Justice*, Cheltenham, 2017; F. SCALIA, *La giustizia climatica*, in *Federalismi.it* (www.federalismi.it), 10, 2021. Le principali banche dati internazionali sul tema ad accesso libero sono la *Climate Change Laws of the World*, curata dalla London School of Economics (<https://climate-laws.org/>), e il *Climate Change Litigation Databases*, curato negli Stati Uniti dal Sabin Center for Climate Change Law (<http://climatecasechart.com/>).

⁴ V. B. POZZO, *Climate Change Litigation in a Comparative Law Perspective*, in F. SINDICO, M.M. MBENGUE (curr.), *Comparative Climate Change Litigation: Beyond the Usual Suspects*, Berlin-Heidelberg, 2021, pp. 593-619.

⁵ V. V. HEYVAERT, L.-A. DUVIC-PAOLI, *Research Handbook on Transnational Environmental Law*, Londra, 2020; V. HEYVAERT, *Transnational Environmental Regulation and Governance – Purpose, Strategies and Governance*, Cambridge, 2018. Il termine ‘diritto transnazionale’ è stato coniato nel secondo dopoguerra da P.C. JESSUP, *Transnational Law*, New Haven (Ct.), 1956 (*The Storrs Lectures*).

1.1. *L'evoluzione normativa a livello internazionale in tema di cambiamento climatico*

La nuova fase della tutela ambientale si è tradotta in una gamma di strumenti giuridici sia a livello nazionale che internazionale. Un passo fondamentale è stata la Conferenza di Stoccolma sull'ambiente umano, tenutasi nel 1972, da cui è derivata la costituzione dello *UN Environmental Programme* (UNEP)⁶, il programma delle Nazioni Unite specificatamente dedicato all'azione internazionale in materia ambientale, caratterizzato da un approccio olistico al tema della tutela ambientale.

Dopo decenni di dibattiti accesi fra scienziati e politici, è attualmente assodato che i fenomeni di cambiamento climatico a cui stiamo assistendo su scala planetaria, e le loro conseguenze catastrofiche per molte comunità umane, animali e vegetali, sono collegati (anche se non esclusivamente) alle attività umane. In altre parole, i cambiamenti climatici sono certamente influenzati dalle attività antropiche, il che implica che se si vogliono contenere tali cambiamenti, e anzi invertirne la tendenza, occorre agire sulle attività umane.

Questa presa d'atto ha portato negli anni novanta del secolo scorso a un fondamentale strumento internazionale, la Convenzione ONU sul cambiamento climatico del 1992 (UNFCCC, *UN Framework Convention on Climate Change*)⁷, una convenzione quadro di ampia portata, che mira a ridurre la produzione di gas serra (GHG, *greenhouse gases*) e garantire uno sviluppo sostenibile del pianeta⁸. Per raggiungere questo ambizioso obiettivo la Convenzione si è dotata di uno specifico quadro istituzionale, centrato sulla Conferenza delle parti (COP, *Conference of the Parties*), l'organo che definisce le strategie, adotta gli strumenti giuridici, e ne verifica l'attuazione in riunioni annuali.

⁶ Si veda il sito dell'*UN Environmental Programme*: <https://www.unep.org/>.

⁷ FCCC/INFORMAL/84, GE.05-62220 (E) 200705.

⁸ Per un quadro generale sul diritto internazionale dell'ambiente si veda P.-M. DUPUY, J.E. VIÑUALES, *International Environmental Law*, II ed., Cambridge, 2018. In tema di cambiamenti climatici globali si veda B. MAYER, *International law obligations on climate change*, Oxford, 2022; ID., *The International Law on Climate Change*, Cambridge, 2018; V. POPOVSKI, *The Implementation of the Paris agreement on climate change*, Londra, 2019.

È in questo quadro che nel 1997 è stato adottato il Protocollo di Kyoto⁹, un protocollo addizionale della Convenzione del 1992 che per la prima volta ha previsto degli obblighi di riduzione dei gas serra a carico dei paesi sviluppati. Pur essendo uno strumento indubbiamente innovativo, esso si è tuttavia dimostrato piuttosto debole sul piano applicativo (a partire dalla fase della ratifica ed entrata in vigore, che è avvenuta solo nel 2005), con notevoli problemi di monitoraggio e attuazione.

Le lacune dimostrate dal sistema del Protocollo di Kyoto, e la conseguente necessità di approntare meccanismi più efficaci, hanno successivamente portato all'adozione di uno strumento più ampio e incisivo, l'Accordo di Parigi sul cambiamento climatico, adottato dalla COP 21 nel 2015, ed entrato in vigore nel 2016¹⁰. Si tratta di un risultato epocale, seppure non privo di limiti. L'accordo presenta infatti molti tratti innovativi; in primo luogo, viene fissata, sulla base delle evidenze condivise dalla comunità scientifica internazionale, una precisa soglia numerica all'aumento massimo della temperatura rispetto ai valori pre-industriali, che deve rimanere "ben al di sotto dei 2°" con un obiettivo di 1,5° (art. 2(1)); tale soglia è stata validata dal gruppo internazionale di scienziati che opera a supporto delle Nazioni Unite, il Gruppo inter-governativo sul cambiamento climatico (IPCC, *International Panel on Climate Change*¹¹, istituito nel 1988), il quale, sulla base dei dati raccolti a livello mondiale, ha stabilito che per raggiungere tale obiettivo è necessario ridurre le emissioni di gas serra del 45% entro il 2030 e del 100% (la c.d. neutralità climatica) entro il 2100 (*Report IPCC 2018*)¹². Si tratta di un obiettivo molto ambizioso, che richiede una drastica inversione di tendenza e azioni di ampia portata. Tuttavia, alla prova dei fatti, vi sono stati interventi importanti, ma che non sono sufficienti per

⁹ FCCC/CP/1997/L.7/Add 1, 10 dicembre 1997.

¹⁰ ONU, Serie Trattati, vol. 3156 C.N.63.2016.TREATIES-XXVII.7.d, 16 febbraio 2016.

¹¹ Si veda il sito dell'*International Panel on Climate Change*: <https://www.ipcc.ch/>. Informazioni dettagliate e aggiornate sulle azioni degli Stati per la riduzione delle emissioni dei gas serra si trovano anche sul sito di *Climate Action Tracker*, un *think tank* indipendente: <https://climateactiontracker.org/>.

¹² *Ibidem*, cfr. <https://www.ipcc.ch/sr15/>.

scongiurare i rischi dei c.d. *tipping points*, ovvero di eventi in grado di provocare conseguenze negative irreversibili.

Gli strumenti predisposti dall'Accordo di Parigi per la drastica riduzione delle emissioni di gas serra sono basati sulla definizione di contributi nazionali (NDC, *Nationally Determined Contributions*), che vengono stabiliti dagli Stati stessi per una durata quinquennale. Si tratta quindi di un approccio *bottom-up*, in cui gli Stati definiscono autonomamente le proprie azioni, secondo una logica di suddivisione di “quote equa” (*fair share*), che devono allinearsi agli obiettivi generali, rendendo trasparenti e comparabili le scelte nazionali. La predisposizione dei piani nazionali è affiancata da obblighi di *reporting*, che consentono di valutare la loro attuazione, secondo un modello di responsabilità individuale e comune basato su un mix di strumenti di *soft* e *hard law*. Una novità importante rispetto al Protocollo di Kyoto è che gli obblighi non gravano più soltanto sui paesi sviluppati (considerati i principali responsabili del cambiamento climatico di natura antropica), ma anche sui paesi in via di sviluppo, in modo da garantire un'azione realmente globale. Il solo obbligo, tuttavia, rischierebbe di restare lettera morta senza degli strumenti che consentano ai paesi in via di sviluppo di mettere in campo strategie efficaci, perciò l'Accordo di Parigi stabilisce degli obblighi di assistenza tecnica e finanziaria a carico dei paesi sviluppati, obblighi che fino ad ora però hanno avuto una ridotta attuazione, con gravi effetti sulle strategie globali di lotta ai cambiamenti climatici¹³.

Un'altra importante novità dell'Accordo di Parigi è il riconoscimento del ruolo nella lotta al cambiamento climatico anche degli attori non statali, quali associazioni (NGOs, *Non-Governmental Organizations*)

¹³ Si vedano la discussione e i risultati raggiunti nelle più recenti riunioni delle parti, a partire dalla COP 26, tenutasi a Glasgow nel 2021, anche in tema di finanziamenti per l'adattamento climatico, confluiti nel *Glasgow Climate Pact*: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-glasgow-climate-pact-key-outcomes-from-cop26>. La COP 27, tenutasi a Sharm el-Sheikh nel novembre 2022, ha deciso l'istituzione di un Fondo globale per le perdite e i danni (*Loss and Damage Fund*) a sostegno dei paesi più vulnerabili, senza però stanziare le dotazioni finanziarie necessarie. Nella riunione COP28, tenutasi a novembre/dicembre 2023 a Dubai, gli Stati hanno finalmente deciso uno stanziamento di 700 milioni di dollari: <https://unfccc.int/news/cop28-agreement-signals-beginning-of-the-end-of-the-fossil-fuel-era>.

ambientaliste e gruppi della società civile, in linea con una tendenza ormai consolidata a livello internazionale e nazionale, con importanti effetti anche sul piano giuridico.

Se è indubbio che l'Accordo di Parigi segni uno spartiacque nel quadro internazionale in materia di lotta al cambiamento climatico, attraverso un approccio innovativo e olistico, è però vero che le sue luci e ombre ci consegnano un quadro complesso e frammentato: nella parte in luce sta il fatto che si tratta di uno strumento genuinamente globale, avendo ottenuto la ratifica di ben 185 paesi (sui 197 che sono parte della Convenzione quadro ONU del 1992); nonché il rafforzamento degli strumenti dato dal ruolo strutturale dei dati scientifici condivisi dalla comunità internazionale, su cui essi si basano. Fra le ombre sta indubbiamente una debolezza strutturale dei meccanismi di attuazione, che si basano primariamente sulla volontà degli Stati e su obblighi di natura procedurale e informativa, spesso a cavallo fra il diritto e i meccanismi politici. Per esempio, la giurisdizione della Corte internazionale ONU (ICJ, *International Court of Justice*) risulta ridotta, anche perché alcuni dei paesi-chiave, in particolare Cina e Stati Uniti, la hanno esclusa nei propri strumenti di ratifica. La debolezza dei meccanismi di *enforcement* a livello internazionale ha come conseguenza uno slittamento verso il livello nazionale e regionale (come nel caso dell'UE), in cui l'armamentario di strumenti giurisdizionali disponibile viene piegato a un nuovo uso, dove fonti internazionali, europee e nazionali si intrecciano, dando vita a elementi di convergenza, ma anche di frizione, che configurano l'emersione progressiva di un diritto di natura transnazionale.

1.2. L'evoluzione normativa nell'Unione europea in tema di cambiamento climatico

Anche in ambito europeo il tema della protezione ambientale ha conosciuto un rapido sviluppo a partire dagli anni settanta¹⁴. Inizialmente i trattati comunitari non prevedevano una competenza in questo settore, che veniva considerato estraneo al nucleo fondamentale del mercato

¹⁴ Per un'analisi del diritto UE in materia ambientale si veda G. VAN CALSTER, L. REINS, *EU Environmental Law*, Londra, 2017; M. PEETERS, M. ELIANTONIO (curr.), *Research Handbook on EU Environmental Law*, Londra, 2020.

comune, e quindi lasciato alla regolamentazione nazionale. Tuttavia, l'imporsi sulla scena internazionale delle tematiche ambientaliste portò la Comunità economica europea a inserirle in una serie di documenti programmatici. La molla che consentì di trasformare questi primi passi in azioni di natura normativa avvenne con l'Atto unico europeo nel 1986, la prima riforma strutturale del Trattato CEE, che introdusse una competenza in materia di tutela ambientale, legata al mercato interno: in sintesi, si ritenne che la creazione e il funzionamento del mercato interno richiedesse anche un'armonizzazione minima selettiva delle norme in materia di tutela ambientale che potevano interferire con esso. Con il Trattato di Maastricht del 1992 la politica ambientale ebbe un ulteriore sviluppo, diventando una competenza autonoma, fondata su alcuni principi fondamentali, basati sulla garanzia di un livello di protezione elevato, in collegamento con la salute umana, la tutela delle risorse naturali, e lo sviluppo sostenibile. Il Trattato di Lisbona del 2007 ha completato tale evoluzione, rafforzando la dimensione esterna e internazionale della competenza in materia ambientale (art. 21 TUE e art. 191 (4) TFUE), e il legame con i diritti fondamentali (art. 37 Carta dei diritti fondamentali UE). Il consolidamento della base giuridica in materia ambientale ha consentito di mettere in campo una complessa normativa secondaria, su cui si è sviluppata una cospicua giurisprudenza, sia della Corte di giustizia che delle corti nazionali.

Nell'ambito della lotta al cambiamento climatico la produzione normativa è molto ampia, a partire dalla istituzione di un sistema di scambio delle quote di emissione (ETS, Emissions Trading System) di natura vincolante, che ha dato attuazione al Protocollo di Kyoto, con la Dir. 2003/87¹⁵ (modificata nel 2018 per allineare i livelli di emissioni alle nuove soglie fissate dall'Accordo di Parigi)¹⁶.

¹⁵ Dir. 2003/87 che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità, GUUE L 275/32, 25 ottobre 2003.

¹⁶ Dir. 2018/410 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 (UE) 2015/1814, GUUE L 76/3, 19 marzo 2018.

Recentemente vi è stata una significativa accelerazione ed espansione a seguito del c.d. *Green Deal*¹⁷, l'ambizioso programma di azione della Commissione von der Leyen varato alla fine del 2019, che mira a rendere l'Unione europea "climate-neutral" (ovvero a compensare integralmente tutte le emissioni di gas serra) entro il 2050, attraverso una serie di misure che coprono uno spettro assai ampio di competenze (energia, trasporti, agricoltura, biodiversità, tassazione, commercio internazionale, finanza, ecc.). Il programma ha già portato all'emanazione di numerosi atti normativi, fra cui spicca la c.d. legge climatica europea (*European Climate Act*) del 2021¹⁸, che contiene la nuova strategia per la riduzione delle emissioni (con un obiettivo intermedio del 55% di riduzione entro il 2030), sostenuta da un impianto finanziario molto consistente, visto che il 30% del bilancio pluriennale per il periodo 2021-2027¹⁹ e del massiccio piano finanziario di rilancio post-pandemia Covid19, il *NextGenerationEU*²⁰, è riservato a progetti 'verdi', per un importo pari rispettivamente a oltre 1000 e 750 miliardi di Euro. Complessivamente, quindi, l'Unione europea si configura come uno dei leader a livello mondiale nelle politiche di tutela ambientale e lotta al cambiamento climatico, sia nella sua dimensione interna che in quella internazionale.

2. *L'emersione di un diritto transnazionale in materia di cambiamenti climatici: l'impatto della climate litigation*

Il complesso sviluppo della protezione ambientale a livello globale ha avuto importanti ripercussioni anche sul piano della protezione giurisdizionale dei diritti. Da un punto di vista giuridico il quadro si pre-

¹⁷ Commissione UE, *Comunicazione sul Green Deal europeo*, 11 dicembre 2019, COM(2019) 640 def.

¹⁸ Reg. 2021/119 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica, GUUE L 243/1, 9 luglio 2021.

¹⁹ Reg. 2020/2093 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027, GUUE L 433/11, 17 dicembre 2020.

²⁰ Commissione UE, *Comunicazione su Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione*, 27 maggio 2020, COM/2020/456 def.

senta complesso e stratificato: la rete di trattati internazionali e regionali ha generato obblighi estesi a carico degli Stati firmatari, e ha modificato anche il quadro normativo interno. Inoltre, a fianco degli strumenti di *hard law* (ovvero di obblighi giuridici vincolanti) si è sviluppata una galassia di strumenti di *soft law* (per es. gli *UN Sustainable Development Goals 2030*, lo *UN Global Compact*, i *UN Guiding Principles on Business and Human Rights*, le *OECD Guidelines for Multinational Companies*, e altri ancora) che interagiscono in vari modi.

Se da un lato il paradigma westfaliano dello Stato, cui competono i poteri sovrani, resta ancora il punto di partenza delle normative e della loro applicazione, è indubbio che i fenomeni di globalizzazione che hanno caratterizzato gli ultimi decenni, e di cui la questione ambientale è uno degli aspetti più macroscopici, hanno fortemente inciso ed eroso il controllo nazionale²¹. L'emersione di un corpo di norme di diritto internazionale appare allineato con la logica binaria diritto nazionale/diritto internazionale (sono gli Stati sovrani a decidere di delegare parte della propria sovranità istituendo regole e istituzioni comuni), ma accanto agli Stati sono emersi molti altri soggetti: società multinazionali, associazioni e NGOs, movimenti civili, gruppi di pressione, individui; ognuno di esso è portatore di interessi specifici, e la loro interazione determina l'emersione di un diritto che travalica le tradizionali frontiere nazionali e internazionali, nonché le tradizionali categorie giuridiche (pubblico/privato, *hard/soft law*, ecc.).

L'elemento che qui ci interessa riguarda un particolare snodo critico, la debolezza dell'apparato applicativo a livello internazionale, sia dal punto di vista della definizione degli obblighi, sia dal punto di vista dei meccanismi di *enforcement*. Ciò ha fatto sì che le corti nazionali e regionali siano diventate un'arena importante per tutelare i diritti derivanti dalle normative²². Il dato più interessante è che il ricorso alle corti non è semplicemente la decisione idiosincratca di individui che si ritengono lesi da violazioni, ma è una vera e propria strategia sviluppata

²¹ P. SCHIFF BERMAN, *Global Legal Pluralism: A Jurisprudence of Law beyond Borders*, Cambridge, 2012; ID. (cur.), *The Oxford Handbook of Global Legal Pluralism*, Oxford, 2020.

²² J. PEEL, H.M. OSOFSKY, *A Rights Turn in Climate Change Litigation?*, in *7 Transnational Environmental Law*, 2018, pp. 37-67.

da attori organizzati, quali associazioni ambientaliste e gruppi della società civile, i quali spesso operano attraverso reti internazionali, anche grazie alla rapidità e pervasività delle attuali tecnologie di comunicazione. In questo modo si verifica una convergenza fra posizioni soggettive individuali e interessi collettivi, con l'obiettivo di incidere sul quadro giuridico, la c.d. "regulation through litigation".

Naturalmente, le controversie nazionali vengono decise secondo le regole, sia sostanziali che processuali, proprie di ciascun sistema, e quindi un'analisi comparata di questa giurisprudenza evidenzia, oltre a tratti comuni, anche importanti specificità. Usando un termine suggestivo, si può dire che il modello che emerge dall'analisi comparata è "glocal" la tendenza generale ha chiaramente una natura globale, ma ciascuna epifania mostra delle variazioni che sono legate al particolare contesto in cui si verificano.

La varietà dei casi è data da una serie di fattori. In primo luogo, viene in evidenza la tipologia di cause, che possono avere natura di diritto amministrativo, costituzionale, civile, penale, ecc.; da questo può anche discendere una differenza di ordini di corti competenti, con strutture e regole procedurali diverse. Collegato a questo aspetto è anche quello delle tipologie di convenuti: la maggior parte delle azioni viene intentata contro istituzioni pubbliche, nazionali o locali, che sono competenti ad adottare e dare attuazione alle norme in materia di tutela ambientale e lotta ai cambiamenti climatici; tuttavia, vi sono importanti casi che riguardano soggetti privati, per esempio grandi società multinazionali nel campo energetico, il cui impatto sulle emissioni è assai significativo. Infine, un aspetto assai rilevante è quello dei tipi di rimedi richiesti attraverso l'azione giudiziale: nella maggior parte dei casi si mira a ottenere dei rimedi inibitori, che blocchino le attività dannose, e dei rimedi ingiuntivi, che obblighino i convenuti a mettere in atto determinate condotte; tuttavia, anche i rimedi risarcitori possono esercitare indirettamente una pressione, e in questo caso l'aspetto compensativo è spesso subordinato alla funzione deterrente.

Il quadro che emerge è quindi di notevole complessità, con linee di convergenza e interazione, ma anche con lacune, sovrapposizioni e tensioni. Le caratteristiche specifiche delle controversie dipendono da molti fattori: il luogo dove si verificano i problemi ambientali, la presenza

di un sistema giudiziario solido, di regole chiare e con un ambito applicativo ampio, sia di tipo processuale (per es. in materia di legittimazione ad agire e gratuito patrocinio), che sostanziale (per es. in materia di tipologie di danni risarcibili e rimedi, di tutela dei diritti fondamentali, ecc.), la rilevanza pubblica e pratica del problema e del caso, e altri ancora. Non è qui possibile analizzare compiutamente lo sviluppo di questo insieme di casi, ma è tuttavia possibile evidenziarne alcune caratteristiche salienti.

2.1. Il caso Carvalho (People's Climate Change): le peculiarità della tutela giudiziaria nell'Unione europea

Il caso *Carvalho* (noto anche come *People's Climate Change*)²³, è stato intentato davanti al Tribunale UE da un gruppo di decine persone di diversi paesi (europei e non), coinvolte in varie occupazioni legate all'ambiente (agricoltura, turismo, ecc.), insieme a un'associazione giovanile Sami. I ricorrenti sostenevano che una serie di atti normativi europei mirati alla riduzione delle emissioni di gas serra fossero incompatibili con gli obiettivi fissati a livello internazionale, in particolare con l'Accordo di Parigi, al cui rispetto l'UE è vincolata. Da ciò, secondo gli attori, discendeva la violazione di una serie di diritti fondamentali (diritto alla vita, all'integrità personale, diritto di proprietà e di esercizio di attività economiche, diritto di uguaglianza e non discriminazione), tutelati sia dal diritto primario UE (in particolare il Trattato di Lisbona e la Carta dei diritti fondamentali dell'UE), che dal diritto secondario, nonché dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Si è trattato di un caso-pilota, cioè di un caso orientato strategicamente a produrre un mutamento giurisprudenziale riguardante una serie di regole e principi del diritto UE in questo settore, portato avanti da

²³ *Carvalho e altri c. Consiglio e Parlamento*, T-330/18, 8 maggio 2019, EU:T:2019:324. V. G. WINTER, *Case comment – Armando Carvalho and Others v. EU: Invoking Human Rights and the Paris Agreement for Better Climate Protection Legislation*, in *Transnational Environmental Law*, vol. 9 (2020), pp. 137-164; F. GALLARATI, *Caso Carvalho: la Corte di Giustizia rimanda l'appuntamento con la giustizia climatica*, in *DPCE on line*, v. 47, n. 2, luglio 2021 (<https://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/1371>).

associazioni ambientaliste e da gruppi organizzati a livello internazionale, con il contributo di scienziati e giuristi²⁴.

Gli snodi fondamentali della controversia hanno riguardato la possibilità per i soggetti privati di chiedere l'annullamento di atti di portata generale (come i regolamenti), e di chiedere un risarcimento in forma specifica, sotto forma di revisione di tali atti.

Nel 2019 il Tribunale in primo grado, e nel 2021 la Corte di giustizia in appello²⁵, hanno rigettato tutte le richieste degli attori, ponendo un importante ostacolo alla possibilità di allargare le maglie della tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali legati alla tutela ambientale. In particolare, le corti europee hanno ribadito la consolidata giurisprudenza *Plaumann*²⁶, secondo cui un soggetto privato può sindacare la validità di un atto normativo di natura generale solo se prova che tale atto lo riguarda direttamente e individualmente, con una lettura letterale rigorosa dei requisiti stabiliti dall'art. 263(4) TFUE. In tal modo, le corti europee hanno esplicitamente rigettato la tesi prospettata, secondo cui un atto che incide in maniera rilevante su diritti fondamentali, sia per la gravità delle violazioni che per la loro diffusione, comporta il riconoscimento della legittimazione ad agire dei soggetti privati lesi, facendo leva sull'obbligo di garantire una tutela giurisdizionale effettiva (art. 47 Carta dei diritti fondamentali UE), che non sarebbe sufficientemente garantita dalla possibilità di ricorso davanti alle corti nazionali.

Inoltre, le corti UE hanno evitato di pronunciarsi, sulla base di un elemento procedurale (il quesito non era stato formulato in primo grado, ma solo in appello), su un altro importante aspetto, quello relativo alla legittimazione ad agire di associazioni che siano rappresentative di interessi collettivi di carattere meta-individuale.

Infine, è stata rigettata la tesi che sia possibile attraverso un'azione per il risarcimento dei danni chiedere un rimedio in forma specifica che comporti l'annullamento di atti generali, perché è stato ritenuto che ciò comporterebbe la sua trasformazione in un'azione di annullamento;

²⁴ Per una descrizione del contesto in cui la causa è emersa si veda il sito ufficiale a essa dedicato: <https://peoplesclimatecase.caneurope.org/>.

²⁵ *Carvalho e altri c. Consiglio e Parlamento*, C-565/19 P, 25 marzo 2021, ECLI:EU:C:2021:252.

²⁶ *Plaumann c. Commission*, 15 luglio 1963, C-25/62, ECLI:EU:C:1963:17.

ancor meno è possibile richiedere un rimedio che preveda l'obbligo di emanare degli atti di carattere generale, perché ciò violerebbe la competenza e la discrezionalità decisionale di Consiglio e Parlamento europeo, istituzioni titolari del potere legislativo.

L'analisi del caso *Carvalho* rivela quindi un significativo scarto fra il livello normativo e quello giurisprudenziale nell'Unione europea: se essa è all'avanguardia fra i sistemi giuridici che hanno approntato un quadro normativo avanzato e capillare in materia di tutela ambientale e lotta ai cambiamenti climatici, le caratteristiche proprie del suo sistema giudiziario, basato su un complesso meccanismo multi-livello collegato alle corti nazionali, fanno sì che l'accesso di individui e associazioni sia limitato, con conseguenti rischi di divergenze e lacune nell'applicazione a livello nazionale²⁷. I toni perentori utilizzati sia dal Tribunale che dalla Corte di giustizia non fanno inoltre presagire che un potenziale cambiamento di giurisprudenza possa verificarsi a breve.

2.2. Il caso Milieudéfensie v. Royal Dutch Shell: le potenzialità delle regole di responsabilità civile contro società multinazionali dell'energia nel sistema olandese

Il caso *Royal Dutch Shell*²⁸ è particolarmente interessante, perché ha coinvolto in qualità di convenuto una grande società multinazionale nel campo dell'energia, la Shell²⁹. Gli attori, un gruppo di associazioni am-

²⁷ V. M. HEDEMANN-ROBINSON, *Enforcement of European Union Environmental Law – Legal Issues and Challenges*, II ed. riv., Londra, 2015.

²⁸ *Vereniging Milieudéfensie et al. v Royal Dutch Shell*, 26 May 2021, The Hague District Court, ECLI:NL:RBDHA:2021:5339 (http://climatecasechart.com/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-pdocuments/2021/20210526_8918_judgment-1.pdf). See C. MACCHI, J. VAN ZEBEN, *Business and human rights implications of climate change litigation: Milieudéfensie et al. V. Royal Dutch Shell*, in *Rev. Eur. Comp. Int. Envir. Law*, 2021, pp. 409-415; O. SPIJKERS, *Friends of the Earth Netherlands (Milieudéfensie) v Royal Dutch Shell*, in *Chinese J. Envir. L.* (2021), pp. 237-256.

²⁹ La *Royal Dutch Shell*, una delle maggiori società produttrici di combustibili fossili e altre forme di energia, controlla più di 1.110 società operanti in 160 paesi, e produce una quantità molto rilevante di emissioni: nella sentenza la corte olandese rileva infatti che complessivamente le emissioni riconducibili alla società sono più di quelle prodotte da molti Stati, fra cui l'Olanda stessa.

bientaliste, hanno intentato una particolare azione civile, definita *public interest litigation* (regolata dall'art. 305a del Codice civile olandese), che consente ad associazioni e fondazioni di agire per la tutela di un interesse pubblico facente capo a un gruppo indefinito di persone. Il processo è stato intentato davanti alla Corte distrettuale de L'Aja contro la società controllante del gruppo Shell, avente sede legale in Olanda.

La causa verteva sulla responsabilità civile dell'azienda per il mancato rispetto degli obblighi di riduzione dei gas serra, secondo quanto previsto dall'Accordo di Parigi e dalla Convenzione ONU. La Corte, in una sentenza del 2021, ha ritenuto che vi fosse una responsabilità della società per i danni cagionati agli abitanti dei Paesi Bassi (non però per quelli prodotti in altri paesi, per i quali non vi è competenza delle corti olandesi), creando un precedente importante e innovativo in tema di responsabilità civile di soggetti privati per il mancato rispetto di obblighi internazionali legati alla tutela ambientale³⁰.

Il regime di responsabilità stabilito nella decisione è un esempio significativo dell'emersione di un diritto transnazionale: la responsabilità civile è regolata dalle norme del Codice civile olandese (art. 162 c.c.), ma lo standard generale di diligenza (*duty of care*) è stato specificato attraverso il rinvio a una serie di strumenti internazionali, in particolare la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (in particolare gli articoli 2 e 8, riguardanti il diritto alla vita e il diritto al rispetto della vita privata e familiare), per quanto riguarda la violazione di diritti fondamentali, e l'Accordo di Parigi per quanto riguarda gli obblighi di riduzione delle

³⁰ Per un'analisi dell'impatto delle regole di diritto privato nell'ambito della tutela ambientale si veda *Diritto privato e tutela dell'ambiente, Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, 2021 (a cura di B. POZZO). Un altro importante precedente nel sistema olandese è il caso *Urgenda*, in cui un'associazione ambientalista olandese insieme a centinaia di cittadini olandesi, ha agito contro il governo olandese per far dichiarare e sanzionare la mancata adozione di norme e azioni adeguate a ridurre l'emissione di gas serra, e di conseguenza di aver causato eventi negativi legati ai cambiamenti climatici. Gli attori hanno vinto in tutti e tre i gradi di giudizio: le corti, compresa la Corte suprema olandese, hanno ordinato al governo di prendere i provvedimenti necessari per ridurre significativamente le emissioni a livello nazionale: v. Corte distrettuale di L'Aja, giugno 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7196; Corte di appello di L'Aja, ottobre 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:2591; Corte Suprema (Hoge Raad), dicembre 2019 ECLI:NL:HR:2019:2007 (<https://www.urgenda.nl/en/home-en/>).

emissioni di gas serra, oltre al diritto secondario UE in materia di emissioni (in particolare il sistema di scambio di quote di emissioni).

Vi è inoltre un altro tema importante, che riguarda l'aspetto rimediale: la corte ha concesso un risarcimento in forma specifica, attraverso un rimedio ingiuntivo, che ha fissato un obbligo di riduzione delle emissioni di gas serra entro il 2030 del 45% rispetto al 2019, diversificando il regime per le emissioni dirette della società e quelle indirette (cioè quelle causate dalle attività di soggetti terzi legate alla società, compresi i consumatori finali): nel primo caso la corte ha ritenuto che si tratta di obbligazioni di risultato, mentre nel secondo esse sono qualificate come obbligazioni di mezzi (*best effort obligations*). Emerge anche in questo aspetto la rilevanza collettiva e 'pubblica' dell'azione, il cui obiettivo non è il risarcimento monetario, ma la modifica di azioni che sono dannose per il clima e l'ambiente. Un aspetto problematico di questa novità è la capacità delle corti di monitorare adeguatamente il rispetto dei vincoli stabiliti, che comportano una serie di attività complesse e di lungo periodo.

Il caso dimostra l'importanza del radicamento giuridico delle pretese in uno sistema nazionale, che in questo caso è reso possibile dalle norme di diritto internazionale privato applicabili nell'UE in base al c.d. Regolamento Roma II in materia di obbligazioni extra-contrattuali (artt. 4(1) e 7), che stabiliscono la competenza delle corti dello Stato in cui l'evento dannoso si è verificato, e del luogo della sede della Royal Dutch Shell, che era in Olanda (è significativo, però, che successivamente alla decisione della corte olandese la società abbia deciso di spostare la propria sede nel Regno Unito). In questo modo, infatti, è possibile ancorare le norme di diritto internazionale in un contesto normativo pienamente attrezzato a dare tutela ai diritti individuali, attraverso un corpus di norme di natura sia sostanziale (responsabilità civile) sia procedurale (*public interest action*).

2.3. Il caso Affaire du Siècle: il risarcimento per danno ecologico nel diritto francese

Anche nel sistema francese le associazioni ambientaliste stanno giocando un ruolo essenziale nel garantire l'allineamento normativo e l'ap-

plicazione delle norme internazionali in materia di riduzione delle emissioni di gas serra. Una delle azioni più note e rilevanti, denominata *Affaire du Siècle*³¹, è stata intentata da una serie di importanti associazioni ambientaliste contro lo Stato francese presso il Tribunale amministrativo di Parigi, lamentando l'insufficienza delle misure normative nazionali mirate alla riduzione delle emissioni di gas serra³². Anche in questo caso l'azione ha riguardato l'applicazione di un quadro composito di norme, dalle norme privatistiche nazionali del Codice civile francese, a quelle costituzionali (in particolare la Carta dell'ambiente), amministrative (il Codice dell'energia e il Codice dell'ambiente), di diritto primario e secondario UE, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, e di diritto internazionale (in primo luogo l'Accordo di Parigi), oltre a una serie di strumenti di *soft law*³³.

Il quadro normativo interno francese è particolarmente interessante: la riforma del 2016 delle norme del Codice civile francese in materia di contratti e obbligazioni ha introdotto una specifica tipologia di responsabilità civile per danno ecologico (*préjudice écologique*, art. 1246 c.c.), che riguarda le azioni che causano un rischio significativo per l'ecosistema o per i benefici collettivi derivanti dall'ambiente (art. 1247 c.c.). Si tratta di una norma innovativa, che adatta il tradizionale strumentario della responsabilità civile alla tutela di beni collettivi legati all'ambiente e all'ecosistema. Da ciò derivano una serie di corollari normativi: l'art. 1252 prevede che in caso di responsabilità per danno ecologico siano prioritariamente stabiliti rimedi in forma specifica (*en nature*), mirati al ripristino della situazione preesistente e all'eliminazione dei rischi. Inoltre, la legittimazione ad agire in giudizio spetta a tutte le persone e istituzioni aventi un interesse qualificato, quali lo Stato, gli enti locali, le associazioni ambientaliste (art. 1248 c.c., collegato all'art.

³¹ C. COUNIL, A. LE DYLIO, P. MOUGEOLLE, *L'Affaire du Siècle*, in *Carbon & Climate Law Review*, 2020, vol. 14, 2020, pp. 40-48.

³² V. L. DEL CORONA, *Brevi considerazioni in tema di contenzioso climatico alla luce della recente sentenza del Tribunal Administratif de Paris sull'“Affaire du Siècle”*, in *La rivista “Gruppo di Pisa”*, 1, 2021, pp. 327-335.

³³ Ulteriori informazioni si trovano sul sito dedicato alla causa: <https://laffairedu siecle.net/>.

142-1 del Codice dell'ambiente, che conferisce legittimazione ad agire alle associazioni ambientaliste davanti ai tribunali amministrativi).

Il tribunale, constatata l'insufficienza delle azioni, anche normative, nazionali per la riduzione delle emissioni in una serie di settori strategici, che risultano ben distanti dall'essere allineate con l'obiettivo di riscaldamento globale massimo di 1.5°, nel febbraio 2021 (e successivamente con un'ulteriore decisione nell'ottobre 2021) ha determinato l'esistenza di una responsabilità dello Stato per la violazione di tali norme, stabilendo un risarcimento nominale di 1 Euro per danno morale (*préjudice moral*), e ingiungendo al Governo di adottare tutte le misure necessarie per rimuovere il danno entro la fine del 2022. Tuttavia, come segnala il sito dedicata alla causa, curato dalle associazioni ricorrenti, nonostante la scadenza sia trascorsa lo Stato francese non ha messo in atto le misure necessarie per ottemperare alla sentenza, e la questione resta quindi ancora aperta³⁴. Questo dato mette in luce la difficoltà di conciliare lo strumento giudiziario con azioni ad ampio spettro che coinvolgono la discrezionalità politica del Governo e del Parlamento, e le tensioni applicative che ne derivano.

2.4. Il caso Giudizio universale: le sfide del cambiamento climatico nel diritto italiano

Il primo caso italiano in questo ambito, denominato ambiziosamente *Giudizio universale*³⁵, mira esplicitamente a forzare la revisione del

³⁴ Dato il perdurare della situazione oltre la data stabilita dalla corte, le associazioni hanno deciso di chiedere delle sanzioni pecuniarie (*astreinte financière*) commisurate alla durata della mancata ottemperanza alla sentenza, pari a ben 78 milioni di Euro ogni sei mesi di ritardo. V. <https://laffairedusiecle.net/au-31-decembre-2022-laction-climatique-de-letat-aura-ete-insuffisante/>. Inoltre, una decisione del Tribunale amministrativo di Parigi del dicembre 2023 ha certificato la mancata attuazione della decisione del Tribunale di Parigi del 2021, ma ha rigettato la richiesta di imporne l'esecuzione in via amministrativa: <https://laffairedusiecle.net/decision-du-tribunal-administratif-dans-laffaire-du-siecle-letat-na-pas-execute-le-jugement-de-2021/>.

³⁵ G. CAMPEGGIO, *La-causa-giudizio-universale-e-il-problema-della-verità*, in *Diritti comparati – Comparare i diritti fondamentali in Europa*, 21 settembre 2022, <https://www.diritticomparati.it/la-causa-giudizio-universale-e-il-problema-della-verita/>; ID., *La-causa-climatica “Giudizio-universale” e la difesa dello Stato*, in *lacostituzione.info*,

quadro normativo nazionale in materia di riduzione delle emissioni di gas serra, rafforzando l'azione di contenimento e prevenzione³⁶, e ricalca molti degli elementi del caso francese sopra analizzato³⁷. Si tratta di un'azione di classe (un procedimento civile collettivo iniziato da un'associazione rappresentativa che riguarda diritti soggettivi omogenei, disciplinato dal 2019 agli artt. 840-bis e ss. c.p.c.) intentata da centinaia di persone e decine di associazioni nei confronti dello Stato per “inadempienza climatica”, dovuta all'insufficienza delle misure adottate in materia di lotta al cambiamento climatico e di riduzione delle emissioni di gas serra³⁸.

Anche in questo caso viene lamentata la violazione da parte dello Stato delle regole di responsabilità civile, in particolare la norma generale dell'art. 2043 c.c., che prevede una responsabilità per fatti illeciti causati da condotte dolose o colpose (principio del *naeminem laedere*), e dell'art. 2051 c.c., relativo alla responsabilità per danni causati da cose in custodia. Le violazioni si legano anche alla violazione di diritti fondamentali di rilevanza costituzionale (in particolare l'art. 2, che riguarda la tutela dei diritti fondamentali, sia a livello individuale che nelle formazioni sociali, e l'art. 32 in tema di tutela della salute, legati entrambi ai doveri di solidarietà sociale), e ai diritti fondamentali contenuti in normative europee (Trattati UE e Carta dei diritti fondamentali

4 luglio 2022, lacostituzione.info/index.php/2022/07/04/la-causa-climatica-giudizio-universale-e-la-difesa-dello-stato/.

³⁶ Si veda il sito dedicato alla causa, che contiene, oltre agli atti del processo, materiale informativo anche di tipo scientifico (fra cui spiccano i report di Climate Analytics, un *think tank* internazionale indipendente che fornisce analisi scientifiche): <https://giudiziouniversale.eu/>. Nella pagina introduttiva si sottolinea che ‘La causa non ha affatto un valore simbolico, ma mira a ottenere un radicale cambiamento nelle politiche climatiche dello Stato, attraverso un deciso aumento delle ambizioni di riduzione e la garanzia di piena tutela dei diritti umani (...)’.

³⁷ Per un'analisi complessiva della giurisprudenza italiana in materia di cambiamento climatico si veda M. CARDUCCI, *Il cambiamento climatico nella giurisprudenza italiana*, in *Diritti comparati*, 8 marzo 2021 (www.diritticomparati.it).

³⁸ V. L. SALTALAMACCHIA, R. CESARI, M. CARDUCCI, “Giudizio Universale” – *Quaderno di sintesi dell'azione legale*, Napoli-Lecce, 5 giugno 2021, in www.giudiziouniversale.eu. Gli autori sono parte di un gruppo di esperti che lavora sul caso, chiamato *Legalità per il clima*; v. www.giustiziaclimatica.it.

UE, Convenzione europea dei diritti dell'omo), e internazionali, in particolare l'Accordo di Parigi.

Sebbene il quadro delle norme del diritto civile italiano sia meno articolato e completo di quello del Codice civile francese, mancando di norme specificatamente dedicate al danno ecologico, va però rilevato che anche l'ordinamento italiano si sta allineando alla tendenza generale di riconoscere la rilevanza giuridica dell'ambiente e dell'ecosistema: nel 2022 una legge costituzionale³⁹ ha modificato gli articoli 9 e 41 Cost. inserendovi espressamente un riferimento alla tutela ambientale: la nuova versione dell'art. 9 Cost. prevede la tutela non solo del paesaggio e del patrimonio storico e artistico, ma anche dell'ambiente, della biodiversità (con specifico riferimento anche alla tutela degli animali) e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle generazioni future; l'art. 41 Cost. prevede la possibilità di limitazioni della libertà di iniziativa economica privata non più solo a tutela dell'utilità sociale, la libertà e la dignità umana, ma anche riguardo all'ambiente, consentendo misure di indirizzo e coordinamento.

Sulla base di questo quadro normativo composito di natura transnazionale, gli attori hanno chiesto di dichiarare la responsabilità civile dello Stato, e stabilire un risarcimento in forma specifica che stabilisca l'obbligo dello Stato di ridurre le emissioni entro il 2030 del 92% rispetto al livello del 1990 (rispetto a una previsione normativa del 36%)⁴⁰.

La seconda udienza della causa si è tenuta nel giugno 2022 e la decisione è attualmente ancora pendente. Resta quindi verificare quale sarà l'interpretazione adottata dai giudici nazionali nella decisione del caso, e quanto sarà allineata con le decisioni delle altre corti europee che si sono occupate del tema.

³⁹ L. cost. 11 febbraio 2022, n. 1, in G.U. 22 febbraio 2022, n. 44.

⁴⁰ Nel sito della causa si evidenzia che i rapporti ufficiali prevedono per l'Italia un aumento delle temperature entro la fine del XXI secolo fra 1,8 e 3,1° (e negli scenari più pessimisti fino a 5,4°), ben al di sopra delle soglie fissate dall'Accordo di Parigi.

3. *Un puzzle complesso: climate litigation ed emersione di un diritto transnazionale*

Il sintetico *excursus* di alcuni importanti casi giurisprudenziali europei riconducibili all'ambito della *climate litigation*, cioè azioni che mirano a modificare le norme in materia di riduzione e controllo delle emissioni che causano il cambiamento climatico, ci mostra un quadro composito e complesso, da cui non è facile trarre delle conclusioni riguardo alla situazione attuale e alle tendenze future. Tuttavia, emergono sicuramente alcuni dati strutturali rilevanti, anche in chiave comparata.

Il primo dato che appare evidente è la natura composita e complessa delle fonti normative, che incide profondamente sulle tradizionali categorie e partizioni: tutte le cause partono dai dati normativi nazionali, che sono però inestricabilmente connessi alle norme sovranazionali, nel nostro caso dell'Unione europea (Trattati, diritto secondario, giurisprudenza) e del Consiglio d'Europa (Convenzione europea dei diritti dell'uomo e relativa giurisprudenza), e alle norme internazionali, in primo luogo l'Accordo di Parigi⁴¹. Un dato comune riguarda inoltre la rilevanza dei diritti fondamentali di rilevanza costituzionale (*human rights* nelle fonti di diritto internazionale), quali il diritto alla vita, alla salute, all'uguaglianza, il cui impatto influenza l'interpretazione di tutte le norme, nazionali e internazionali, di diritto pubblico e privato, che vengono in rilievo nella decisione dei casi. Sebbene l'esistenza di un diritto fondamentale alla tutela dell'ambiente e alla sicurezza climatica sia attualmente controverso, è certamente vero che la tutela ambientale informa l'interpretazione di una serie di diritti fondamentali consolidati⁴².

⁴¹ B.J. PRESTON, *The Influence of the Paris Agreement on Climate Litigation: Legal Obligations and Norms (Part I)*, in *Journal of Environmental Law*, vol. 33 (2021), pp. 1-32; ID., *The Influence of the Paris Agreement on Climate Litigation: Causation, Corporate Governance and Catalyst (Part II)*, in *Journal of Environmental Law*, vol. 33 (2021), pp. 227-256.

⁴² J.H. KNOX, R. PEJAN (curr.), *The Human Right to a Healthy Environment*, Cambridge, 2018. Il tema del diritto costituzionale a un ambiente umano sostenibile è stato recentemente affrontato anche nel sistema statunitense, nel caso *Juliana et al v. USA (Kids' Climate Case)*, deciso dalla Corte d'appello federale del nono circuito (US Court of Appeals, 9th circuit, No. 18-36082, 17 gennaio 2020, <http://cdn.ca9.uscourts.gov/datastore/opinions/2020/01/17/18-36082.pdf>). I ricorrenti sostenevano che la mancata

Infine, l'interpretazione e l'applicazione di tali norme è influenzata anche da elementi di *soft law*, che riguardano tanto strumenti di natura giuridica, seppur di natura non vincolante, quanto elementi non giuridici, come i report di natura scientifica sui cambiamenti climatici.

Da questo intreccio di fonti sta gradualmente emergendo un diritto transnazionale, in cui gli attori sfruttano la maggiore densità normativa nazionale e la presenza di strumenti di tutela (in primo luogo giurisdizionale) più efficaci, per garantire l'applicazione degli obblighi derivanti dagli strumenti internazionali, colmando in parte le debolezze del sistema globale di *enforcement*⁴³. Possiamo definirlo un modello 'glocal': le caratteristiche specifiche di ogni sistema in cui ciascun caso viene deciso sono estremamente rilevanti, e conducono a esiti variabili. Tuttavia, è evidente che ci sono degli elementi comuni, consapevolmente sfruttati dagli attori, in un'ottica di azione globale, legata all'impatto transnazionale dei problemi del cambiamento climatico e della tutela ambientale.

La complessità della rete normativa si riflette anche nella complessità degli attori: la *climate litigation* è frutto infatti di una strategia consapevole e integrata a livello internazionale, che sfrutta gli elementi di apertura dei sistemi nazionali e regionali per spingere a un rafforzamento delle azioni di contrasto ai cambiamenti climatici.

Le numerose associazioni e gruppi di cittadini che sono attivi in questo ambito non mirano a risultati individuali, ma perseguono scopi di natura collettiva. In questo senso è fondamentale l'introduzione (seppure con importanti varianti nazionali) di meccanismi processuali

azione da parte del governo e del Congresso federale violasse il loro diritto fondamentale a un sistema climatico in grado di garantire la vita umana ("climate system capable of sustaining human life"), basato sul principio fondamentale della *due process clause* del V emendamento. La Corte ha però statuito che le corti federali non hanno competenza per ordinare agli organi esecutivi e legislativi di adottare provvedimenti specifici, trattandosi di una 'political question' che esula dai poteri giurisdizionali. V. *Comment - Ninth Circuit Holds that Developing and Supervising Plan to Mitigate Anthropogenic Climate Change Would Exceed Remedial Powers of Article III Court*, in 134 *Harv. L. Rev.* (2021), pp. 1929-1936.

⁴³ V. numero speciale *Introducing Transnational Environmental Law*, in *Transnational Environmental Law*, vol. 1, 2012; e *Ten Years on: Rethinking Transnational Environmental Law*, in *Transnational Environmental Law*, vol. 10, 2021.

che consentano di superare il modello individuale tradizionale, attraverso strumenti come le azioni di classe (*class actions*) e collettive, e le azioni rappresentative e di natura esponenziale (*public interests actions*). E se le controparti sono più frequentemente le istituzioni pubbliche (governi, legislatori, amministrazioni locali), non mancano azioni intentate contro soggetti privati, quali le grandi società multinazionali nel settore dell'energia.

Inoltre, la copertura mediatica delle cause è fondamentale ed estremamente curata, perché l'obiettivo dichiarato è quello di spingere ad azioni pubbliche e private radicalmente difformi rispetto alla situazione esistente. La tecnica di "regulation through litigation" appare quindi un elemento fondamentale, in cui gli aspetti tecnico-giuridici si fondono con quelli politici, sociali, economici e scientifici.

Infine, un elemento distintivo della tutela ambientale in generale, e più specificatamente dell'ambito del cambiamento climatico, è il ruolo cruciale della ricerca scientifica⁴⁴: la formazione di un ampio consenso della comunità scientifica internazionale ha in primo luogo orientato gli sviluppi normativi (per esempio attraverso le soglie massime di riscaldamento stabilite dall'Accordo di Parigi) e la loro applicazione (basti pensare al ruolo dei rapporti dello UN Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC), ma fornisce anche degli elementi probatori che sono spesso decisivi per l'esito delle controversie giudiziali: senza il solido apparato di prove riguardo alle cause e agli effetti antropici dei cambiamenti climatici, sicuramente l'esito dei processi sarebbe molto diverso.

Molti di questi elementi emergono anche da un recente rapporto internazionale in materia di *climate change litigation* globale, redatto nel giugno 2022 da un gruppo di autorevoli centri di ricerca accademici (Grantham Research Institute della London School of Economics, Sabin Center della Columbia Law School, Centre for Climate Change Economics and Policy)⁴⁵, in cui vengono evidenziati alcuni dati signifi-

⁴⁴ V. S. BALDIN (cur.), *The Role of Science in Environmental and Climate Change Adjudication in the European Legal Space: An Introduction*, in 43 *DPCE online*, 2, 2020.

⁴⁵ J. SETZER, C. HIGHAM, *Global Trends in Climate Change Litigation: 2022 Snapshot*, cit.

cativi. In primo luogo, il crescente numero di casi, che dimostra l'importanza del fenomeno: le azioni sono più che raddoppiate dal 2015, con un numero totale superiore a 2000; in oltre la metà dei casi (54%) l'esito è stato favorevole alle azioni di contrasto ai cambiamenti climatici. Circa un quarto del totale è stato intentato fra il 2020 e il 2022, e un numero crescente proviene da paesi del Sud del mondo (*global South*: 47 in America Latina, 28 nell'Asia e 13 in Africa). Inoltre, fra di essi vi è un numero significativo (73 casi) di 'casi quadro' (*framework cases*), ovvero azioni che vertono sull'intero spettro di interventi dello Stato in materia di cambiamento climatico; in quest'ambito, 8 casi sono stati decisi da corti di vertice nazionali, e in 6 casi l'esito è stato favorevole alle posizioni degli attori. Anche al di fuori di questa tipologia, aumenta il numero di casi il cui scopo non è puramente individuale, ma si lega a obiettivi di natura collettiva e sociale⁴⁶. Nella maggioranza dei casi (oltre il 70%) i convenuti sono poteri pubblici nazionali o locali, ma vi è anche un significativo aumento di casi contro grandi società attive nel settore dei combustibili fossili (*carbon majors*), e in misura minore in altri settori (agricoltura, trasporti, materie plastiche, finanza)⁴⁷. Sempre nel 70% di casi gli attori sono individui o NGO, o una

⁴⁶ Va tuttavia evidenziato che, anche se la maggior parte dei casi mira a un rafforzamento dell'azione di contrasto dei cambiamenti climatici (i c.d. *climate aligned cases*), vi è una minoranza di casi che, pur rientrando nel tema del cambiamento climatico, mira a ottenere risultati che ritardano tale azione di contrasto (c.d. *non-climate aligned cases*), come quelli che chiamano in causa i poteri dei soggetti pubblici deputati a decidere in materia, ritenendo che siano illegali. Un importante esempio è il caso *West Virginia v. Environmental Protection Agency (EPA)*, deciso dalla Corte Suprema USA nel giugno 2022 (597 U.S. (2022), 985 F. 3d 914; https://www.supremecourt.gov/opinions/21pdf/20-1530_n758.pdf), che ha significativamente limitato i poteri dell'EPA in materia di cambiamento climatico, richiedendo un espresso mandato da parte del Congresso americano. V. Case note, Harvard School of Public Health, *The Supreme Court curbed EPA's power to regulate carbon emissions from power plants. What comes next?*, 19 luglio 2022, <https://www.hsph.harvard.edu/news/features/the-supreme-court-curbed-epas-power-to-regulate-carbon-emissions-from-power-plants-what-comes-next/>; A.C. HILL, *The Supreme Court's EPA Ruling Will Delay U.S. Climate Action*, Council on Foreign Relations, 6 luglio 2022, <https://www.cfr.org/in-brief/supreme-court-epa-west-virginia-ruling-delay-us-climate-change-action>.

⁴⁷ Sono in aumento i casi di responsabilità di imprese private collegati allo sviluppo di standard di *corporate human rights due diligence*, quelli legati alle informazioni

combinazione di entrambi. Aumenta il numero di casi in cui vengono sollevate delle questioni della compatibilità di determinate norme o azioni (pubbliche e private) rispetto a diritti fondamentali di natura costituzionale o internazionale (*human rights*), soprattutto nei paesi del Sud del mondo.

Il rapporto sottolinea anche la crescente consapevolezza della comunità dei giuristi coinvolti della necessità di un uso strategico nelle azioni giudiziarie, per massimizzare l'impatto sul cambiamento delle politiche pubbliche e delle scelte private: si parla di *systemic lawyering* (che mira a un cambiamento sistematico delle politiche in materia), *movement lawyering* (che punta a rafforzare il ruolo delle comunità e della società civile) e *climate conscious lawyering* (che rende i giuristi avvocati, giudici e consulenti, degli attori per il cambiamento).

Per il futuro, si ipotizza che i temi più dibattuti nei casi giudiziali riguarderanno la responsabilità personale di amministratori e altri soggetti competenti alle decisioni sia in ambito pubblico che privato, le connessioni fra biodiversità e cambiamento climatico, il risarcimento dei danni causati dai cambiamenti climatici, i fenomeni di *greenwashing* (cioè di diffusione di informazioni errate o svianti circa gli effetti rispetto ai cambiamenti climatici), gli effetti negativi di sostanze inquinanti.

L'oggetto dei casi di *climate litigation* ha spesso importanti connessioni con i temi dibattuti nelle sedi internazionali, come la necessità di intensificare le azioni di contrasto ai cambiamenti climatici, la riduzione dell'uso di fonti energetiche fossili, l'uso di strumenti finanziari per sostenere la transizione climatica, la relazione fra il cambiamento climatico e la protezione dei diritti fondamentali. Fra l'altro, il ruolo della *climate litigation* come strumento proattivo per rendere più efficaci le politiche di governance del fenomeno è stato per la prima volta riconosciuto nel rapporto annuale del 2022 dell'*International Panel on Climate Change*⁴⁸.

collegate all'emissione di titoli sul mercato azionario, nonché alla responsabilità degli amministratori verso gli investitori per gestione prudentiale in riferimento ai rischi climatici.

⁴⁸ IPCC 2022 Report, Technical Summary, p. 98, <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/>. V. anche le conclusioni contenute nel Glasgow Climate Pact (2021), cit.

In conclusione, il sintetico quadro sviluppato in queste pagine illustra le ragioni per cui la *climate litigation* è un laboratorio privilegiato per gli studi giuscomparatisti, in cui è possibile rilevare la circolazione di strategie, modelli e regole, ma anche le resistenze e le chiusure, che mettono in discussione una serie di categorie fondamentali del diritto, quali la distinzione netta fra diritto nazionale e internazionale, fra diritto pubblico e privato, fra diritto sostanziale e processuale. La natura dinamica di questo settore evidenzia la presenza di elementi di rete che ne influenzano l'evoluzione, e consente di seguire la formazione di una *law in action* in cui il diritto è strumento di tutela dei diritti fondamentali, ma anche strumento difensivo delle prerogative nazionali, strumento di cambiamento e innovazione, ma anche di resistenza. La scala globale di questa evoluzione rende fondamentale l'analisi comparata, e fornisce spunti di grande interesse per lo studio dell'evoluzione delle categorie e delle tassonomie giuridiche, e per lo studio del rapporto del diritto con altre discipline scientifiche, in primo luogo quelle sociali, ma anche con le scienze naturali.