

Marisa Meli*

Piove. Governo ladro!

Cambiamenti climatici e nuove istanze di tutela

It's raining. Thieving Government!

Climate change and new demand for justice

DOI: 10.7413/19705476031

Abstract: The paper analyzes the new trend on Climate Justice. Particularly, it investigates on legal actions, based on human rights protection and carried against the States, responsible of a weak reaction to the current climate change. Whereas these kind of legal actions are widespread in the world the paper analyzes deeper the European Union experience, starting from the principles recognized in the European Chart of Human Rights

Parole-chiave: Climate Change – Climate Justice – Human Rights

1. I cambiamenti climatici e l'azione dell'uomo

I cambiamenti climatici sono già una realtà e stanno provocando conseguenze ben visibili in ogni parte del mondo, in termini di perdite di vite umane, perdita di biodiversità, sconvolgimento degli ecosistemi che sostengono la nostra vita¹.

A tutt'oggi, non vi è certezza sulle cause. Le opinioni più accreditate sono nel senso che il riscaldamento globale sia conseguenza dell'azione dell'uomo. Non manca, tuttavia, il pensiero scientifico critico, anzi radicalmente contrario all'idea che siano in atto cambiamenti apocalittici e, in ogni caso, che siano conseguenza dell'azione dell'uomo, mettendo piuttosto in rilievo che si tratta di cambiamenti fisiologici, che più volte si sono ripetuti nel corso delle ere geologiche².

Non sono in grado di prendere posizione su questo, ma credo sia importante partire dalla considerazione per cui l'opinione prevalente è quella fatta propria dall'Unione europea e, più in generale, posta a fondamento delle azioni intraprese sul piano internazionale.

Più precisamente, alla base delle determinazioni assunte stanno, prevalentemente, i dati scientifici e i risultati elaborati dall'IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*), il principale organismo internazionale per la valutazione dei

* Professore ordinario di Diritto privato presso l'Università degli Studi di Catania: meli@lex.unict.it

1 Tra le tante pubblicazioni sul tema Magliavacca-Rigaminti 2015 e Di Paola 2015.

2 Cfr. Battaglia, et al. 2019.

cambiamenti climatici. Il Gruppo, formato nel 1988 da due organismi delle Nazioni Unite³, è composto da scienziati provenienti da diversi paesi, ai quali è affidato il compito di esaminare e valutare le informazioni scientifiche, tecniche e socio economiche prodotte in tutto il mondo.

Nel suo quarto rapporto (2007) l'IPCC ha affermato per la prima volta la necessità di contenere l'aumento della temperatura entro i 2°C. Il quinto rapporto (2014), sui fondamenti scientifici del riscaldamento globale, denunciava la gravità della situazione, affermando a chiare lettere che *l'incapacità di prendere misure radicali* rappresenta il maggior rischio per il futuro del nostro pianeta⁴.

I Report dell'IPCC si basano su un'analisi dei dati pubblicati nelle più quotate riviste scientifiche. Stando a tali dati, l'attività antropica rappresenterebbe la causa principale dei cambiamenti climatici, dovuti principalmente all'uso dei combustibili fossili (emissione di gas-serra) ed alla deforestazione (o, più in generale, ai cambiamenti di uso del suolo). L'ultimo Rapporto, presentato nel 2019 col titolo *Cambiamento Climatico e Territorio*, mette in evidenza come a pagare le conseguenze del riscaldamento globale saranno soprattutto le popolazioni più povere, specie in Africa e Asia, anche se è tutto il pianeta a risentirne gli effetti anche indiretti, ovvero in termini di nuove migrazioni e nuovi conflitti per l'uso delle terre⁵.

2. Nasce un nuovo capitolo: la Giustizia Climatica

Non sono certo sfuggiti agli osservatori più attenti anche i limiti del lavoro del Panel, sia dal punto di vista dell'organizzazione interna, sia sotto il profilo più strettamente scientifico⁶. In particolare, c'è chi ha messo in dubbio l'affidabilità dei modelli adoperati o il fatto di aver sottovalutato il contributo dell'attività solare, tendendo peraltro ad ingigantire i cambiamenti climatici di oggi, rispetto a quelle che sono state le fluttuazioni climatiche del passato.

Ciò non di meno, l'atteggiamento che anche tali osservatori consigliano è quello più cauto, nel senso di non subordinare le decisioni politiche all'assoluta certezza scientifica. Nel contesto europeo, ciò è addirittura imposto dal principio di precauzione, enunciato dall'art. 191.2 TFUE, sul quale avremo modo di soffermarci in seguito. A partire da tali premesse, posto che non è possibile incidere sulle cause fisiche/astronomiche che condizionano l'andamento climatico, è doveroso farlo limitatamente a ciò che rientra nella sfera di controllo dell'uomo.

3 Ovvero l'Organizzazione Meteorologica Mondiale e il Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente.

4 Seguito dal rischio della stabilità, della pace mondiale, del fenomeno delle migrazioni, tra le cui cause peraltro compaiono ancora i cambiamenti climatici.

5 Report Climate Change ad Land, www.ipccitalia.cmcc.it.

6 Si rinvia soprattutto alle considerazioni svolte da Acot 2001 ma anche alle osservazioni di Carlo Carraro, riportate sul sito www.repubblica.it, col titolo *L'Appello degli scienziati. "Così deve cambiare l'IPCC per salvare il Pianeta"* (2015).

Stando sempre ai dati raccolti dall'IPCC il 65% delle emissioni di gas serra sarebbe dovuto all'utilizzo di fonti fossili ed ai processi industriali⁷.

Vere o approssimative che siano queste percentuali, è evidente che esse impegnano gli Stati ad avviare significativi processi di riconversione dell'economia.

A partire da tale premessa, ciò di cui si vuol dar conto in queste pagine attiene ad un fenomeno connesso.

È ormai in atto una tendenza che, a partire dalla considerazione per cui gli effetti dei cambiamenti climatici sono ben visibili e le risposte da parte degli Stati sono insufficienti, tende ad affidarsi a strumenti di *private enforcement*.

E così, i cambiamenti climatici finiscono nelle aule dei tribunali, generando un contenzioso che, stando ad alcune indagini, vedrebbe oggi più di mille cause nel mondo (la maggior parte delle quali ancora in decisione). Il maggior numero di casi si registra negli Stati Uniti, seguiti dall'Australia; ma è davvero un fenomeno planetario ed i primi esempi, come vedremo, li abbiamo anche in Europa (e in Italia)⁸.

In verità, il capitolo rubricato come *Giustizia Climatica* è un contenitore molto ampio, che comprende al suo interno ipotesi che vanno dal riconoscimento dello *status* di rifugiato ai cd. migranti climatici⁹, alla responsabilità degli Stati per i danni prodotti sul piano transnazionale¹⁰.

In questa sede ci occuperemo soltanto del cd. *Tort Law Approach in Climate Litigation*, ovvero delle azioni di danno che chiamano in causa la tecnica riparatoria, col suo bagaglio di promesse in termini di prevenzione e redistribuzione del rischio.

In verità, come vedremo, spesso non si tratta solo di questo e le azioni proposte sono piuttosto strumentali all'esigenza di dar voce a chi non si sente sufficientemente tutelato dalle strategie adottate dai propri governi o a quelle popolazioni che, ancor prima dei cambiamenti climatici, sono vittime dell'attuale modello di crescita.

In tutti i casi, la Giustizia Climatica intercetta temi di grande attualità che finiscono per interpellare, sia pure in diversa maniera, i termini del rapporto pubblico/privato.

3. Misure di contrasto, piani di adattamento ai cambiamenti climatici ed allocazione dei costi

Con riferimento alle azioni di *Tort*, nella loro declinazione tipica di strumento di traslazione di un costo, sono soprattutto gli Stati Uniti a fare da apripista. E tanto già basta per evocare la forte similitudine che il tema presenta con altri importanti capitoli della responsabilità d'impresa, di cui gli Stati Uniti sono stati precursori.

7 Tra i tanti dati oggi disponibili, faccio riferimento a quelli pubblicati nel sito www.iteconomy.it.

8 Secondo i dati raccolti da UN Environment, *The Status of Climate Change Litigation. A Global Review*, www.unep.org; Nespor 2018°.

9 In questi termini un caso della Nuova Zelanda che ha avuto molta eco nel mondo, cfr. Buchanan 2015.

10 Per una panoramica Maljean-Dubois 2019.

Il riferimento è alle grandi azioni legali condotte nei confronti delle multinazionali del tabacco (ma poi anche nei confronti dei produttori di amianto, e via dicendo). In tutti quei casi, il successo delle azioni intraprese è arrivato non appena si è riusciti a dimostrare come le imprese avessero piena consapevolezza della dipendenza creata dal tabacco e della nocività dello stesso (o degli altri prodotti immessi nel mercato). Si sono avute così le prime condanne, spesso a danni punitivi, anche per violazione del *duty to care* o dei doveri di informazione.

In alcuni casi, come si ricorderà, quelle azioni (spesso condotte in forma di *public nuisance*) si sono concluse con transazioni dai costi esorbitanti, attraverso le quali sono state finanziate le stesse campagne antifumo¹¹.

È con quello stesso spirito che oggi si guarda ai cambiamenti climatici e alla responsabilità delle imprese che, *consapevoli* delle conseguenze prodotte dalle loro emissioni di gas serra, avrebbero contribuito al riscaldamento globale.

D'altra parte, i cambiamenti climatici costano¹². Costano alla società in termini di disagio ma costano anche agli Stati, in termini di spesa pubblica. Nell'ambito dei paesi industrializzati, sono soprattutto gli Stati Uniti a doversi ogni anno misurare col costo di calamità naturali, quali uragani e siccità, che negli ultimi anni si sono intensificati.

Un esempio assai significativo, nella direzione indicata, è l'azione intrapresa da *Rhode Island v. Chevron Corp.* (2018). Lo Stato di Rhode Island (che è quasi integralmente sulla costa, quindi risente particolarmente delle conseguenze dell'innalzamento del livello del mare) ha agito contro 21 società petrolifere per i disagi "che ha già sperimentato e che continuerà a sperimentare nel futuro".

Nella specie, va detto che alcune imprese avevano avanzato specifiche richieste di finanziamento pubblico, per l'implementazione di piani di adattamento/mitigazione ai cambiamenti climatici. Dunque l'azione legale, ancora non definita nel merito, acquista particolare rilievo al fine di stabilire su chi debbano gravare i relativi costi¹³.

4. (segue) Una nuova ipotesi di responsabilità oggettiva per rischio d'impresa?

Impostata in questi termini, la questione ripropone un tema classico, sia pur riferito ad un ambito a dir poco sorprendente, che chiama in causa quei preziosi

11 Il Master Settlement Agreement, accordo di transazione raggiunto tra i Ministri della Giustizia di 46 Stati americani e le cinque maggiori compagnie del tabacco in America, ha cambiato radicalmente l'industria del tabacco. In quel caso, vi era a monte un'azione di per i danni cagionati dal fumo alla salute pubblica.

12 Anche in Italia, ad esempio, il rapporto emesso dall'Agenzia Ambientale europea (AEA) per il periodo 1980-2016 stima che l'Italia abbia subito danni per 64,9 miliardi di euro a causa di eventi climatici estremi.

13 Non vi è ancora una decisione sul merito (una prima pronuncia ha affrontato solo una preliminare questione di giurisdizione ritenendo che competente sia la corte statale e non federale) – cfr. www.climateliabilitynews.org. Altri casi sono riferiti da Merrill 2005.

insegnamenti che autorevoli Maestri ci hanno tramandato, in materia di responsabilità per rischio d'impresa e costo degli incidenti¹⁴.

In linea teorica, i presupposti del ragionamento sembrano esserci tutti.

Le emissioni di gas serra rappresentano il rischio, in termini di riscaldamento globale del pianeta, che le imprese introducono in società. Quel rischio non può essere del tutto eliminato, perché il nostro sistema produttivo si basa ancora prevalentemente su fonti energetiche non rinnovabili. Ecco allora che il risarcimento del danno, quale strumento che consente l'internalizzazione dei costi, può fungere da meccanismo incentivante per favorire il passaggio ad una *economia verde*, spingendo le imprese verso l'adozione di nuove tecnologie o ponendole fuori dal mercato se incapaci di assorbire il costo che generano.

Ciò è tanto più utile in un sistema in cui il *public regulator* non sembra volersi fare carico delle scelte necessarie alla riconversione.

Com'è noto, gli Stati Uniti non hanno nemmeno ratificato nemmeno il protocollo di Kyoto. L'impostazione seguita già allora (ed oggi ripresa con vigore dall'amministrazione Trump, che ha preso le distanze dall'Accordo di Parigi) è nel senso che la riduzione delle emissioni ad effetto serra non possa avvenire a scapito dello sviluppo economico. Così, al sistema delle riduzioni obbligatorie, adottato da tutti gli Stati secondo un calendario condiviso a livello internazionale, si preferisce un sistema di volontaria autoregolamentazione da parte delle industrie, favorita da un'azione persuasiva delle autorità politiche nazionali¹⁵.

In quest'ottica, ben si comprende come persuasive possano essere considerate anche le sentenze di condanna dei giudici, magari corredate da danni punitivi.

Una simile impostazione deve però fare i conti con la più banale delle osservazioni.

È molto difficile mettere in correlazione uno qualsiasi dei possibili effetti dei cambiamenti climatici con la condotta di una specifica impresa. E non solo per la più generale incertezza in ordine al contributo dell'azione dell'uomo sul clima (che, pure, assume un suo peso specifico, poiché un conto è imporre al *public regulator* di agire in base al principio di precauzione, un altro è ritenere che lo stesso atteggiamento prudenziale possa essere alla base delle determinazioni dei giudici). Ma, soprattutto, perché non siamo in presenza di "un incidente". I cambiamenti climatici sono le conseguenze di un processo di industrializzazione che si è stratificato nel tempo ed in cui altre cause esterne all'attività d'impresa, quali il disboscamento o altre forme di riduzione delle fonti di assorbimento di anidride carbonica, concorrono al riscaldamento globale.

Ciò non di meno, i sostenitori più accaniti del *private enforcement* non temono affatto questo genere di obiezioni. Si suggerisce, infatti, di attribuire maggiore credibilità agli studi scientifici che, dal canto loro, diventano più sofisticati, pubblicando dati sempre più precisi sul contributo, in termini di emissioni di gas serra,

14 È ovvio il riferimento a Trimarchi 2019 e Calabresi 2015.

15 Si registra, attualmente, un acceso dibattito condotto in termini di analisi economica del diritto, in cui si discute di "trattato ottimale". Il dibattito è stato avviato a partire dalla pubblicazione di Posner-Weisbach 2015.

delle principali imprese presenti sul mercato¹⁶. Se si rientra nella lista, sarà poi più che sufficiente procedere ad una valutazione in termini di *proximate causality* (grosso modo corrispondente all'idea del "più probabile che non").

Non credo, in tutta franchezza, che possa trattarsi di una strategia processuale di grande successo. Per di più, essa finisce con l'evocare nuove e spettacolari battaglie legali, le cui armi affilate sarebbero rappresentate da sofisticate indagini statistiche, modelli di calcolo e proiezioni, commissionate al fine di dimostrare e di confutare l'indimostrabile.

Se è così, non rimane che da chiedersi se davvero il mondo abbia (ancora!) bisogno di questo. Se davvero, davanti ad un problema che rischia di compromettere le sorti del pianeta e, con esso, dell'umanità, abbia senso affidarne la soluzione all'improbabile successo del *private enforcement*. Più in generale, se abbia senso continuare a ragionare in termini di gestione di un rischio che finisce (eventualmente anche per il tramite del meccanismo assicurativo) per essere inglobato nel metabolismo economico.

5. Oltre la logica dell'internalizzazione: i cambiamenti climatici e la violazione dei diritti umani

Va detto però che all'interno del capitolo della giustizia climatica questo genere di azioni rappresenta davvero una minima parte rispetto ad un fenomeno che è invece in rapida ascesa.

Prima di analizzarlo, bisogna partire dalla considerazione che i cambiamenti climatici interessano tutte le regioni del mondo, sia pure in forma diversa e si presentano sotto le più svariate modalità: fenomeni meteorologici estremi, scioglimento delle calotte polari e dei ghiacci perenni, aumento della siccità. L'elenco potrebbe continuare e ciascuna delle situazioni evocate può essere a sua volta causa di ulteriori conseguenze indirette, quali il proliferare degli incendi, la variazione (o persino la distruzione) della produttività agricola, la variazione nella distribuzione negli habitat, la scomparsa di alcune specie, e molto altro ancora.

Di fronte a questo scenario, che chiama in causa il concetto di habitat dell'uomo e di tutto il complesso delle condizioni esterne che consente la migliore sopravvivenza della specie umana, l'accesso alla giustizia rivela un bisogno di tutela, a partire da quelle che sono considerate le più basilari esigenze vitali.

Alcuni esempi consentiranno di capire di cosa si parla.

Un agricoltore peruviano (nel 2015) ha chiamato in giudizio una società tedesca (RWE, produttrice di energia elettrica in quel territorio), lamentando il danno che

16 È questa, ad esempio, l'analisi condotta dal Climate Accountability Institute. Ne fornisce un riscontro l'articolo *Clima*, ecco le 20 aziende che producono un terzo delle emissioni mondiali, www.ilsole24ore.com, con tanto di tabella in cui compaiono, ai primi posti, la compagnia nazionale saudita Aramco, la multinazionale statunitense Chevron, la russa Gazprom, la Exxon. In Europa, troviamo in graduatoria la francese Total, con un 17° posto. Sul tema cfr. il Carbon Major Study, in www.climateaccountability.org.

le emissioni di gas serra, sotto forma di frequenti precipitazioni, avrebbero cagionato alla propria persona, alla propria famiglia, al proprio diritto di proprietà sulla terra (destinata alla coltivazione), oltre che all'intera comunità cittadina.

In primo grado il Tribunale di Essen (dove ha la sede legale la società) ha respinto senza indugio la richiesta, essenzialmente in ragione dell'impossibilità di dimostrare il nesso causale tra i pregiudizi lamentati e le emissioni nocive. Tuttavia, nel secondo grado di giudizio, la corte ha manifestato una certa apertura, annullando la decisione di primo grado, considerando possibilistica l'ipotesi di una responsabilità d'impresa per cambiamenti climatici, nominando una commissione di esperti e chiedendo alle competenti autorità peruviane maggiori ragguagli in ordine alle condizioni climatiche dei luoghi¹⁷. A tutt'oggi, la causa non è stata decisa nel merito.

Qualche anno prima (2012) una simile azione di danno era stata esercitata da una comunità di nativi di un'isola dell'Alaska che, lamentando il pregiudizio ad essa derivante dall'erosione della costa in seguito all'innalzamento del livello dei mari, ha chiamato in giudizio una multinazionale del petrolio (*Kivalina v. ExxonMobil Corp.*). La richiesta è stata respinta, poiché la corte non ha ritenuto dimostrato il nesso causale ed ha inoltre reputato trattarsi di un'azione politica, da non poter essere discussa in sede giudiziaria¹⁸.

L'obiezione, come si suole dire, coglie nel segno. È evidente che si tratta di azioni esperite soprattutto al fine di sentire affermare la responsabilità dei protagonisti di un modello di sviluppo incurante degli effetti collaterali sul pianeta e sulle sue popolazioni più fragili. Ma proprio per questo, questo tipo di azioni ha cominciato a diffondersi su scala planetaria.

Ha suscitato molto clamore, in senso positivo, una recente decisione (2019) della Commissione sui Diritti Umani delle Filippine che, in risposta ad una petizione popolare avanzata contro un elevato numero di imprese (tra cui le italiane Eni e Italcementi) ha riconosciuto la responsabilità di queste ultime per l'impatto delle loro attività sul clima e per la conseguente violazione dei diritti umani della popolazione locale¹⁹.

Le Filippine, com'è noto, negli ultimi anni sono state colpite da fenomeni meteorologici estremi, che hanno determinato (anche) un elevato numero di perdite umane. Si tratta, infatti, del paese asiatico tra i più colpiti, per la sua conformazione geografica e per la sua ubicazione in zona equatoriale. Allo stesso tempo, si tratta di un paese molto povero, che non produce emissioni, ma subisce gli effetti di quelle prodotte dal mondo industrializzato, che sfrutta i giacimenti fossili esistenti

17 Saul versus RWE – The Huaraz Case, www.germanwatch.org.

18 Cfr. Native Village of Kivalina v. ExxonMobil Corp. The End of “climate change” tort litigation?, in www.americanbar.org.

19 Cfr. National Inquiry on Climate Change, Commission of Human Rights, Republic of the Philippines, www.chr.gov.ph Circa l'eco che la decisione ha ricevuto nel nostro paese cfr. Filippine: Eni e Italcementi accusate di violazione di diritti umani legate ai cambiamenti climatici, 2016, cfr. www.greenreport.it, ma anche www.ilfattoquotidiano.it

a proprio vantaggio. È di tutta evidenza come, in questo come in altri casi simili, l'espressione Giustizia Climatica assume un significato assai proprio.

Non è, quella della Commissione filippina, la prima decisione di questo tipo.

Nello scenario globale, già in altre occasioni (che ancora, tuttavia, si contano sulle dita di una mano) è stata riconosciuta la responsabilità delle grandi multinazionali per i danni prodotti alle comunità locali. È il caso, ad esempio, del popolo degli Ogoni (Nigeria), riconosciuta dalla Commissione africana dei diritti dell'uomo vittima delle multinazionali petrolifere che, incuranti delle loro esigenze più elementari, hanno sottratto consistenti porzioni di terra fertile per destinarle all'apertura di nuovi pozzi petroliferi²⁰.

La stessa cosa si tenta di fare con i cambiamenti climatici, considerati l'emblema, l'incarnazione ultima e definitiva, degli errori di un modello di industrializzazione che ha prosperato incurante dei propri saccheggî e dei propri soprusi.

Su queste basi, un'altra comunità indigena dell'Artico ha presentato una nuova petizione (alla Commissione Inter-Americana dei diritti umani), per le minacce che i cambiamenti climatici rappresentano ai suoi più elementari diritti alla vita, alla proprietà (stavolta intesa come diritto ad occupare stanzialmente le terre tramandate dai loro avi), al mantenimento delle proprie tradizioni culturali. Ed in effetti, si tratta di una petizione di estremo interesse che documenta, anche attraverso immagini, l'inestricabile collegamento tra il popolo e il suo territorio e l'incedere di una nuova realtà che sta irrimediabilmente compromettendo persino le più elementari esigenze di vita²¹.

Occorre subito sgomberare il campo da un possibile equivoco. Le Corti internazionali a tutela dei diritti umani, ciascuna con le proprie peculiarità dal punto di vista sostanziale e procedurale, non si occupano di "allocazione dei costi", nel modo in cui intendiamo questa espressione attraverso le regole sulla responsabilità civile. Il riconoscimento della violazione dei diritti dell'uomo assume tutto il suo peso sul piano costituzionale, ovvero sul piano dell'individuazione di limiti all'azione dei pubblici poteri, ma non si traduce affatto in un intervento di carattere riparatorio dei diritti violati. L'esempio, per noi più familiare, della Corte europea dei diritti dell'uomo è di tutta evidenza. A fronte del riconoscimento della violazione di diritti dell'uomo enunciati dalla CEDU, la Corte può anche prevedere una "condanna" al pagamento di una somma di denaro. Ma non è affatto detto che ciò accada (come non è accaduto nel recente caso *Ilva*²²) e, in ogni caso, si tratta di somme assai modeste, che assumono un significato meramente simbolico.

20 Si veda, per tutti, Marchisio 2007.

21 Petition to the Inter-American Commission on Human Rights seeking relief from violations of the Rights of Arctic Athabaskan Peoples resulting from Rapid warming and Melting caused by emissions of black carbon by Canada, Doc. disponibile nel sito www.law.columbia.edu.

Sul tema *Goldberg-Wagner* 2004 e *De La Rosa Jaimes* 2015a. Con riferimento ad altri casi, relativi a popolazioni native americane *De La Rosa Jaimes* 2015b e *Quirico-Boumghar* 2016.

22 Corte europea dei diritti dell'uomo, cause riunite 54414/13 e 54264/15, *Cordella et al. v. Italy*, 24 gennaio 2019.

Se, viceversa, a partire dall'assunto della violazione dei diritti umani si chiamano in causa le imprese che se ne ritengono responsabili, entra in gioco il *private enforcement* nel senso suo proprio, ovvero come strumento di traslazione di un costo²³.

Come abbiamo già detto, però, tale richiesta deve fare i conti con la capacità di dimostrare in giudizio i presupposti che ne costituiscono il fondamento, sia in termini di situazione soggettiva violata sia in termini di prova del nesso causale tra condotta ed evento. Ritornano, dunque, tutte le difficoltà sopra evidenziate, che difficilmente potranno esser superate ragionando in termini di *proximate causality*. Seguiremo con interesse gli sviluppi del caso tedesco (e di tanti altri simili ad esso), ma se davvero i giudici dovessero arrivare a riconoscere le ragioni del coltivatore peruviano, considerando l'impresa responsabile degli effetti climatici che si producono in quel territorio, andrebbero davvero molto oltre l'applicazione di principi consolidati.

A partire da tale premessa, al fine di superare le difficoltà di ordine probatorio, la soluzione da alcuni proposta è quella di abbandonare la prospettiva del risarcimento del danno, individuando il rimedio più adatto nell'inibitoria (*injunction relief*)²⁴.

In effetti, anche nella nostra esperienza giuridica, la giurisprudenza è intervenuta molte volte proprio con lo strumento dell'inibitoria (per lo più, in forma cautelare) per contenere "nuovi" rischi, quali l'elettrosmog, le polveri sottili, i pericoli derivanti dall'installazione di discariche, inceneritori, e simili. Al punto da far parlare di una sorta di *terra di mezzo*, in cui il rimedio finisce con l'essere adoperato anche laddove non vi sia certezza in ordine ai presupposti per il risarcimento del danno, ma la situazione concreta ed il pericolo che la stessa possa rappresentare, per la salute o anche solo per il timore di potersi ammalare, suggeriscono di intervenire pur in mancanza di un'esatta ricognizione dell'interesse da tutelare²⁵. Quanto detto, tuttavia, non elimina ancora il problema relativo alla prova del nesso causale poiché, sia pure con minor rigore, dovrà risultare almeno plausibile l'ipotesi che il danno o il pericolo di danno derivi dallo svolgimento di una determinata attività e, soprattutto, che dalla sua reiterazione possa derivare un pregiudizio imminente.

Forse, una qualche possibilità di successo potrebbe avere, più che l'esperimento di una singola azione di danno, l'esercizio di una sorta di azione popolare, che consentirebbe di intervenire sotto il profilo del comune interesse alla fruizione di beni comuni (quali la calotta polare, i ghiacciai, più in generale l'habitat naturale)²⁶. Ma è di tutta evidenza come un'azione di tal fatta possa essere immaginata solo all'interno di un perimetro normativo che ne definisca presupposti e contenuti.

23 Una delle prime riflessioni sul tema è quella di Grossman 2003.

24 In questi termini Magnus 2013.

25 Consolo 2003.

26 Il riferimento è alla proposta di legge Rodotà di modifica del libro III del codice civile, attraverso l'inserimento della categoria dei beni comuni, tutelati, sotto il profilo inibitorio, attraverso l'azione popolare. Per maggior approfondimenti www.generazionifuture.org.

6. Un radicale mutamento di prospettiva: i cambiamenti climatici ed il “fallimento delle istituzioni”

Sono proprio le difficoltà evidenziate ad aver con ogni probabilità suggerito di sperimentare altre strade, orientando la *Giustizia climatica* in direzioni inconsuete.

L’ida di partenza è quella di vedere nei danni causati dai cambiamenti climatici non già un fallimento del mercato, ovvero di esternalità negative sofferte dalla collettività, quanto piuttosto un “fallimento delle istituzioni”, nell’adozione delle necessarie misure di intervento.

Ed è così che gli Stati finiscono nelle aule dei Tribunali!

L’esempio più famoso e ormai ampiamente commentato è quello olandese²⁷. La *Urgenda Foundation* (un ente impegnato nello sviluppo sostenibile) e un gruppo di 900 cittadini hanno agito contro il governo olandese, chiedendo ai giudici di obbligare le autorità statali ad una seria riduzione delle emissioni di gas serra (oltre i risultati già raggiunti e nel rispetto delle indicazioni fornite dall’IPCC). I giudici hanno dato seguito a tale richiesta, basando la loro decisione sugli artt. 2 e 8 CEDU, oltre che sugli obblighi di protezione sanciti dal codice civile olandese²⁸.

La pronuncia è stata confermata in Appello²⁹. La Corte ha in parte modificato le argomentazioni a sostegno. Ha respinto il fondamento dell’azione negli artt. 2 e 8 della CEDU (perché non danno accesso alla giurisdizione interna), ma ha condiviso l’idea di fondo in ordine al rapporto tra diritti umani e cambiamenti climatici ed agli obblighi di protezione gravanti sugli Stati.

Più precisamente, alla base del ragionamento c’è, da un lato, il convincimento di dover prendere sul serio gli impegni assunti dagli Stati sul piano internazionale; dall’altro, la consapevolezza che quegli obblighi siano funzionali alla realizzazione dei diritti umani e dunque espressione di un più generale dovere di protezione che incombe sugli Stati.

Sulla base di tali premesse, i giudici olandesi hanno “invitato” il governo olandese a ridurre le emissioni di gas serra di almeno il 25% (un livello significativamente superiore rispetto a quello fino ad allora raggiunto).

Infine, anche la Suprema Corte olandese ha avallato l’interpretazione dei giudici di merito ritenendo, in particolare, che ad essa non si frapponesse il principio di separazione dei poteri, poiché attraverso l’*order* dell’autorità giudiziaria si impone allo Stato di fare di più, senza entrare nel merito dei provvedimenti da adottare.

La pronuncia olandese è a tutt’oggi un caso isolato. Ma sono pendenti nel mondo numerosi ricorsi davanti al giudice nazionale per rivendicare misure di intervento più stringenti rispetto a quelle adottate dai rispettivi governi.

Nel 2015 in *Juliana vs. United States of America*, 21 giovani hanno chiamato in causa il governo statunitense lamentando il fatto che avrebbe fallito nel protegge-

27 Per tutti Bang-Holle 2020.

28 *Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands*. Tra i tanti commenti Cox 2016, Leijten 2019.

29 *Wewerinke-Singh 2019; Quirico-Boumghar 2016*.

re la loro vita, la loro libertà, la loro proprietà, continuando a consentire l'uso di carburanti fossili nonostante fossero note le conseguenze. Non è casuale che l'azione sia stata intrapresa da giovani (*Juliana* è l'equivalente della "nostra" *Greta*), a dimostrazione del fatto che la questione investe le sorti delle generazioni future³⁰.

Nel 2017, in Irlanda, è la volta dei *Friends of the Irish Environment*, sempre sul presupposto che il governo irlandese non avesse fatto abbastanza e che il Piano nazionale per la riduzione dei cambiamenti climatici non proteggesse in maniera adeguata le generazioni presenti e future. Il caso è stato discusso davanti alla *High Court of Dublin* nel gennaio di quest'anno e la decisione è stata, stavolta, a favore del governo³¹. Nella specie, la Corte non ha ritenuto che le misure adottate dal Governo fossero inadeguate. Ma, al di là dell'esito, è già significativo il fatto che sia entrata nel merito della questione, sindacando l'azione governativa.

È poi la volta della Francia, con l'iniziativa ancora pendente *Climat: stop a l'inaction, demandons justice!*³²

Ed infine dell'Italia. La modalità è identica in tutti i casi riferiti. Si tratta di una petizione *on line*, stavolta col nome altisonante di *Giudizio universale*³³. Si invoca "giustizia climatica", ovvero "giustizia per i danni apportati al sistema climatico globale", ed a fondamento dell'azione si pone, come sempre, il rispetto dei diritti umani, l'eguaglianza tra i popoli e le generazioni, il riconoscimento delle responsabilità storiche per la distruzione climatica e ambientale³⁴.

Dai media si ha notizia di analoghe azioni portate avanti nel mondo, dall'Australia, al Pakistan, alla Nigeria.

7. Anche l'Unione europea è chiamata a rispondere del suo operato

Ed è così venuto il turno dell'Unione europea, chiamata anch'essa a rispondere del suo operato. In *Armando Ferrão Carvalho and Others v. The European Parliament and the Council* (2018) dieci famiglie (residenti in Portogallo, Germania, Francia, Italia, Romania, ma anche Kenya and Fiji) e l'Associazione svedese Sáminuorra, hanno agito davanti alla Corte di Giustizia per chiedere all'UE di intensificare gli sforzi per la riduzione delle emissioni di anidride carbonica. Del tutto irrilevante è la circostanza che l'Europa sia stata non solo parte ma protagonista dell'Accordo di Parigi. Anzi, proprio questo ha fornito argomento, da cui far derivare dei precisi doveri di azione.

Si è così agito, ex art. 263 TFUE, per invalidare alcune direttive europee (il cd. pacchetto clima) considerate poco stringenti rispetto agli impegni assunti sul piano internazionale, ma invocando anche la responsabilità extracontrattuale delle istituzioni europee, ex art. 340 TFUE, per violazione dei diritti (alla vita, all'integrità della persona, al benessere dei bambini, al lavoro in condizioni di sicurezza,

30 www.ourchildrentrust.org.

31 www.climatecaseireland.ie.

32 www.laffaireusiecle.net.

33 www.giudiziouniversale.eu.

34 Per una panoramica Blennerhassett 2016.

alla libertà d'impresa, alla proprietà, a un trattamento equo!) riconosciuti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Alla Corte è stata chiesta la condanna delle istituzioni europee al risarcimento dei danni, ma sotto forma di risarcimento in forma specifica, ovvero attraverso l'emanazione di un *order*, per ottenere l'adozione di provvedimenti più stringenti.

Gli attori sono per lo più agricoltori ed operatori turistici (lo è anche la famiglia Elter, valdostana, che ha preso parte all'iniziativa), che lamentano il pregiudizio causato dai cambiamenti climatici alla loro attività lavorativa³⁵. Ma è parte del giudizio anche una comunità indigena (la comunità svedese Saami), dedita da millenni all'allevamento della renna, che lamenta (guarda un po'!) il danno alla propria identità culturale ed alle proprie più elementari esigenze di sostentamento.

La Corte ha respinto l'azione sotto tutti i profili indicati.

Con riferimento alla richiesta di annullamento delle direttive europee, essa ha richiamato la propria precedente giurisprudenza (notoriamente, sul punto, molto restrittiva³⁶) ed ha ritenuto non soddisfatti i presupposti dell'incidenza delle direttive impugnate su un interesse *diretto ed individuale* dei ricorrenti (ex art. 263 TFUE).

A partire da tale premessa, la Corte ha respinto anche l'azione di danno senza nemmeno soffermarsi sui suoi (eventuali) presupposti, ma unicamente in quanto in concreto finalizzata da ottenere quel medesimo risultato precluso dalla prima impugnazione (l'annullamento delle direttive).

Attualmente, è pendente il ricorso presentato dalle parti soccombenti, sotto entrambi i profili indicati.

8. La via dei diritti: una strada vincente?

Poco importa conoscere la fine della storia che, presumibilmente, si risolverà in un nulla di fatto. Ma ad assumere rilevanza è, in sé, il trend descritto e, soprattutto, la circostanza che abbia già condotto, in Europa, ad un'esperienza di successo.

Le iniziative, come si è detto, si susseguono in tutto il mondo e dovunque si utilizzano le stesse modalità di adesione, gli stessi argomenti, le stesse richieste. Si potrebbero semplicemente ignorare, in ragione delle evidenti anomalie che presentano in termini di sovversione dei principi di sovranità degli Stati e di separazione dei poteri. Ma sarebbe, a mio parere, un duplice errore. In primo luogo, perché è evidente che la giustizia climatica intercetta dei bisogni reali, ai quali si deve quantomeno cercare di dare una risposta. In secondo luogo, perché gli argomenti su cui tali iniziative si basano non sono, poi, così banali e finiscono con il porre questioni di non poco conto.

35 Anche qui avviata anche raccolta firme di adesione a supporto azione legale. "Dobbiamo rafforzare l'azione per il clima e innalzare gli obiettivi Ue 2030 in coerenza con l'accordo di Parigi. Legambiente sostiene pienamente l'azione legale della famiglia Elter, che può aiutarci a mobilitare i cittadini e a esercitare una crescente pressione sui governi affinché adottino politiche ambiziose in materia di clima ed energia e perché l'Europa diventi un esempio internazionale".

36 Seguendo il cd. "criterio Plaumann", cfr. De Dominicis 2016.

Innanzitutto, dette iniziative sono la concretizzazione delle proteste organizzate da vasti movimenti di opinione, che riguardano il mondo delle associazioni ambientaliste, delle organizzazioni a difesa dei diritti umani, di ONG di vario tipo.

Il nuovo *mantra* comune è che *l'incapacità dei governi di agire sui cambiamenti climatici di fronte a prove scientifiche schiacciante potrebbe essere la più grande violazione internazionale dei diritti umani nella storia*³⁷. Alcune organizzazioni si spingono al punto da stilare nuove Carte dei diritti, in cui si fa esplicito riferimento al “diritto al clima”, ai “diritti delle generazioni future” e a tutto ciò che possa far transitare le emergenze climatiche attraverso il linguaggio dei diritti dell'uomo.

La ragione è più che comprensibile.

I cambiamenti climatici, come si è detto, chiamano in causa il concetto di *habitat* naturale, come complesso delle condizioni che assicura la sopravvivenza della specie umana. Il riscaldamento globale evoca scenari apocalittici, ovvero il rischio di grandi catastrofi ecologiche e di sconvolgimento dei cicli biogeochimici che consentono la sopravvivenza e l'espansione della specie umana.

In questo scenario, è più che naturale che si attribuisca grande rilievo agli impegni assunti sul piano internazionale (giacché è ovvio che non si tratta di problemi che possono essere risolti entro i confini di un singolo Stato) e, di conseguenza, al dovere che ricade su ogni singolo Stato ad una fattiva collaborazione, prima che accada l'irrimediabile.

Il convincimento diffuso è che non si stia facendo abbastanza. Il timore è che gli stessi decisori siano in balia di altri attori globali, quali le multinazionali, le banche d'investimento e tutto ciò che sappiamo essere una sorta di regia occulta, nelle decisioni che riguardano il sistema economico.

Prevale, così, un senso di impotenza, perché non è facile far sentire la propria voce. Abbiamo visto sopra che il *private enforcement* non promette buoni risultati. Ma anche il diritto internazionale, dal canto suo, mostra tutta la sua debolezza, dal momento che non esistono strumenti di coercizione degli Stati e non ci sono rimedi da attivare.

Ecco allora che si sceglie di percorrere la strada dei diritti umani.

Questi ultimi sì, sono uno strumento infallibile.

I diritti umani sono oggetto di riconoscimento e di protezione in numerose carte internazionali. Ed anche se non si fa esplicito riferimento al clima (come nella Carta europea dei diritti fondamentali) gli effetti del cambiamento incidono comunque su molteplici aspetti che vanno dalla vita, alla salute, fino ai diritti di natura patrimoniale (il diritto di proprietà, il diritto di iniziativa economica)³⁸.

La strada sembra davvero infallibile perché, stando ancora all'esempio europeo, al riconoscimento dei diritti umani si accompagna il principio di effettività della

37 Così ad esempio nel sito www.amnesty.it.

38 Così ad esempio il Global Network for the Study of Human Rights and the Environment (GNHRE), che ha stilato una vera e propria Dichiarazione sui Diritti Umani e sui Cambiamenti Climatici, proprio allo scopo di fornire una base di riferimento per la Giustizia Climatica. Essa riconosce (tra le tante altre cose, in termini di diritti di azione, di informazione, ecc.) anche un “diritto al clima”. Cfr www.gnhre.org.

tutela, ovvero il diritto a un ricorso effettivo davanti a un giudice (così nell'art. 47 della Carta europea; e così, ancor prima nell'art. 13 della CEDU)³⁹.

D'altra parte, lo sappiamo, i diritti vanno "presi sul serio"⁴⁰. Se è così, essi possono davvero segnare la vittoria dell'uomo (inteso come genere umano) sulle ragioni del mercato e dell'economia. Sarà l'individuo a dettare le priorità.

9. Alcune considerazioni critiche

Ci si potrebbe compiacere per i risultati che una tutela che transita dai diritti umani consente di raggiungere e, in particolare, per la pronuncia olandese che ha saputo tradurli in realtà. Sembra, peraltro, che il governo olandese, ancor prima che il caso giungesse innanzi alla Suprema Corte, abbia avviato una seria revisione delle sue politiche climatiche, al punto da divenire, oggi, una delle esperienze leader in ambito europeo. Un incoraggiamento significativo, dunque, per tutti i movimenti in azione che intendono perseguire analoghi obiettivi.

È dunque questa la strada da percorrere?

Ritengo sia lecito esprimere qualche dubbio ed anche qualche considerazione critica.

In primo luogo, la tendenza in atto dimostra, qualora ce ne fosse stato bisogno, quanto è cambiato il linguaggio che ruota intorno ai diritti, anche nel contesto europeo.

La nostra Costituzione, così come altre costituzioni del dopoguerra, ha rappresentato una "seconda stagione" dei diritti, rispetto a quelli enunciati nelle carte ottocentesche, a partire dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo.

Essa non si è limitata a riconoscere ai suoi cittadini libertà *dallo* Stato, ma anche libertà *attraverso* lo Stato, cercando di combinare la sfera di intangibilità dell'individuo con la dimensione sociale della sua esistenza. In quest'ottica, la dignità dell'uomo, la sua sicurezza, il soddisfacimento dei suoi bisogni essenziali, chiamava direttamente in causa il ruolo attivo delle istituzioni ed i doveri di solidarietà politica, economica e sociale.

Se dovessimo guardare al problema dei cambiamenti climatici con il linguaggio di allora, non potremmo che concludere dicendo che si tratta, innanzitutto, di interessi della collettività, che possono pure assurgere a veri e propri diritti, ma solo nel senso di diritti sociali.

Oggi non è più così. Si tende a far confluire ogni dimensione dell'esistenza (anche il clima) tra i diritti di libertà, rispetto ai quali lo Stato e i suoi apparati vengono considerati la minaccia più imminente, non il tramite per la loro realizzazione.

In verità, ciò che si rimprovera allo Stato non è di attentare direttamente alla vita, alla salute, alla proprietà dei consociati. Ciò di cui lo si accusa è di non creare le condizioni affinché la vita, la salute, la proprietà risultino sufficientemente al sicuro; nella specie, attraverso una legislazione carente o inadeguata.

39 Libertini 2016.

40 È ovvio il riferimento all'insegnamento di Dworkin 2010.

Nel riconoscere la responsabilità del governo olandese, la Corte ha operato un netto richiamo alla teoria degli obblighi positivi, elaborata dalla Corte di Strasburgo, per affermare che gli Stati aderenti alla Convenzione devono non solo impedire la violazione dei diritti enunciati dalla Convenzione, ma anche garantire la loro effettiva tutela, sia pure entro i margini dei rispettivi poteri discrezionali di azione. In questi termini, la violazione di un obbligo positivo è stata da ultimo riconosciuta dalla Corte EDU anche nel caso *Ilva*, considerando in difetto il nostro Stato per non avere fatto in modo che lo svolgimento di un'attività d'impresa si svolgesse senza ledere le condizioni di salute degli abitanti del luogo⁴¹.

In qualche modo, la logica non è diversa da quella delle libertà *attraverso* lo Stato. Il linguaggio però cambia. I doveri di solidarietà diventano obblighi di protezione e questi ultimi, se non maneggiati con cura, rischiano di essere davvero fraintesi.

Ciò che si vuol dire è che, da un lato, è del tutto comprensibile che si avverta l'esigenza di porre al centro dell'attenzione il tema dei diritti dell'uomo, soprattutto laddove le strutture politiche non sembrano in grado di governare fenomeni di rilevanza sociale di portata globale. A questa esigenza sembrano oggi rispondere, in maniera molto puntuale, le Corti specificamente preposte alla tutela dei diritti umani, alle quali va riconosciuto il merito di interpretare in maniera evolutiva il contenuto di tali diritti e di imporre una riflessione a partire dall'individuazione delle responsabilità, anche storiche, dei soggetti politici ed economici artefici dell'attuale modello di crescita.

Ma non sembra altrettanto convincente il tentativo di tradurre tali responsabilità politiche in vere e proprie azioni legali, degradando lo Stato (con i suoi obblighi di protezione) ad una sorta di soggetto passivo di un rapporto obbligatorio ed attribuendo alla magistratura ordinaria il compito di accertare il suo "inadempimento". Il rischio, di tutta evidenza, è quello di stravolgere l'assetto costituzionale sul quale, in fin dei conti, si basa lo stesso riconoscimento dei diritti.

Più precisamente, non è che gli Stati non possano essere ritenuti responsabili se omettono di provvedere alla gestione dei bisogni dei consociati e, più specificamente, se non presidiano il controllo delle modalità d'uso di risorse comuni; ma i presupposti di tale responsabilità devono essere ricondotte alle regole generali e non possono trovare fondamento in un contesto in cui non è normativamente specificato l'impegno loro richiesto, risolvendosi altrimenti in un controllo di tipo politico, per di più demandato alla magistratura ordinaria.

Lo stesso è da dirsi in ordine alla possibilità di attivare un rimedio su misura, quale un *order* da rivolgere all'autorità governativa, con l'inevitabile conseguenza che il compito di produrre il diritto non spetta più alla legge, ma al giudice: a quest'ultimo è dato di fare quel che il diritto non è più in grado di fare, ossia scegliere la soluzione più giusta, indicare la strada più adeguata, rappresentare la via della ragionevolezza. Ne esce in tal modo completamente oscurato il primato della legalità⁴².

41 Cordella ed altri c. Italia, ricorsi 54414/13 e 54264/15, 24 gennaio 2019.

42 Barcellona 2016.

Ed allora, se da un canto il tema dei cambiamenti climatici impone un'attenzione, dall'altro il compito del giurista non può essere quello di assecondare questa deriva, rendendosi a sua volta complice di un processo di delegittimazione delle istituzioni, in cui non ci sono più regole e, nel lungo periodo, non sarà più possibile discernere la possibile traiettoria del caos. A dispetto delle buone intenzioni, che certamente avranno i movimenti d'opinione a sostegno dei diritti umani e della lotta contro i cambiamenti climatici, si finisce in tal modo con l'avvalorare quell'ondata di antipolitica e di populismo che sta già infettando la nostra democrazia.

10. I cambiamenti climatici in Europa: ambiente, sostenibilità e integrazione nella Carta europea dei diritti

Come si è detto nella parte introduttiva del presente lavoro l'Unione europea attribuisce molto credito alle analisi condotte dall'IPCC ed è stata sempre presente, in modo attivo, anche nell'ambito delle iniziative internazionali, già a partire dal protocollo di Kyoto⁴³. In maniera consequenziale, ha espressamente indicato nel Trattato, tra i suoi obiettivi in materia ambientale, "la promozione sul piano internazionale di misure destinate ... a combattere i cambiamenti climatici" (art. 191, 1c., TFUE) e non si può dire che la disposizione sia rimasta lettera morta, perché è con questo spirito che ha ricoperto un ruolo di primo piano negli Accordi di Parigi. Ha inoltre dato attuazione a questi principi in vario modo, che vanno dall'adozione di direttive (pacchetto Clima-Energia 2020), alla adozione di una serie di misure trasversali, che hanno da ultimo condotto al cd. *Green Deal* europeo e, soprattutto, nella proposta di regolamento "legge europea sul clima"⁴⁴. Attraverso tali atti l'Unione europea, attualmente responsabile più o meno del 10% delle emissioni mondiali di gas serra, si è prefissa l'obiettivo di ridurre tali emissioni entro una percentuale consistente entro il 2030, per giungere ad un risultato di emissioni-zero entro il 2050, ovvero per divenire (entro la data indicata) il primo continente climaticamente neutro, dotato di una economia che non genererà emissioni nette di gas ad effetto serra e in cui la crescita economica sarà dissociata dall'uso delle risorse.

Il tema dell'ambiente è inoltre preso in considerazione (sotto il profilo del collegamento col tema dei diritti umani) nella Carta fondamentale dei diritti dell'Unione europea, nel suo capo IV, rubricato *Solidarietà*, in cui l'art. 37 afferma: "*Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile*".

La disposizione colloca l'ambiente (e, con esso, i cambiamenti climatici) nella sede più consona, evidenziandone la dimensione collettiva ma, soprattutto, operando un imprescindibile collegamento con le politiche dell'Unione. Essa inoltre

43 Nespor 2016b.

44 Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, COM/2020/80 final.

fa esplicito riferimento ad alcuni principi che, nella materia in questione, finiscono per ricoprire un ruolo centrale.

In particolare:

a. Il principio dello sviluppo sostenibile

Il concetto di sviluppo sostenibile, com'è noto, è stato introdotto per la prima volta con il Rapporto Brundtland (1987). Allora, si evidenziava come

L'umanità ha la possibilità di rendere sostenibile lo sviluppo, cioè di far sì che esso soddisfi i bisogni dell'attuale generazione senza compromettere la capacità di quelle future di rispondere ai loro. Il concetto di sviluppo sostenibile comporta limiti, ma non assoluti, bensì imposti dall'attuale stato della tecnologia e dell'organizzazione sociale alle risorse economiche e dalla capacità della biosfera di assorbire gli effetti delle attività umane. La tecnologia e l'organizzazione sociale possono però essere gestite e migliorate allo scopo di inaugurare una nuova era di crescita economica.

Così si scriveva in un momento storico ben diverso da quello attuale, in cui si cominciavano ad intravedere i primi lati oscuri della crescita, ma si confidava ancora nel fatto che opportune "correzioni del mercato" fossero sufficienti per riequilibrare il rapporto tra ambiente e sviluppo. In ogni caso, si propendeva per una prospettiva non di crescita zero (come pessimisticamente diagnosticato dal Club di Roma qualche anno prima), ma, appunto, di crescita sostenibile⁴⁵.

Il principio dello sviluppo sostenibile, dopo questo primo esordio, è divenuto uno dei capisaldi dell'Unione, espressamente menzionato tra le disposizioni di apertura (3.3. del TUE).

A dispetto della sua collocazione, però, esso è sempre stato considerato poco più che una enunciazione di principio, troppo generica per poterne desumere un contenuto preciso. D'altra parte, il principio indica solo una strada, che deve necessariamente essere riempita di contenuto attraverso scelte politiche ed azioni concrete.

Oggi, di fronte ai cambiamenti climatici e alle tante altre questioni ambientali che pone il mondo contemporaneo è necessario ricollocare il principio di sostenibilità al centro di ogni riflessione.

Ciò, soprattutto, alla luce del nuovo tassello, rappresentato dalla Dichiarazione dell'ONU *Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*, che ne esplicita ulteriormente il contenuto.

L'ultimo *Programma d'azione per le persone, il pianeta, la prosperità* togliere fa chiaramente propria l'idea che la sostenibilità non si misura solo sulle conseguenze ambientali dello sviluppo, ma riguarda anche i profili economici e sociali. Esso sarà a breve sostituito dal nuovo programma d'azione che, in sintonia con il Green Deal, farà certamente proprio l'obiettivo della neutralità climatica, entro il 2050.

b. Il principio di integrazione

Gli artt. 11 TFUE e 3, c.3, TUE enunciano un ulteriore principio di fondamentale importanza, richiamato dall'art. 37 della Carta fondamentale: *“le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile”*.

Il principio, soprattutto se letto alla luce del nuovo significato che ha assunto lo sviluppo sostenibile, rappresenta davvero la chiusura del cerchio.

Oggi, è davvero possibile comprendere i limiti del pianeta e conciliarli col progresso. Si tratta, anzi, di un atto dovuto, poiché la necessità di integrare politiche di sviluppo economico, politiche di avanzamento sociale e tutela ambientale è imposta dal Trattato.

Ecco allora che crescita economica, protezione dell'ambiente, lotta alla povertà, tutela dei diritti umani, sono tutti obiettivi da vedere tra loro non in conflitto, ma interdipendenti.

Applicando questi principi ai cambiamenti climatici ne deriva un quadro molto interessante. L'impegno che l'Unione ha fatto proprio non è soltanto quello di trasporre gli obblighi internazionali in misure concrete, attraverso l'adozione di misure (quali il pacchetto-clima) volte alla riduzione delle emissioni di gas serra.

L'impegno che l'Unione ha fatto proprio è assai più ampio: tutte le politiche dell'Unione devono inforcare le lenti che guardano ai limiti del pianeta, al riscaldamento globale e, di rimbalzo, alle popolazioni più colpite, agli abitanti delle Filippine, alle popolazioni artiche, ai coltivatori di renne ...

Quello che i cittadini possono pretendere, in nome di quanto affermato nell'art. 37 della Carta fondamentale, è la coerenza in tutte le politiche e le azioni intraprese.

11. I cambiamenti climatici: un interesse della collettività alla coerenza delle politiche interne ed europee

La Carta fondamentale contiene dunque dei principi importanti, che davvero consentirebbero all'Europa di costruire una forte identità e di rendersi protagonista di un processo di cambiamento, nel mondo contemporaneo.

A partire dalle enunciazioni in essa contenute sembrerebbero esserci tutti i presupposti affinché la visione sistemica di Capra diventi realtà. Da un lato, il richiamo ad un principio di crescita sostenibile, dal punto di vista ecologico e sociale, che si riflette sulla consapevolezza che il pianeta non può prestarsi ad una prospettiva di crescita illimitata e continua. Dall'altro, il richiamo ad un principio di integrazione, che si riflette sull'idea che la costruzione di un nuovo equilibrio non possa prescindere da una visione olistica: non si può pensare di cambiare il rapporto tra l'umanità e la biosfera senza cambiare i termini delle relazioni che gli uomini intrattengono tra loro. Non si può parlare di crescita sostenibile sol perché si adotta un pacchetto di direttive che riduce le emissioni di gas serra, se in nome di quella stessa crescita si consentono distruzioni, abusi e soprusi in un punto più lontano del mondo.

La Carta fondamentale è stata presentata come una nuova Costituzione dell'Europa, che sanciva il passaggio da un'Europa dei mercati a un'Europa dei diritti⁴⁶. Ed in effetti essa contiene tutti gli elementi indispensabili per stabilire le giuste priorità. Purché, ancora una volta, sia presa sul serio.

In concreto, la strada che si continua a percorrere è ben diversa. Si continua a riporre un'ostinata fiducia nella crescita economica infinita e nel convincimento che l'oggi sia più importante del domani, il presente più del futuro. Si continua a manifestare il *volto beffardo del diritto*⁴⁷, enunciando dei principi e lasciando che le cose vadano in tutt'altra direzione.

Ed allora, ciò che va detto a chiare lettere è che è su questo piano che si impone un radicale mutamento, orientando la Giustizia climatica in una direzione precisa, che non può essere quella di una generica responsabilità degli Stati, ma può partire dall'idea di un controllo, rispetto alla coerenza delle politiche economiche attuate.

Faccio solo un esempio, forse banale, ma che mostra quanto si è lontani da questo traguardo: è passato totalmente in sordina un trattato commerciale stipulato la scorsa estate (2019) dall'Unione europea con gli Stati Uniti per aumentare l'esportazione di carne bovina americana. In un trafiletto molto breve, l'accordo è presentato dalla stampa attraverso le parole di Trump, che rivendica la "grande vittoria per gli allevatori americani".

Una rapida ricerca consente di verificare che anche l'Unione europea ha presentato il risultato raggiunto con grande soddisfazione, perché l'accordo contiene ampie rassicurazioni sotto il profilo della salute: si tratterà infatti di carni non trattate.

Ottimo. Ma i cambiamenti climatici? Non si è forse tutti d'accordo nel ritenere che gli allevamenti di bestiame sono una delle principali cause di emissione di gas serra? E cosa succede se a quelle emissioni si aggiungono quelle relative al necessario trasporto della merce da un continente ad un altro? Si è proceduto ad una valutazione in ordine all'impatto ambientale del trattato? C'è una motivazione che spiega se e in che misura i costi (in termini di emissioni) superano i benefici?

Non è dato trovare nulla di simile. Eppure, è proprio questa la strada da percorrere, se si vuole davvero dare un senso alle tante battaglie in difesa del clima e dei diritti umani⁴⁸.

All'interno di diversi paesi comincia a svilupparsi proprio questa tendenza, che spinge i cittadini a sindacare le scelte operate dai diversi governi e la loro coerenza rispetto agli impegni assunti sul piano internazionale in difesa del clima.

Ha suscitato molto scalpore una pronuncia della Corte d'Appello inglese che ha bocciato la proposta di costruzione della terza pista dell'Aeroporto di Heathrow, perché in contrasto con gli obiettivi dell'Accordo di Parigi. Un caso analogo si è avuto a in Austria, e poi ancora in Inghilterra rispetto ad alcuni progetti per l'Alta velocità.

46 Manzella-Melograni-Paciotti-Rodotà 2001.

47 Il riferimento è al volume di Ferlito, su cui cfr. mia recensione in questa rivista, n.14 vol. 1/2017.

48 In termini analoghi Bouwer 2018.

In tale contesto, credo sia più proficuo lasciare alle Corti a ciò deputate l'imprescindibile compito di valutare il rispetto, da parte degli Stati, dei diritti fondamentali dell'uomo promuovendo, all'interno di ogni ordinamento e nei confronti dello stesso sistema europeo, adeguate forme di controllo in ordine alla legittimità ed alla coerenza delle scelte operate dai pubblici poteri.

Bibliografia

- Acot P. 2001, *Storia del clima*, Roma: Donzelli
- Bang A.-Holle M.L. 2020, "Making legal History: State Liability for Negligence in Climate Change", *European Public Law*, 26 (1): 45-58
- Barcellona M. 2019, "L'ottica rimediale e la morte della legge", in G. Grisi (a cura di) 2019, *Processo e tecniche di attuazione dei diritti*, Napoli: Jovene
- Battaglia, et al. 2019, *Clima. Basta catastrofismi. Riflessioni scientifiche su passato e futuro*, Milano: 21/mo Secolo
- Blennerhassett J. 2016, *A comparative Examination of Multi-Party Actions. The case of Environmental Mass Harm*, Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing
- Bouwer K. 2018, *The Unsexy Future of Climate Change Litigation*, *Journal of Environmental Law*, 30: 483-506
- Buchanan K. 2015, *New Zealand: "Climate Change Refugee" Case Overview*, www.loc.gov
- Calabresi G. 2015, *Costo degli incidenti e responsabilità civile* (riedizione a cura di E. Al Mureden), Milano: Giuffrè
- Consolo C. 2003, "Il rischio da "ignoto tecnologico": un campo arduo – fra lecito e illecito – per la tutela cautelare e inibitoria", *Responsabilità civile e previdenza*, 3: 599-620
- Cox R. 2016, "The Decision of the Hague District Court in the climate case Urgenda Foundation v. the State of the Netherlands", *Journal of Planning & Environment Law*
- De Dominicis N. 2016, *L'accesso alla giustizia in materia ambientale. Profili di diritto europeo*, Milano: Cedam
- De La Rosa Jaimes V. 2015(a), "The Arctic Athabaskan Petition: Where Accelerated Arctic Warming meets Human Rights", *California Western International Law Journal*, 45 (2): 213-260
- De La Rosa Jaimes V. 2015(b), "Climate Change and Human Rights Litigation in Europe and the Americas", *Seattle Journal of Environmental Law*, 5 (1): 165-196
- Di Paola M. 2015, *Cambiamento climatico. Una piccola introduzione*, Roma: Luiss
- Dworkin R. 2010 [1982], *I diritti presi sul serio*, Bologna: Il Mulino

- Ferlito S., 2016, *Il volto beffardo del diritto. Ragione economica e giustizia*, Milano: Mimesis
- Ganguly G.- Setzer J.- Heyvaert V. 2018, "If at First you don't succeed: Suing Corporations for Climate Change", *Oxford Journal of Legal Studies*, 38 (4): 841-868
- Goldberg D.M. – Wagner M. 2004, "Petitioning for Adverse Impacts of Global Warming in the Inter-American Human Rights System", in V. Grover (ed.) 2004, *Climate Change. Five years after Kyoto*, Enfield (NH), USA: Science Publishers, Inc.: 191-208
- Grossman D. 2003, "Warming Up to a Not-So-radical Idea: Tort-based Climate Change Litigation", *Columbia Journal of Environmental Law*, 28 (1): 1-62
- Leijten I. 2019, "Human Rights v. Insufficient climate action: The Urgenda case", *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 37 (2): 112-118
- Libertini M. 2019, "Le nuove declinazioni del principio di effettività", in G. Grisi (a cura di) 2019, *Processo e tecniche di attuazione dei diritti*, Napoli: Jovene
- Magliavacca M. – Rigaminti L. 2010, *Cambiamenti climatici. Un approccio interdisciplinare per capire un pianeta in trasformazione*, Bologna: Il Mulino
- Magnus U. 2013, "Injunctive Relief against Climate Change", in J. Spier – U. Magnus (eds.) 2013, *Climate Change Remedies*, Sun Press
- Maljean-Dubois S., 2019, "Climate change litigation", *Max Planck Encyclopedia of Procedural Law*
- Manzella A.-Melograni P.-Paciotti E.-Rodotà S. 2001, *Riscrivere i diritti in Europa. La carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna: Il Mulino
- Marchisio S. 2007, "Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli", in *Dizionario dei diritti umani. Cultura dei diritti e dignità della persona nell'epoca della globalizzazione*, Torino: Utet, vol. I: 114
- Meli M. 2017, Recensione a S. Ferlito, *Il volto beffardo del diritto*, in *Teoria e Critica della Regolazione Sociale*, 14 (1): 121-123
- Merrill T. 2005, *Global Warming as a Public Nuisance*, *Columbia Journal of Environmental Law*, 30 (2), 293-333
- Nespor S. 2018a, "Quando mitigazione e adattamento non bastano: i danni dal cambiamento climatico", *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 3: 449-464
- Nespor S. 2016b, "La lunga marcia per un accordo globale sul clima: dal protocollo di Kyoto all'Accordo di Parigi", *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1: 81-121
- Pitea C. 2013, *Diritto internazionale e democrazia ambientale*, Napoli: ESI
- Posner E. – Weisbach D. 2015, *Climate Change Justice*, Princeton and Oxford: Princeton University Press

- Quirico O.-Boumghar M. 2016, *Climate Change and Human Rights*, Abingdon, Oxon, New York: Routledge
- Spier J. 2013, “Injunctive Relief: Opportunities and Challenges”, in J. Spier – U. Magnus (eds.) 2013, *Climate Change Remedies*, Sun Press
- Trimarchi P. 2019, *La responsabilità civile: atti illeciti, rischio danno*, Milano: Giuffrè
- Wewerinke-Singh M. 2019, *State Responsibility, Climate Change and Human Rights*, Oxford: Hart Publishing