



unIMC
UNIVERSITÀ DI MACERATA

l'umanesimo che innova

Collana del Dipartimento di Giurisprudenza
dell'Università degli Studi di Macerata

Studi in tema di cambiamento climatico e giustizia climatica

a cura di

**GIANLUCA CONTALDI - ANGELA COSSIRI
CHIARA FELIZIANI - FRANCESCO GAMBINO
FABRIZIO MARONGIU BUONAIUTI**

Editoriale Scientifica

COLLANA DEL DIPARTIMENTO
DI GIURISPRUDENZA DELL'UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI DI MACERATA

Direttore

Prof.ssa Claudia Cesari

Comitato scientifico

Prof. Ermanno Calzolaio
Prof. Gianluca Contaldi
Prof. Giovanni Di Cosimo
Prof. Carlo Piergallini
Prof. Enrico Elio Del Prato
Prof.ssa Paola Frati

Segretaria di redazione: **Prof.ssa Laura Vagni**

**STUDI IN TEMA DI CAMBIAMENTO
CLIMATICO E GIUSTIZIA CLIMATICA**

a cura di

Gianluca Contaldi - Angela Cossiri - Chiara Feliziani
Francesco Gambino - Fabrizio Marongiu Buonaiuti

EDITORIALE SCIENTIFICA

Volume stampato con il contributo del Dipartimento di Giurisprudenza e della Commissione di certificazione dei contratti di lavoro dell'Università degli Studi di Macerata.

Coordinamento editoriale: dottor Riccardo D'Ercole Università degli Studi di Macerata.

Il presente volume è stato sottoposto al referaggio da parte di due esperti anonimi, esterni al Dipartimento di Giurisprudenza, appartenenti al settore scientifico-disciplinare relativo alla materia, oggetto del lavoro monografico, o a settore scientifico-disciplinare affine, designati dal Direttore del Dipartimento secondo la procedura stabilita dal regolamento della Collana del Dipartimento di Giurisprudenza (*double blind peer review*). I revisori hanno formulato un giudizio positivo sulla pubblicazione.

Il volume si inserisce nell'ambito del progetto "Innovazione e vulnerabilità: problemi giuridici e tutele" del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Macerata (finanziamento MUR, programma Dipartimenti di eccellenza 2023-2027) - sottoprogetto AVAS – Ambiente Vulnerabile e Aiuti di Stato.

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2025 Editoriale Scientifica s.r.l.
via San Biagio dei Librai, 39 - 80138 Napoli
www.editorialescientifica.com info@editorialescientifica.com
ISBN 979-12-235-0270-9

INDICE

<i>Presentazione dell'opera</i>	7
---------------------------------	---

PARTE PRIMA

<i>Cambiamento climatico e generazioni future, alla luce del nuovo articolo 9 Cost.</i>	13
---	----

GIACOMO MENEGUS

<i>Le migrazioni climatiche</i>	41
---------------------------------	----

SUSANA BORRÀS PENTINAT

<i>Protezione dell'ambiente, cambiamento climatico e diritto internazionale umanitario</i>	83
--	----

CLAUDIA CANDELMO

<i>Il ruolo della città nella lotta al cambiamento climatico. Profili di diritto urbanistico</i>	99
--	----

CRISTIANA LAURI

<i>Città e cittadini di fronte alla sfida del cambiamento climatico</i>	123
---	-----

PAOLA APOLLARO

PARTE SECONDA

<i>La disciplina della giurisdizione e della legge applicabile nelle azioni relative a danni all'ambiente e la sua incidenza sull'accesso alla giustizia ambientale</i>	145
---	-----

FABRIZIO MARONGIU BUONAIUTI

<i>È ipotizzabile una responsabilità civile dello Stato nella salvaguardia del clima?</i>	179
---	-----

GIANLUCA CONTALDI

<i>Cambiamento climatico e arbitrati internazionali</i>	209
ELISA SCOTTI	
<i>Aspetti costituzionali del Climate change litigation: qualche riflessione sull'impiego strumentale dei tribunali e sul diritto al clima</i>	237
YLENIA GUERRA	
<i>Notizie sugli autori</i>	261

Presentazione dell'opera

Quello del cambiamento climatico non è certo un tema nuovo, almeno per quanti hanno una qualche familiarità con gli studi in materia di ambiente e di diritto ambientale¹. Ad essere nuova, o quanto meno molto recente, è però l'assoluta centralità che tale tematica ha assunto nel dibattito scientifico, giuridico² ed extragiuridico³.

Una tale circostanza si lega senza alcun dubbio innanzitutto ad un dato oggettivo, vale a dire il significativo aggravarsi della crisi climatica⁴, tanto da far parlare di una vera e propria «catastrofe» in atto⁵ e, più in generale, di un'era di regressione ambientale⁶.

Di qui una serie di conseguenze di ordine sociale, economico, geopolitico e – non ultimo – giuridico a cui le istituzioni – a vari livelli –

¹ Basti qui ricordare che la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC) risale al 1992.

² A mero titolo esemplificativo, tra i contributi più recenti apparsi nell'ambito della dottrina italiana, si v. M. C. CARTA – S. VEZZANI, *International and European Union Law in face of climate change*, Giappichelli, Torino, 2024; A. GIORDANO, *Introduzione alla tutela del clima come bene comune*, Jovene, Napoli, 2024; L. SERAFINELLI, *Responsabilità extracontrattuale e cambiamento climatico*, Giappichelli, Torino, 2024.

³ Tra gli altri, si v. S. A. BANDH (ed.), *Climate Change. The Social and Scientific Construct*, Springer, Berlino, 2022; E. BORGOMEIO, *Oro blu. Storie di acqua e cambiamento climatico*, Laterza, Bari, 2020; J. S. FOER, *Possiamo salvare il mondo, prima di cena. Perché il clima siamo noi*, Guanda, Modena, 2019; A. PRESTININZI (a cura di), *Dialoghi sul clima. Tra emergenza e conoscenza*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2022.

⁴ Nel corso della COP29 tenutasi a Baku in Azerbaijan nel novembre 2024 l'Organizzazione meteorologica mondiale (WMO) ha reso noto un rapporto nel quale dichiara che il decennio 2015 - 2024 è stato il più caldo mai registrato.

⁵ Così il Segretario Generale delle Nazioni Unite António Guterres nel corso della COP 29: «la *catastrofe climatica* sta colpendo la salute, ampliando le disuguaglianze, danneggiando lo sviluppo sostenibile e scuotendo le fondamenta della pace. I più colpiti sono i vulnerabili». Enfasi aggiunta.

⁶ M. MONTEDURO, *Crucialità, criticità e complessità del dibattito sul principio di non regressione ambientale*, in *RQDA*, 2021, 2, 4 ss. e ID., *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, in *Rivista AIC*, 2018, 2, 1 ss.

stanno, faticosamente e con incerti risultati, cercando di offrire una risposta⁷.

Va da sé che il giurista non può sottrarsi ad una riflessione su questo tema e sui suoi molteplici risvolti.

Ecco, dunque, spiegate la ragione e al tempo stesso l'attualità di questo volume collettaneo, che raccoglie – come si evince già dal titolo – contributi scientifici sul cambiamento climatico e sulla giustizia climatica.

Il volume è articolato in due parti, entrambe connotate da una spiccata interdisciplinarietà.

La prima parte di taglio – per così dire – sostanziale si compone di saggi che affrontano il tema del cambiamento climatico in relazione a questioni quali le generazioni future (Giacomo Menegus), le migrazioni climatiche (Susana Borràs Pentinat), il diritto internazionale umanitario (Claudia Candemmo), il ruolo della città (Cristiana Lauri) e dei cittadini (Paola Apollaro).

Nella seconda parte, invece, i contributi affrontano questioni di carattere giustiziale e rimediabile in senso ampio, quali l'accesso alla giustizia (Fabrizio Marongiu Buonaiuti), gli arbitrati internazionali (Elisa Scotti) e la c.d. *climate change litigation* (Gianluca Contaldi, Ylenia Guerra).

I curatori di questo volume hanno da tempo preso a dedicare – insieme e singolarmente – parte della propria attività di ricerca scientifica al tema del cambiamento climatico nelle sue molteplici dimensioni, compresa ovviamente quella della giustizia⁸. Quest'opera, in particolare, si inserisce nell'ambito delle azioni di implementazione del progetto “*Innovazione e vulnerabilità: problemi giuridici e tutele*” del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Macerata (finanziamento MUR, programma: Dipartimenti di Eccellenza 2023-2027) – stream AVAS.

⁷ Si pensi, solo per fare un esempio, alla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 11 dicembre 2019, recante *Green Deal europeo*, COM (2019) 640. In tema, si v. D. BEVILACQUA - E. CHITI, *Green Deal. Come costruire una nuova Europa*, Il Mulino, Bologna, 2024, *passim*.

⁸ Per tutti, si richiama il *focus* sugli *Aspetti problematici della giustizia climatica* a cura di G. Contaldi pubblicato in *OIDU*, 2023, 3, 567 ss.

Il volume, pertanto, vuole essere al tempo stesso il suggello di una collaborazione feconda e l'auspicio per una futura, ed altrettanto fruttuosa, attività di ricerca scientifica condivisa.

Macerata, 19 gennaio 2025

I curatori

PARTE PRIMA

GIACOMO MENEGUS*

CAMBIAMENTO CLIMATICO
E GENERAZIONI FUTURE
ALLA LUCE DEL NUOVO ARTICOLO 9 COST.*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La riforma dell'art. 9 Cost.: una nuova topografia del conflitto di interessi. – 3. La tutela del clima come connotata alla tutela dell'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi. – 4. Il paradosso del “legislatore cautamente ambientalista” e una linea di ricerca: la definizione degli *standard* di giudizio. – 5. Postilla.

1. *Introduzione*

Sin dai primi studi in materia di cambiamento climatico condotti in ambito costituzionalistico, l'attenzione degli studiosi si è concentrata, oltre che sugli aspetti della tutela ambientale, soprattutto sulla dimensione della tutela delle generazioni future.

Il cambiamento climatico in corso, la cui origine antropica non può essere seriamente messa in discussione allo stadio attuale delle conoscenze scientifiche¹, non implica infatti soltanto l'adozione di misure di mitigazione e di adattamento per tutelare i diritti delle generazioni esistenti, ma solleva altresì la questione di quale pianeta le società contemporanee lasceranno alle generazioni future. Il processo di alterazione del clima, già per molti versi irreversibile, si sta avviando verso un “punto di non ritorno”, oltre il quale le condizioni di vivibilità in gran parte del pianeta risulteranno compromesse, al punto da mettere

* Ricercatore a tempo determinato di tipo a in Diritto costituzionale, Università degli Studi di Macerata.

¹ Ciò comporta che la *Convenzione quadro della Nazioni Unite sui cambiamenti climatici* definisca come “cambiamento climatico” solo quel «cambiamento del clima attribuito direttamente o indirettamente all'attività umana che altera la composizione dell'atmosfera globale e che si aggiunge alla variabilità climatica naturale osservata su periodi di tempo comparabili».

in discussione – negli scenari più pessimistici – la stessa sopravvivenza del genere umano². Ma anche senza richiamarsi all'estinzione della specie, il problema intergenerazionale si pone almeno sotto un duplice punto di vista: in primo luogo, per il degradamento complessivo dell'ambiente e del clima prodotto in danno delle generazioni future da parte delle generazioni presenti (e immediatamente precedenti), alle quali si deve in larga misura l'aumento delle temperature prodotto dai gas serra e dagli altri fattori antropici implicati; in secondo luogo, per la progressiva riduzione delle possibilità di mettere in campo efficaci strategie di adattamento e mitigazione provocata dall'insufficiente azione da parte delle generazioni attuali in danno di quelle a venire, che non potranno – o laddove possibile, solo a costo di notevoli sacrifici – contrastare in maniera efficace il cambiamento climatico³.

Sulla scorta di tali osservazioni, la riflessione costituzionalistica sul cambiamento climatico si è sviluppata lungo il doppio binario formato da tutela dell'ambiente, da un lato, e responsabilità intergenerazionale, dall'altro⁴.

Nessuno dei due “binari” (tutela dell'ambiente e generazioni future) ha tuttavia potuto contare, fino a tempi recenti, su solidi e puntuali riferimenti nel testo costituzionale, impegnando la dottrina in un complesso e articolato percorso di ricostruzione e interpretazione volto a ricavare dalla Carta le indicazioni fondamentali per affrontare il problema.

Com'è noto, la tutela dell'ambiente fa il suo ingresso in Costituzione solo nel 2001, con l'approvazione della Riforma del Titolo V, e soltanto in relazione al riparto delle competenze legislative tra Stato e Re-

² Si tratta dei c.d. *tipping points* cui fa riferimento R. BIFULCO, *Ambiente e cambiamento climatico nella Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2023, 139. In proposito, si v. almeno INTERGOVERNAMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC), *Climate Change 2023. Synthesis Report. Summary for Policymakers*, spec. 18 ss.

³ *Ivi*, 19 ss.

⁴ In relazione al tema della responsabilità intergenerazionale, la questione climatica è divenuta una delle prospettive privilegiate di analisi; si v., in part., R. BIFULCO e D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008; R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008, 31-32.

gioni quale materia di esclusiva competenza statale (art. 117, comma 2, lett. s): «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali»); anche se ciò non aveva impedito in precedenza alla Corte costituzionale, attraverso una giurisprudenza fin troppo nota per essere qui ripresa, di fondare la tutela dell'ambiente sul combinato disposto degli artt. 9 e 32 Cost.⁵.

La questione della responsabilità intergenerazionale entra invece nella Carta ancor più recentemente con la legge costituzionale n. 1/2012 e, per così dire, “in sordina”, dal momento che nelle diverse modifiche introdotte al testo dal legislatore costituzionale (artt. 81, 97 e 119 Cost.) manca un espresso riferimento alle “generazioni future”. È infatti merito soprattutto della Corte costituzionale, e in particolare di quella giurisprudenza riconducibile alla penna del giudice Aldo Carosi, se dai nuovi principi costituzionali sul bilancio dettati dalla novella del 2012 si è potuto trarre il riconoscimento dell'*equità intergenerazionale*, assurta ormai a parametro di costituzionalità nello scrutinio delle leggi⁶.

La duratura assenza di riferimenti espressi ha dunque imposto allo studioso di diritto costituzionale che volesse indagare cambiamento climatico e future generazioni di non muovere dalla Carta (o almeno non soltanto da questa), ma di appoggiarsi ad altre discipline e competenze per poi interrogarne il testo alla luce dei risultati offerti da queste ultime. Così un ruolo centrale l'hanno svolto la filosofia morale e la filosofia del diritto, specie per quanto concerne le generazioni future⁷, e le “scienze dure”, per quanto concerne il cambiamento climatico⁸.

Il punto di svolta in questo quadro è stata l'approvazione della leg-

⁵ Per tutti, si v. D. PORENA, *La protezione dell'ambiente tra Costituzione e “Costituzione globale”*, Milano 2009.

⁶ Per tutti, C. BERGONZINI, *Equità intergenerazionale e giurisprudenza costituzionale: le ricadute di sistema delle decisioni in materia contabile. Riflessioni a ritroso a partire dalla sentenza n. 235 del 2021*, in *Bilancio Comunità Persona*, 2022, 64 ss.

⁷ Per una ricostruzione complessiva, cfr. D. PORENA, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2017, 15 ss.

⁸ Per questa prospettiva, si v. ad es. M. CARDUCCI, *Cambiamento climatico (diritto costituzionale)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche. Aggiornamento*, Milano, 2021, 51 ss.

ge costituzionale n. 1/2022 di modifica degli artt. 9 e 41 Cost., con la quale la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, «anche nell'interesse delle future generazioni», fa espressamente ingresso tra i *Principi fondamentali* della Costituzione italiana.

Al netto di alcune osservazioni critiche⁹, intervenute soprattutto nell'immediatezza della riforma, è evidente come ci si trovi dinnanzi a una modifica di grandissimo rilievo, che diviene ora il riferimento primario per lo studio del rapporto tra cambiamento climatico e generazioni future.

Dato che la dottrina si è già ampiamente cimentata nell'interpretazione della novella¹⁰, nelle pagine che seguono non si affronterà l'ennesima esegesi del testo, ma si tenterà piuttosto di mettere in luce uno tra i molti aspetti di rilievo costituzionalistico della riforma, quello del *bilanciamento degli interessi*, che – pur essendo già emerso in lette-

⁹ Cfr., tra gli altri, F. RESCIGNO, *Quale riforma per l'art. 9*, in *Federalismi.it*, paper, 2021; T.E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, ivi; G. DI PLINIO, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, ivi; C. DE FIORES, *Le insidie di una revisione pleonastica. Brevi note su ambiente e Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 2021, 137 ss.

¹⁰ Oltre ai contributi già citati, si v. *ex pluribus* M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum Quad. cost.*, n. 3, 2021; F. DE LEONARDIS, *La riforma "bilancio" dell'art. 9 Cost. e la riforma "programma" dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in *ApertaContrada*, 2022; L. VIOLINI-G. FORMICI, *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente: riforme costituzionali e interventi della giurisprudenza*, in P. PANTALONE (a cura di), *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente. Sviluppi, sfide e prospettive per Stati, imprese e individui*, in *Il diritto dell'economia*, 2021, 32 ss.; G. ARCONZO, *La tutela dei beni ambientali nella prospettiva intergenerazionale: il rilievo costituzionale dello sviluppo sostenibile alla luce della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, ivi, 157 ss.; F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, ivi, n. 1, 2022, 15 ss.; R. MONTALDO, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2022, 187 ss.; Y. GUERRA, R. MAZZA, *La proposta di modifica degli articoli 9 e 41 Cost.: una prima lettura*, in *Forum Quad. cost.*, n. 4, 2021, 110 ss.; L. BARTOLUCCI, *Le generazioni future (con la tutela dell'ambiente) entrano "espressamente" in Costituzione*, ivi, 20 ss.

ratura¹¹ – non sembra aver ricevuto l’attenzione che meriterebbe, anche in considerazione del suo potenziale innovativo nell’ambito del giudizio sulle leggi dinanzi alla Corte.

Si cercherà dapprima (nel par. 2) di illustrare come la modifica dell’art. 9 Cost., lungi dal limitarsi a consolidare gli approdi già raggiunti in punto di tutela dell’ambiente da parte della giurisprudenza costituzionale, introduca in realtà – per usare una nota immagine coniata da Roberto Bin¹² – una nuova *topografia del conflitto*, inserendo stabilmente a livello costituzionale l’interesse delle generazioni future. Quest’ultimo, quando verranno in questione la tutela dell’ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, non potrà più essere escluso o inadeguatamente considerato nel bilanciamento da parte del legislatore prima e dal giudice costituzionale poi nel corso dell’eventuale controllo di legittimità. Si tenterà quindi di argomentare, in primo luogo (nel par. 3), come nella tutela di ambiente, biodiversità ed ecosistemi debba intendersi ricompresa, in modo inscindibile, la *tutela del clima* (ossia il contrasto al cambiamento climatico) e, a seguire (nel par. 4), si illustrerà come l’espressa menzione delle “future generazioni” produca il paradosso di sanzionare il legislatore “moderatamente ambientalista” rispetto a quello completamente inerte (se ancora può aversi un legislatore inerte di fronte al cambiamento climatico). Concludendo, si evidenzierà come la prospettiva più promettente per la ricerca sia quella riguardante gli *standard* di giudizio della Corte costituzionale, cui va aggiunto il tema della rappresentanza degli interessi delle generazioni future: non solo nella sede processuale – che è la tematica attualmente più discussa, in particolare nell’ambito del c.d. *climate change litigation* – ma soprattutto nei processi decisionali.

¹¹ Ad es. si v. F. FABRIZZI, *Dal paesaggio all’ambiente: conflitto o composizione?*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2023, 157 ss.; anche S. GRASSI, *La cultura dell’ambiente nell’evoluzione costituzionale*, *ivi*, 216 ss.

¹² R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1992, spec. 62 ss.

2. La riforma dell'art. 9 Cost.: una nuova topografia del conflitto di interessi

Con la l. cost. n. 1/2022 sono stati modificati due articoli della Costituzione repubblicana. All'art. 9 Cost. è stato aggiunto un terzo comma, a mente del quale la Repubblica «[t]utela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali». L'altra modifica ha riguardato i commi 2 e 3 dell'art. 41 Cost., sui quali il Parlamento è intervenuto, da un lato, aggiungendo all'iniziativa economica privata il vincolo ulteriore per cui essa non può svolgersi in modo tale da recare danno alla salute e all'ambiente (comma 2); dall'altro lato, prevedendo, al comma 3 – a mente del quale la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali – anche il riferimento ai fini ambientali¹³.

Concentrandosi solo sulle modifiche rilevanti in questa sede e guardando quindi all'art. 9 Cost., va rilevato come già il primo periodo del nuovo comma 3, singolarmente considerato, abbia stimolato diverse critiche da parte della dottrina costituzionalistica.

In via di estrema approssimazione si possono individuare almeno quattro filoni argomentativi.

Una prima critica attiene non tanto al merito della riforma, quanto al fatto che l'intervento del legislatore costituzionale sia andato a toccare i *Principi fondamentali*: secondo alcuni questi ultimi non potrebbero essere oggetto di modifica nelle forme di cui all'art. 138 Cost., mentre per altri l'intervento – pur apprezzabile o comunque non dannoso – costituirebbe comunque un pericoloso precedente per interventi di ben altra portata¹⁴.

¹³ Su questi profili, si v. almeno le prime note in F. DE LEONARDIS, *La riforma "bilancio" dell'art. 9 Cost. e la riforma "programma" dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, cit.; nonché F. CORTESE, *Sulla riforma degli artt. 9 e 41 Cost.: alcune osservazioni*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 4, 2022.

¹⁴ Si v. ad es. T.E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, cit., 3; L. CASTELLI, *Regioni e sviluppo sostenibile. Profili e implicazioni della (mancata) costituzionalizzazione del principio in seguito alla revisione degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Diritti regionali*, n. 3, 2022, 868 ss.; F. RESCIGNO, *Quale riforma per l'art. 9*, cit., 2.

Quanto alla critica nel merito del primo periodo del comma 3, le censure si distinguono tra quelle che tacciano la riforma di *inutilità*, di *inopportunità* o di *inadeguatezza e insufficienza*.

La riforma sarebbe *inutile* in quanto si limiterebbe a “mettere nero su bianco” principi che erano già pienamente riconosciuti nel diritto costituzionale italiano¹⁵. Ciò sarebbe vero sia per quanto attiene alla tutela dell’ambiente, oggetto di copiosa giurisprudenza costituzionale, che è arrivata a qualificarlo come «valore primario ed assoluto»¹⁶; sia per quanto attiene alla responsabilità o equità intergenerazionale, ricavabile da una lettura sistematica di una serie di disposizioni costituzionali, la quale avrebbe trovato un significativo riscontro sia nella giurisprudenza della Corte sia in dottrina¹⁷.

La riforma sarebbe inoltre *inopportuna*, sia nel prevedere espressamente la tutela dell’ambiente che, venendo così distinta da quella del paesaggio presente sin dall’originaria formulazione dell’art. 9 Cost.,

¹⁵ Si tratta di una posizione diffusa in dottrina: tra gli altri, cfr. R. MONTALDO, *La tutela costituzionale dell’ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, cit., 205 ss.; G. SEVERINI, P. CARPENTIERI, *Sull’inutile, anzi dannosa modifica dell’articolo 9 della Costituzione*, in *www.giustiziansieme.it*, 22 settembre 2021. Va tenuta distinta da questa posizione di critica radicale invece la prospettiva di chi legge, accanto ad una revisione “bilancio”, anche una revisione “programma” (riprendendo le categorie proposte a suo tempo da G. SILVESTRI, *Spunti di riflessione sulla tipologia e sui limiti della revisione costituzionale*, in AA. VV., *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, II, Milano, 1987, 1187-1189). Così, da subito, M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell’ambiente cit.*; ora anche in ID., *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, n. 1, 2022, 127, e ID., *La disciplina sostanziale della tutela dell’ambiente nella Carta repubblicana: spunti per un’analisi della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 4, 2022, 797 ss.; nonché F. DE LEONARDIS, *La riforma “bilancio” dell’art. 9 Cost. e la riforma “programma” dell’art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022 cit.*; e D. PORENA, «Anche nell’interesse delle generazioni future». *Il problema dei rapporti intergenerazionali all’indomani della revisione dell’art. 9 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 15, 2022, 125.

¹⁶ Corte cost. n. 641 del 1987, *Cons. diritto p.to 2.2.*

¹⁷ Così R. MONTALDO, *La tutela costituzionale dell’ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, cit., 205 ss.

rischierebbe di prevaricare quest'ultima¹⁸; sia nell'articolare il bene primario ambientale nella triade ambiente-biodiversità-ecosistemi, la quale porrebbe problemi interpretativi e sarebbe, per altro verso, un'inutile riproposizione di componenti dell'ambiente stesso¹⁹.

Infine, la riforma sarebbe *insufficiente* per un insieme di motivazioni piuttosto varie ed articolate, quali ad esempio: il mancato inserimento di principi di rango costituzionale che guidino il legislatore nella realizzazione della tutela ambientale²⁰; l'assenza del clima quale oggetto di tutela o comunque di un adeguato riferimento alla necessità della lotta al cambiamento climatico²¹; la mancata costituzionalizzazione dello sviluppo sostenibile²²; l'assenza di un chiaro e definitivo superamento della dimensione antropocentrica di tutela ambientale in favore di una visione ecocentrica²³.

Tralasciando, in ragione delle ristrette finalità di questo scritto, le censure relative al fatto che la l. cost. n. 1/2022 vada a modificare per la prima volta i *Principi fondamentali*, nelle pagine che seguono ci si soffermerà invece sulle critiche nel merito, rispetto alle quali pare pos-

¹⁸ Cfr. soprattutto G. SEVERINI, P. CARPENTIERI, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, cit.

¹⁹ Così R. MONTALDO, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, cit., 195 ss.; F. RESCIGNO, *Quale riforma per l'art. 9*, cit., 4. Sui significati dei termini impiegati, cfr. G. VIVIOLI, *La modifica degli artt. 9 e 41 della Costituzione: una svolta storica per l'ambiente o "molto rumore per nulla"?*, in *Queste istituzioni*, n. 1, 2022, 24 ss.

²⁰ M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente*, cit.

²¹ F. GALLARATI, *Tutela costituzionale dell'ambiente e cambiamento climatico: esperienze comparate e prospettive interne*, in *DPCE online*, n. 2, 2022, 1085 ss.

²² Critici G. GRASSO, *Appunti per l'audizione informale resa il 4 febbraio 2020, presso la 1ª Commissione (Affari Costituzionali) del Senato della Repubblica sul disegno di legge costituzionale n. 83 e connessi (tutela costituzionale dell'ambiente)*, in *Oss. cost.*, n. 2, 2020, 9 ss.; C. SARTORETTI, *La riforma costituzionale "dell'ambiente": un profilo storico*, in *Riv. giur. edil.*, 2022, 124. Per differenti prospettive sulla costituzionalizzazione dello sviluppo sostenibile, si v. i contributi di G. ARCONZO, *La tutela dei beni ambientali nella prospettiva intergenerazionale*, cit.; F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, cit., 15 ss.; L. BARTOLUCCI, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, in *Oss. cost.*, n. 4, 2021, 216 s.; e L. CASTELLI, *Regioni e sviluppo sostenibile*, cit.

²³ F. RESCIGNO, *Quale riforma per l'art. 9*, cit.

sibile contestare che tale riforma sia inutile, oppure – quanto meno per alcuni dei profili toccati dai critici – inopportuna o insufficiente.

Quanto all'insufficienza, si avrà modo di argomentare nel prossimo paragrafo come, in realtà non si possa affatto sostenere che la riforma non conterrebbe la tutela contro il cambiamento climatico. E sempre nel successivo paragrafo si toccherà il tema della supposta inopportunità dell'articolazione della tutela rispetto a tre distinti interessi primari.

Qui invece si cerca di dimostrare come la riforma sia tutt'altro che inutile, soprattutto (ma non solo) per la parte che contempla espressamente la tutela «anche nell'interesse delle future generazioni».

Certo, per quanti si attendevano un riconoscimento dei diritti delle generazioni future in termini di situazioni giuridiche soggettive *expressis verbis* oppure una sorta di statuto costituzionale della tutela ambientale, sulla falsariga della *Carta dell'ambiente francese* (la quale enumera alcuni principi di azione in materia ambientale²⁴), la riforma non può che apparire un'occasione mancata. Ma ciò non implica necessariamente che essa vada derubricata a mero manifesto né a semplice registrazione di approdi già compiutamente raggiunti dalla giurisprudenza costituzionale.

Per cogliere la portata innovativa dell'intervento²⁵, forse non del tutto preventivata neppure dallo stesso revisore costituzionale, è necessario collocarsi nella prospettiva del *bilanciamento degli interessi*²⁶, ossia quell'operazione – che spetta innanzitutto al legislatore – attraverso la quale si individua, nel dettare una disciplina, il punto di equilibrio tra interessi confliggenti, siano essi diritti fondamentali espressamente protetti, principi costituzionali, o altri interessi di più incerta natura o di difficile riconduzione in via interpretativa al testo della Carta (finanche interessi che possono apparire, specie al cospetto di

²⁴ Cfr. in proposito, A.-O. COZZI, *La modifica degli artt. 9 e 41 Cost. in tema di ambiente: spunti dal dibattito francese sulla Carta dell'ambiente del 2004 tra diritti e principi*, in *DPCE Online*, n. 4, 2021, 3391 ss.

²⁵ Per l'indicazione di ulteriori potenziali “risultati inattesi” della riforma, cfr. F. CORTESE, *Sulla riforma degli artt. 9 e 41 Cost.: alcune osservazioni*, cit.

²⁶ Non è possibile in questa sede approfondire il dibattito sull'ammissibilità di un bilanciamento tra interessi delle generazioni presenti e future, sul quale ci si limita pertanto a rinviare a R. BIN, *Critica della teoria dei diritti*, Milano, 2018, 39, nt. 23.

situazioni soggettive di più lunga e onorevole tradizione, deteriori o di scarso rilievo)²⁷.

Sotto questo profilo, non solo la riforma ha dato finalmente uno stabile *status* costituzionale alla tutela dell'ambiente che, pur essendo già stato riconosciuto dalla Corte, non era ancora consolidato nel testo. Non solo, con l'espreso riferimento inserito all'art. 41, comma 2, Cost., ha ulteriormente confermato la necessità che il legislatore, nel disciplinare l'iniziativa economica privata, tenga in considerazione l'interesse alla tutela ambientale. Soprattutto, la modifica ha inserito stabilmente nella platea di interessi che *devono* essere considerati dal legislatore che intervenga in materia di tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi *anche* quello delle generazioni future.

È così iscritta in Costituzione una nuova *topografia degli interessi* in conflitto per la legislazione ambientale, dalla quale non potrà essere mai estromesso l'interesse delle generazioni future. Laddove ciò avvenisse, la legge dovrebbe ritenersi radicalmente illegittima, come pure illegittime sarebbero quelle discipline che, pur prendendo in considerazione l'interesse delle generazioni future, realizzassero un bilanciamento del tutto squilibrato, inadeguato o irragionevole in relazione ad altri interessi confliggenti.

Quella appena descritta – ossia la necessità imprescindibile per il legislatore “ambientale” di prendere in considerazione l'interesse delle future generazioni – non è che la prima ricaduta della riforma.

La seconda, d'impatto notevolissimo sul giudizio di legittimità, è che la topografia degli interessi in conflitto risulta, almeno per la parte relativa agli interessi delle generazioni future, vincolata anche per la Corte.

Com'è noto, prima di procedere allo scrutinio delle leggi avvalendosi della tecnica del bilanciamento, la Corte svolge un'operazione,

²⁷ Si sposano qui – senza possibilità di argomentare adeguatamente, in questa sede, la scelta – le tesi di Roberto Bin (già in R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 56 ss., ora anche in ID., *Critica della teoria dei diritti*, Milano, 2018, 39), ma è noto come in dottrina si ritenga che il bilanciamento possa essere realizzato solo tra diritti o interessi di rango costituzionale (ad es. A. MORRONE, *Il bilanciamento nello stato costituzionale. Teoria e prassi delle tecniche di giudizio nei conflitti tra diritti e interessi costituzionali*, Torino, 2014).

posta a cavallo tra processo interpretativo e momento decisionale²⁸, attraverso la quale individua quali sono gli interessi che rilevano effettivamente nel giudizio in rapporto al caso di specie che le è stato sottoposto. Un esempio classico in questo senso è quello relativo alla disciplina sull'aborto²⁹, in cui com'è noto, la Corte ha ritenuto che gli unici interessi meritevoli di considerazione fossero solo il diritto alla salute della madre e l'interesse del concepito a nascere³⁰, escludendo quindi dalla mappatura degli interessi quello del padre³¹ o quello del magistrato chiamato ad autorizzare l'aborto del minore³².

Si è osservato come quest'operazione di ricognizione degli interessi da parte della Corte, fuori dei casi in cui è già compiuta dalla Costituzione³³, sia rimessa essenzialmente all'attività interpretativa di quest'ultima, che gode di ampi margini di discrezionalità nel tracciare il perimetro del conflitto³⁴.

Con la previsione espressa per cui la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi dev'essere svolta anche nell'interesse delle generazioni future, il legislatore costituzionale ha quindi sostanzialmente vincolato la Corte, qualora chiamata a decidere di leggi in materia ambientale, a bilanciare *sempre* gli interessi in gioco con l'interesse delle generazioni future, il quale d'ora in poi non può più essere tralasciato.

La portata innovativa di tale ricaduta non pare possa essere seriamente messa in discussione. Ammettiamo anche – lasciando per un attimo da parte le vicende particolari dell'equità intergenerazionale in

²⁸ R. BIN, *Critica della teoria dei diritti*, cit., 35.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Corte cost. n. 27 del 1975.

³¹ Corte cost. n. 389 del 1988.

³² Corte cost. n. 196 del 1987.

³³ Si pensi, ad es. all'art. 16 Cost., ove gli interessi contrapposti alla libertà di circolazione sono la sanità e la sicurezza, oppure l'art. 17, comma 3, Cost., ove il diritto di riunirsi in luogo pubblico confligge con sicurezza e incolumità pubblica.

³⁴ Si v. ad es. la giurisprudenza in materia di licenziamento, nell'ambito della quale gli interessi considerati dalla Corte sono esclusivamente quelli del datore di lavoro e del lavoratore, con esclusione di altri potenziali interessi pubblici (cfr. R. BIN, *Ragionevolezza e bilanciamento nella giurisprudenza costituzionale (con particolare attenzione alle più recenti sentenze in tema di licenziamento illegittimo)*, in *Lo Stato*, n. 18, 2022, 257 ss.).

materia di bilancio – che un principio di equità o responsabilità intergenerazionale potesse essere ricavato, in via interpretativa, dal dettato costituzionale. Ebbene, quante leggi in materia ambientale sono state sinora dichiarate illegittime per lesione dell’interesse delle generazioni future? In quanti casi l’interesse delle generazioni future è entrato nel bilanciamento operato dalla Corte, risultando decisivo ai fini della pronuncia e non è stato invece un semplice elemento di supporto o “decorativo” nell’ambito di un processo argomentativo che poggiava su altre basi³⁵? Quanti giudici remittenti hanno invocato l’interesse delle generazioni future quale parametro per lo scrutinio di legittimità costituzionale di leggi in materia ambientale?

Messa da parte appunto la giurisprudenza sull’equità intergenerazionale in materia di bilancio, è agevole verificare come il “peso specifico” delle generazioni future nei giudizi sulla legislazione ambientale sia stato sinora del tutto trascurabile.

Tutto questo è destinato inevitabilmente a mutare, soprattutto dal momento in cui l’innovazione sarà pienamente compresa dai potenziali ricorrenti in giudizio (*in primis* le associazioni ambientaliste e gli attivisti climatici), dagli operatori del diritto e dai giudici *a quibus* (mentre pare lecito dubitare delle potenzialità dei ricorsi in via principale, dato che Stato e Regioni sono in genere contro-interessati a innescare una

³⁵ In questo senso, si v. ad es. la giurisprudenza in materia di tariffe del servizio idrico (ad es. Corte cost. nn. 93 del 2017, 67 del 2013, 142 del 2010, 29 del 2010), nella quale si osserva come, «attraverso la determinazione della tariffa il legislatore statale fissa livelli uniformi di tutela dell’ambiente, perseguendo la finalità di garantire la tutela e l’uso delle risorse idriche secondo criteri di solidarietà e salvaguardando così la vivibilità dell’ambiente e *le aspettative e i diritti delle generazioni future* a fruire di un integro patrimonio ambientale» (Corte cost. n. 93 del 2017, *Cons. diritto*, p.to 8.1., enfasi aggiunta). Il riferimento alle generazioni future è però soltanto funzionale, in un processo argomentativo più ampio, ad individuare le finalità di tutela ambientale della legislazione statale uniforme in materia di funzioni e competenze della regolazione tariffaria del servizio idrico integrato, che non lascia spazio a interventi difformi da parte delle Regioni. Le discipline regionali impugnate sono pertanto dichiarate incostituzionali per violazione dell’art. 117, comma 2, *lett. s*) Cost. Per una recente ricognizione dei richiami alle “generazioni future” nella giurisprudenza della Corte, cfr. G. ARCONZO, *La tutela dei beni ambientali nella prospettiva intergenerazionale cit.*, 170 ss. Si v. altresì i richiami in Corte cost., n. 105 del 2024, *Cons diritto* p.to 5.1.2.

giurisprudenza che valorizzi appieno il significato della tutela ambientale anche nell'interesse delle generazioni future).

Non va inoltre sottovalutato che adottare la prospettiva del bilanciamento degli interessi per leggere la novella costituzionale consente di ridimensionare due ulteriori problemi interpretativi che non sembrano aver ancora ricevuto una sistemazione soddisfacente. Da un lato, il riferimento all'*interesse*, inteso quale interesse nel bilanciamento, permette di soprassedere rispetto alla difficile qualificazione dello stesso in termini di diritto o comunque di situazione soggettiva in capo alle generazioni future – tesi che, com'è noto, ha sollevato molteplici obiezioni ed è ritenuta dai più poco coerente con l'odierna teoria dei diritti fondamentali³⁶ – oppure in termini di dovere inderogabile di solidarietà da parte delle generazioni presenti. Dall'altro lato, la prospettiva del bilanciamento degli interessi consente di prescindere da una definizione stabile, generale e dettata a priori del *contenuto* dell'interesse delle generazioni future, la cui complessa individuazione alimentava ulteriori contrasti in dottrina³⁷. L'interesse delle generazioni future sarà infatti definito nella sua estensione e nei suoi contenuti, com'è usuale nel bilanciamento, di volta in volta, in relazione al caso concreto sottoposto al vaglio della Corte³⁸.

A tal proposito, non v'è dunque nella nuova disposizione costituzionale quel preciso obbligo positivo di prestazione ambientale – qual è, ad esempio, la riduzione delle emissioni di gas serra entro certi limiti – che magari si sarebbero attesi i fautori della lotta al cambiamento climatico, benché l'impegno a tutelare l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi chiami necessariamente in causa gli impegni internazionali assunti in tal senso anche dal nostro Paese (in part. l'Accordo di Parigi). V'è piuttosto l'obbligo di considerare l'interesse delle generazioni

³⁶ Ma si v. l'ampia ricostruzione di G. PALOMBELLA, *Ragioni di giustizia, diritti e generazioni future*, in R. BIFULCO e D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro*, cit., 3 ss.

³⁷ Per un quadro di sintesi, cfr. D. PORENA, «Anche nell'interesse delle generazioni future». *Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione*, cit., 128 ss.

³⁸ Su quest'aspetto, e sulle relative implicazioni problematiche, cfr. G. PINO, *Conflitto e bilanciamento tra diritti fondamentali. Una mappa dei problemi*, in *Ragion pratica*, n. 1, 2007, 256 ss.

future, che non può essere pretermesso, compreso eccessivamente o tutelato in modo squilibrato dal legislatore ambientale.

Volendo fare delle ipotesi plausibili di leggi di questo tipo, si pensi a quegli interventi in materia di bonifiche di siti contaminati, riduzione delle emissioni climalteranti o depurazione delle acque che pongono oneri eccessivi ed evidentemente squilibrati a carico delle generazioni future in rapporto a quelli addossati alle generazioni esistenti; oppure alle leggi sul consumo di suolo che rinviando a una data lontana nel tempo il raggiungimento dell'obiettivo del consumo zero, spostando tutto o gran parte del peso sulle generazioni future³⁹. Ma la lista potrebbe essere lunga.

Com'è evidente, in questi casi l'interesse delle generazioni future non assume contorni definiti a priori, ma troverà una propria concretezza nel caso di specie deciso dalla Corte in rapporto agli interessi confliggenti. Riprendendo l'ultimo esempio sul consumo di suolo, si può ipotizzare che una legge che eventualmente avviasse una politica di riduzione del consumo del suolo lasciando margini eccessivi alle generazioni presenti e trasferisse il blocco definitivo di ogni edificazione sulle spalle delle generazioni future probabilmente si porrebbe in conflitto con l'interesse di queste ultime, perché la ripartizione degli oneri tra generazioni potrebbe risultare squilibrata.

Il punto nodale sarà semmai per la Corte quello di definire *standard* di giudizio, ossia percorsi argomentativi possibilmente stabili e collaudati per risolvere il bilanciamento tra gli interessi delle generazioni in conflitto. Ma su questo si tornerà nel par. 4.

3. La tutela del clima come connaturata alla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi

La portata innovativa della nuova topografia del conflitto descritta risulterebbe tuttavia assai ridimensionata se nella tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi – come paventato da alcuni com-

³⁹ Esempio tratto da R. BIN, *Il disegno costituzionale*, in *Lavoro e diritto*, n. 1, 2022, 125.

mentatori – non potesse essere rinvenuto anche il dovere di affrontare la questione climatica.

Tale ipotesi, se confermata, porterebbe a conseguenze paradossali: si avrebbe un legislatore che non potrebbe prescindere dalla considerazione dell'interesse delle generazioni future per quanto concerne, ad esempio, l'inquinamento delle acque e la bonifica di siti contaminati, ossia branche del diritto ambientale che hanno in genere un impatto relativo sulla questione climatica; mentre lo stesso legislatore non sarebbe chiamato espressamente a tener conto delle future generazioni per quanto concerne tutte le discipline rivolte, in maniera diretta ed esclusiva, al contrasto al cambiamento climatico (in ipotesi, una legge sulla riduzione delle emissioni climalteranti), ossia proprio quelle normative che più interessano le generazioni future e i cui effetti, positivi o negativi che siano, spiegano un maggiore impatto su quest'ultime. È evidente che un'impostazione di questo tipo rischierebbe di schiacciare il bilanciamento degli interessi sul confronto tra diritti ed esigenze delle sole generazioni attuali proprio in relazione a quegli strumenti legislativi che dovrebbero, più di altri, individuare sacrifici a carico delle generazioni presenti in favore di quelle future.

Premesso che appare assai arduo individuare discipline esclusivamente climatiche, che non abbiano cioè un qualche risvolto ambientale tale da ricondurle comunque nell'ambito dell'art. 9, comma 3 Cost. e possano così sfuggire alla considerazione dell'interesse delle generazioni future – quale legislazione climatica non aspira a tutelare gli ecosistemi e preservare la biodiversità attualmente in pericolo? –, la tesi che vorrebbe la tutela del clima esclusa dall'ambito dell'art. 9 Cost. non può comunque essere accolta.

Guardando alla dottrina che ha criticato la novella costituzionale per l'assenza dei riferimenti al clima e al cambiamento climatico, si possono identificare una serie di argomenti.

In primo luogo, andrebbe considerato il crescente rilievo, anche sotto il profilo scientifico-disciplinare, della *climate change law*, nata come branca del diritto ambientale, ma sviluppatasi al punto che si è suggerito di ricondurre il diritto dell'ambiente nel diritto climatico. Il diritto del clima, secondo questa tesi, non potrebbe insomma essere parte del diritto dell'ambiente, semmai viceversa.

Poi v'è l'osservazione per cui, se si accoglie una nozione di ambien-

te riduttiva – in estrema sintesi, l’ambiente come “ambiente salubre” – sarebbe difficile riallacciare a tale nozione anche le politiche di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici. E sarebbe altrettanto complesso rintracciare tale riferimento nella tutela della biodiversità e degli ecosistemi⁴⁰.

Si tratta di argomenti che tuttavia non risultano convincenti.

Quanto alla prima prospettiva, basta rilevare come la Costituzione non faccia riferimento all’ambiente, alla biodiversità e agli ecosistemi quali “materie” o “discipline giuridiche”, benché l’interpretazione del testo costituzionale risenta inevitabilmente della disciplina legislativa di riferimento e della sua evoluzione (la c.d. *gesetzeskonforme Auslegung*). La tutela di ambiente, biodiversità ed ecosistemi viene in rilievo come *principio costituzionale*, che realizza il riconoscimento definitivo del *valore* della tutela ambientale – già enunciato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale – nel testo della Carta. Se il clima stia o meno nell’ambiente non è quindi questione che possa risolversi guardando soltanto all’evoluzione delle relative normative e ancor meno delle discipline scientifiche connesse.

Piuttosto parrebbe più corretto tentare di rispondere a tale quesito chiarendo quali sono i significati da attribuire agli oggetti della tutela indicati dal comma 3 dell’art. 9 Cost., e rapportando questi ultimi all’oggetto della tutela del clima.

Va innanzitutto premesso che – in assenza di una definizione giuridica di *clima*⁴¹ – il concetto giuridico che viene qui in rilievo è quello assai prossimo di “*sistema climatico (globale)*”.

Quest’ultimo, per certi versi sovrapponibile allo stesso concetto di clima secondo il linguaggio comune, deve intendersi, a mente della *Convenzione quadro della Nazioni Unite sui cambiamenti climatici*, come «la totalità dell’atmosfera, dell’idrosfera, della biosfera e della geosfera e le loro interazioni»⁴². Com’è evidente, già nella definizione di sistema climatico globale sono chiaramente menzionate molte delle

⁴⁰ Per l’illustrazione di questi argomenti, cfr. F. GALLARATI, *Tutela costituzionale dell’ambiente e cambiamento climatico: esperienze comparate e prospettive interne*, cit., 1089-1090.

⁴¹ Così M. CARDUCCI, *La ricerca dei caratteri differenziali della “giustizia climatica”*, in *DPCE online*, n. 2, 2020, 1361.

⁴² Art. 1, par. 3.

componenti classiche del bene “ambiente” e gli stessi ambiti tradizionali della tutela ambientale⁴³.

Se poi si passa ad esaminare lo stesso concetto di *ambiente* – al netto della difficoltà di individuare una nozione stabile e univoca, degli articolati confronti dottrinali tra concezioni pluralistica e unitaria, della complessa e non sempre lineare evoluzione della giurisprudenza costituzionale e delle diverse teorie elaborate per affrontare la questione del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni – non pare possa negarsi che nella tutela dell’ambiente sia racchiusa anche la questione climatica.

È noto, infatti, come nella giurisprudenza costituzionale si sia affermata – già prima della riforma della riforma del Titolo V e della stessa riforma in esame – una concezione dello stesso ambiente come *valore costituzionale*, in virtù della quale è gioco facile mettere da parte letture riduttive.

Peraltro, anche quelle pronunce che non abbracciano questa concezione e non paiono dunque immediatamente riconducibili a questa giurisprudenza, e in particolare quelle che tendono a considerare l’ambiente quale *bene giuridico materiale complesso*, consentono di ricomprendere in esso la tutela del clima. A tal proposito, risultano particolarmente efficaci le parole della Corte stessa in una pronuncia ormai risalente, la n. 378 del 2007, nella quale prima si afferma che l’ambiente è «un bene della vita, materiale e complesso, la cui disciplina comprende anche la tutela e la salvaguardia delle qualità e degli equilibri delle sue singole componenti»; e poi si evidenzia che «[o]ggetto di tutela, come si evince anche dalla Dichiarazione di Stoccolma del 1972, è la biosfera, che viene presa in considerazione, non solo per le sue varie componenti, ma anche per le interazioni fra queste ultime, i loro equilibri, la loro qualità, la circolazione dei loro elementi, e così via. Occorre, in altri termini, guardare all’ambiente come “sistema”, considerato cioè nel suo aspetto dinamico, quale realmente è, e non soltanto da un punto di vista statico ed astratto»⁴⁴. Non si vede come la questione climatica possa restare esclusa da questa visione

⁴³ Così già R. BIFULCO, *Ambiente e cambiamento climatico nella Costituzione italiana*, cit., 138.

⁴⁴ Corte cost. n. 378 del 2007, *Cons. diritto* p.to 4.

sistemica dell'ambiente, specie laddove si fa riferimento alle interazioni tra le componenti dell'ambiente e i loro equilibri.

Si aggiunga inoltre che un'autorevole dottrina costituzionalistica⁴⁵, la quale si è fatta promotrice delle tesi più avanzate sul punto, ha da tempo suggerito come la questione della definizione di ambiente in termini unitari vada approcciata partendo dall'ecologia. Il che condurrebbe, in estrema sintesi, superando le nozioni insufficienti sviluppate dalle varie branche del diritto che si sono occupate del tema, a ritenere l'“ambiente” come *equilibrio ecologico* della *biosfera* o degli *ecosistemi* considerati di volta in volta; e la “tutela dell'ambiente” quale tutela dell'equilibrio ecologico. Anche qui, l'inclusione della lotta ai cambiamenti climatici – com'è noto, il principale fattore di *disequilibrio* ecologico – nella tutela dell'ambiente è evidente.

E pure se si volessero considerare ambiente e clima come due concetti ben distinti, è stato comunque osservato come sia innegabile l'esistenza tra essi di «una relazione di strettissima interdipendenza»⁴⁶: da un lato, i fattori ambientali influenzano e determinano il clima, dall'altro lato, la conservazione dei fattori ambientali dipende dalla stabilità del clima e dal contrasto al cambiamento climatico in corso.

Se poi si passa ad analizzare gli ulteriori oggetti di tutela della biodiversità⁴⁷ e degli ecosistemi⁴⁸, il fatto che la tutela del clima sia conaturata al dovere di tutela da parte della Repubblica di cui all'art. 9, comma 3, Cost. risulta di palmare evidenza. È ben noto come il cambiamento climatico e l'instabilità del clima siano le cause principali, insieme ad altri fattori antropici, che portano alla perdita di biodiversità.

⁴⁵ Cfr. B. CARAVITA e A. MORRONE, *Ambiente e Costituzione*, in B. CARAVITA, L. CASSETTI, A. MORRONE, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2016, 29-32.

⁴⁶ Così R. BIFULCO, *Ambiente e cambiamento climatico nella Costituzione italiana*, cit., 138.

⁴⁷ Per biodiversità, ai sensi della Convenzione sulla diversità biologica del 1992, deve intendersi infatti «la variabilità degli organismi viventi di qualsiasi fonte, inclusi, tra l'altro, gli ecosistemi terrestri, marini e gli altri ecosistemi acquatici e i complessi ecologici dei quali fanno parte; essa comprende la diversità all'interno di ogni specie, tra le specie e degli ecosistemi».

⁴⁸ Per ecosistema, ai sensi della Convenzione sulla diversità biologica del 1992, si intende «il complesso dinamico formato da comunità di piante, di animali e di microorganismi e dal loro ambiente non vivente che, mediante la loro interazione, formano un'unità funzionale».

tà, all'estinzione di specie animali e vegetali, alla distruzione irreversibile di molti ecosistemi: pensare che la tutela della biodiversità e degli ecosistemi possa prescindere dalla lotta al cambiamento climatico pare perciò quanto meno singolare. Che poi si possa dare un conflitto tra diverse istanze di tutela riconducibili all'ambiente – in ipotesi: tra realizzazione di impianti fotovoltaici o eolici e tutela della biodiversità o dell'ecosistema locale – è un fatto certo non nuovo e conflitti tra interessi di rilievo costituzionale sono del tutto normali nelle costituzioni pluralistiche. Già prima della riforma si potevano dare contrasti *intra-valoriali* di questo tipo⁴⁹ e, ad ogni modo, l'eventuale conflitto tra differenti istanze si risolve impiegando le usuali tecniche del bilanciamento, volto ad individuare il punto d'equilibrio tra i diversi interessi (seguendo l'ipotesi: riduzione delle emissioni di gas serra, da un lato, e conservazione della biodiversità e dell'ecosistema del luogo in cui è installato l'impianto fotovoltaico o eolico, dall'altro).

La distinzione della tutela della biodiversità e degli ecosistemi rispetto a quella generale dell'ambiente va considerata piuttosto come un ulteriore merito della riforma⁵⁰, che non solo porta così alla luce il potenziale conflitto tra queste componenti, in precedenza tutto interno alla tutela ambientale; ma chiarisce pure quali debbano essere gli elementi da bilanciare nel dettare una disciplina di legge. Così la tutela della biodiversità, ad esempio, non potrà essere radicalmente disattesa pur nel perseguimento dell'obiettivo – come detto, racchiuso nella tutela dell'ambiente – dello sviluppo delle energie rinnovabili.

Concludendo su questo punto, una volta assodato che il contrasto al cambiamento climatico rientra a pieno titolo nell'ambito di applicazione dell'art. 9, comma 3, Cost., la prima conseguenza è che anche il legislatore "climatico" sarà tenuto a considerare l'interesse delle generazioni future. Ciò naturalmente rafforza in misura significativa la portata del dovere di tutela *ex art. 9 Cost.*, se solo si considera che – per tale ragione – il legislatore non potrà rinviare indefinitamente la riduzione delle emissioni climalteranti né ripartire in maniera squilibrata

⁴⁹ Si v. ad esempio Corte cost. n. 199 del 2014.

⁵⁰ Su questa linea di ragionamento cfr. *amplius* F. FABRIZZI, *Dal paesaggio all'ambiente: conflitto o composizione?*, cit., 163 ss.

gli oneri di contrasto del cambiamento climatico tra generazioni presenti e future.

4. *Il paradosso del “legislatore cautamente ambientalista” e una linea di ricerca: la definizione degli standard di giudizio*

Nonostante l’art. 9, comma 3, Cost. abbia consegnato alla Repubblica il dovere di attivarsi, a tutti i livelli, per tutelare l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi e dunque, come appena descritto, anche per contrastare il cambiamento climatico, resta il nodo di come ottenere l’adempimento di tale dovere. Nel ristretto ambito d’indagine osservato in questo scritto, tale problema riguarda essenzialmente il legislatore inerte o che si attiva in modo insufficiente dinanzi al cambiamento climatico.

Se si adotta la prospettiva avanzata in questa sede, – ovvero quella per cui la novità principale della riforma sarebbe la necessaria inclusione dell’interesse delle generazioni future nel bilanciamento compiuto dal legislatore *latu sensu* ambientale (e quindi nel bilanciamento della Corte) –, risulta arduo offrire una risposta rispetto al problema del legislatore del tutto inerte.

Gli strumenti al momento nella disponibilità del giudice costituzionale italiano non arrivano infatti a poter obbligare il legislatore a un *facere* – in ipotesi, ad adottare una legge sul clima per corrispondere agli obblighi internazionali di riduzioni delle emissioni climalteranti – e neppure i più recenti tentativi di elaborare innovative tecniche decisionali (come il c.d. rinvio a data fissa) volte a sollecitare un intervento legislativo su tematiche talora particolarmente sensibili, ma assai circoscritte (si v. il noto “caso Cappato”)⁵¹, non hanno sortito gli esiti sperati.

La novella costituzionale non offre pertanto un significativo avanzamento in tal senso. Il riconoscimento della tutela dell’ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi anche nell’interesse delle generazioni

⁵¹ Si v., per tutti, R. PINARDI, *Le pronunce Cappato: analisi di una vicenda emblematica della fase attualmente attraversata dal giudizio sulle leggi*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, 24 aprile 2020.

future può diventare senz'altro un forte argomento nel dibattito politico e nel confronto pubblico. Può rafforzare, grazie alla *primarietà* riconosciuta espressamente all'ambiente, le pretese avanzate nella variegata galassia del contenzioso climatico, attraverso il quale – con strumenti e percorsi argomentativi assai diversi (si v. i contributi nella Parte terza di questo Volume) – si tenta di forzare gli Stati inerti nel contrasto al cambiamento climatico. Ma non sembra in grado di fungere da leva per costringere il legislatore a impegnarsi nella lotta al cambiamento climatico.

Si profila pertanto il paradosso per cui, mentre avverso il legislatore inerte non vi sarebbero strumenti sanzionatori – al netto dello sviluppo che avrà il c.d. *climate change litigation* –, contro il legislatore che potremmo definire “cautamente ambientalista”, ossia quello che adotta sì una disciplina di contrasto al cambiamento climatico, ma in modo timido o comunque eccessivamente squilibrato rispetto all'interesse delle generazioni future, si potrà attivare – in via incidentale o principale – il controllo di costituzionalità delle leggi e la Corte potrà sanzionare la legge che non tenga adeguatamente conto dell'interesse delle generazioni future.

Il quadro paradossale ora prospettato può essere tuttavia ridimensionato se solo si considera quanto lo spazio per un legislatore davvero inerte vada riducendosi progressivamente sotto la duplice azione esercitata, dall'alto, dagli obblighi internazionali e di derivazione europea di contrasto al cambiamento climatico e, dal basso, dalla società civile e dalla mutata sensibilità sociale nei confronti dell'ambiente, accompagnata da una crescente consapevolezza rispetto all'urgenza di intervenire sulla questione climatica.

Nella misura in cui il legislatore sarà verosimilmente sempre più chiamato ad intervenire, finanche in maniera simbolica o insufficiente, dettando norme in materia di cambiamento climatico, in parallelo crescerà l'ambito di intervento della Corte costituzionale per sanzionare l'inadeguata considerazione dell'interesse delle future generazioni nella disciplina *latu sensu* ambientale.

Come si accennava in chiusura del par. 2, il nodo diviene così quello degli *standard* di giudizio per svolgere il bilanciamento degli interessi.

Un autorevole modello, *sub specie* di giudizio di proporzionalità

(*Verhältnismäßigkeit*), può essere quello offerto dal *Bundesverfassungsgericht* nella celebre *Klimabeschluss*⁵² (nota anche come sentenza *Neubauer*), avente ad oggetto alcune disposizioni della legge tedesca sulla protezione del clima (*Klimaschutzgesetz*).

Riducendo in sintesi estrema una pronuncia ormai ampiamente esaminata e dibattuta anche in Italia, ci si può limitare ad osservare come, in quel frangente, il giudice costituzionale tedesco abbia ponderato il costo imposto sulle generazioni future rispetto a quello gravante sulle generazioni presenti per il contrasto al cambiamento climatico, ritenendo illegittima proprio la sproporzione nella ripartizione dei costi tra generazioni. Le disposizioni impugnate infatti consentivano alle generazioni presenti – nell’ambito di un percorso di graduale riduzione delle emissioni di gas serra – di consumare una larga parte del *plafond* di CO² complessivo a disposizione della Germania per raggiungere gli obiettivi internazionali di neutralità climatica, costituzionalmente rilevanti ai sensi dell’art. 20a GG, già entro il 2030 (la riduzione delle emissioni era fissata infatti al 55% dei valori del 1990).

La Corte tedesca ha affermato, in particolare, come «non si può permettere a una generazione di consumare gran parte del budget di CO² con un onere di riduzione [delle emissioni climalteranti] relativamente lieve, se questo lascerebbe al tempo stesso alle generazioni successive un onere di riduzione radicale – descritto dai ricorrenti come un “freno totale” – ed esporrebbe le loro vite a gravi perdite di libertà»⁵³. L’articolo 20a GG – che riporta una formulazione assai prosima a quella dell’odierno art. 9, comma 3, Cost. – implica infatti «la

⁵² BVerfG, sent. 24 marzo 2021, 1 BvR 2656/18, Rn. 1-270; la sentenza è stata segnalata e annotata, tra i molti, da R. BIN, *La Corte tedesca e il diritto al clima*, in *La Costituzione.info*, 30 aprile 2021, 1; M. CARDUCCI, *Libertà climaticamente condizionate e governo del tempo nella sentenza del BVerfG del 24 marzo 2021*, *ivi*, 3 maggio 2021, 1; R. BIFULCO, *Cambiamento climatico, generazioni future (e sovranità) in una storica sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco*, in *Astrid Rassegna*, n. 12, 2021; A. DE PETRIS, *Protezione del clima e dimensione intertemporale dei diritti fondamentali: Karlsruhe for Future?*, in *CERIDAP*, n. 4, 2021, 127 ss.; A. DI MARTINO, *Intertemporalità dei diritti e dintorni. le scelte argomentative del Bundesverfassungsgericht nella sentenza sul clima e le interazioni con i processi democratici*, in *Diritti Comparati*, n. 2, 2023, 56 ss.

⁵³ *Ivi*, Rn. 192.

necessità di trattare i fondamenti naturali della vita con tale cura e di lasciarli ai posteri in condizioni tali che le generazioni future non possano continuare a preservarli solo a costo di un'astinenza radicale»⁵⁴. E pertanto se «si vuole evitare una distribuzione troppo miope e quindi unilaterale della libertà e degli oneri di riduzione a scapito del futuro, ciò richiede che lo scarso budget residuo di CO² sia utilizzato con sufficiente attenzione e che quindi si guadagni il tempo necessario per avviare tempestivamente le trasformazioni necessarie, che alleviano la perdita di libertà causata dalla riduzione costituzionalmente inevitabile delle emissioni di CO² e dall'uso della libertà rilevante ai fini del CO², rendendo disponibili alternative comportamentali neutrali ai fini del CO². Le norme contestate sarebbero incostituzionali se permettessero di consumare così tanto il budget rimanente che la futura perdita di libertà assumerebbe inevitabilmente proporzioni inaccettabili dal punto di vista odierno, perché non rimarrebbe tempo per sviluppi e trasformazioni mitiganti»⁵⁵.

Tornando nell'ordinamento italiano, non pare affatto peregrino ipotizzare che una ipotetica legge sul clima che presenti contenuti analoghi alla prima versione della legge tedesca, stante la previsione di cui all'art. 9, comma 3, Cost., possa andare incontro a una simile censura di incostituzionalità. E ciò vale non solo per una legislazione climatica ancora da venire, ma più in generale per tutte le leggi ambientali in senso lato (concernenti cioè tutti gli oggetti di tutela della novella costituzionale). Riprendendo l'esempio fatto in precedenza, non sembra si possa escludere la declaratoria di illegittimità di una legge che, proponendosi l'obiettivo del consumo di suolo zero (*ratio legis*), trasferisca la gran parte degli oneri in capo alle generazioni future, lasciando ancora ampi margini edificatori e "di consumo" a quelle presenti.

Seguendo la schematizzazione di matrice tedesca⁵⁶, la tecnica descritta sembrerebbe riconducibile al terzo grado del giudizio di proporzionalità, ossia la *proporzionalità in senso stretto*, che implica la ponderazione tra diritti o interessi in conflitto (dopo aver verificato

⁵⁴ *Ivi*, Rn. 193.

⁵⁵ *Ivi*, Rn. 194.

⁵⁶ Cfr. G. PINO, *Conflitto e bilanciamento tra diritti fondamentali*, cit., 262 ss.

adeguatezza/idoneità e necessità dello strumento legislativo)⁵⁷ per valutare se il bilanciamento legislativo sia equilibrato e non porti all'eccessiva compressione di uno degli interessi coinvolti.

A ben vedere, tuttavia, si tratta di una ponderazione più sofisticata rispetto a quella classica di questo tipo di test, che vede usualmente contrapposti i benefici portati dallo strumento legislativo a uno degli interessi in conflitto e i costi sofferti dall'altro. In questo caso, il bilanciamento corre solo tra i costi, mentre un giudizio di proporzionalità in senso classico si potrà avere semmai nel conflitto tra l'interesse delle generazioni presenti a continuare a produrre emissioni climalteranti per godere di una serie di libertà e diritti e l'interesse a contrastare il cambiamento climatico; nonché nell'analogo conflitto tra l'interesse delle generazioni future a continuare a fruire di diritti e libertà che implicano emissioni climalteranti e la lotta al cambiamento climatico. Il bilanciamento nel caso deciso dal giudice costituzionale tedesco si declina piuttosto come *equa ripartizione dei costi tra differenti generazioni*; il che sembrerebbe aprire le porte ad una nuova tecnica di bilanciamento o quanto meno a una riedizione del classico scrutinio di proporzionalità in chiave diacronica⁵⁸.

Individuata una potenziale tecnica decisoria, il problema diviene ora quello di come portare il “legislatore cautamente ambientalista” dinanzi alla Corte costituzionale – posto che, diversamente dall'ordinamento tedesco, non è previsto un ricorso diretto al giudice delle leggi – nonché di come prevenire le censure di legittimità costituzionale della legislazione ambientale per insufficiente considerazione delle generazioni future.

Sotto il primo profilo, sarebbe senz'altro opportuno e, per molti versi risolutivo, un intervento legislativo che stabilisse specifici meccanismi per attivare il sindacato giurisdizionale in materia di contrasto al

⁵⁷ A. MORRONE, *Il bilanciamento nello stato costituzionale*, cit., 104 ss., descrive la tecnica di giudizio come un controllo che si dipana in tre test: necessità, sufficienza-idoneità, proporzionalità.

⁵⁸ Per una schematizzazione di questa tecnica, anche sulla scorta della giurisprudenza tedesca, cfr. A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2019, 141; già in A. SPADARO, *L'amore dei lontani: universalità e intergenerazionalità dei diritti fondamentali fra ragionevolezza e globalizzazione*, in *Diritto e società*, n. 2, 2008, 23 ss.

cambiamento climatico, superando le attuali strettoie che questo tipo di azioni (c.d. *climate change litigation*⁵⁹) incontra tanto in relazione allo strumento processuale, quanto in relazione alla legittimazione e all'interesse ad agire. In chiave almeno parzialmente alternativa, una strada che appare particolarmente fruttuosa è quella di valorizzare la *capacità espansiva* della materia ambientale ad ambiti finora esclusi (ivi compresa tutta la legislazione che incide sul cambiamento climatico)⁶⁰, che porta con sé i meccanismi di tutela giurisdizionale già consolidati e praticati nella giustizia ambientale (in particolare quanto a legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste). Una volta instaurato il giudizio dinanzi al giudice comune (ordinario o, più frequentemente, amministrativo e contabile) sarà questa la porta d'ingresso a Corte per l'interesse delle nuove generazioni.

Quanto al secondo profilo, non pare vada sottovalutata la necessità che gli interessi delle future generazioni, finalmente riconosciuti in maniera espressa in Costituzione, possano trovare rappresentanza, anche prima del momento del controllo di legittimità costituzionale, nel processo decisionale. Sotto questo aspetto, a tutt'oggi insufficientemente investigato dalla dottrina costituzionalistica, paiono di sicuro rilievo le prospettive di una rappresentanza delle generazioni future assegnata ad apposite istituzioni⁶¹. Una maggiore attenzione alla considerazione già in sede legislativa potrebbe costituire – pur nella consapevolezza della necessità imprescindibile di un impegno politico forte per modificare le politiche odierne di corto respiro – un valido strumento per sollecitare sin da subito l'individuazione di un bilanciamento equilibrato degli interessi delle generazioni presenti e future nella lotta al cambiamento climatico.

⁵⁹ Per un tentativo di definizione, cfr. il contributo di Y. GUERRA in questo *Volume*.

⁶⁰ Cfr., ad es., Y. GUERRA, *La diretta applicabilità dell'art. 47 CDFUE come limite in materia ambientale alla discrezionalità legislativa nazionale, ai sensi della Convenzione di Aarhus*, in *Quad. cost.*, n. 1, 2023, 197 ss.; più diffusamente M. MAGRI, *Il 2021 è stato l'anno della giustizia climatica?*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 4, 2021, 13 ss.

⁶¹ In proposito, cfr. L. BARTOLUCCI, *Istituzioni per il futuro e foresight tra Parlamento e Governo*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 1, 2023, 49 ss.

5. Postilla

Nell'arco di tempo trascorso tra la chiusura della prima versione dello scritto e l'invio delle bozze alla Casa editrice sono intervenute alcune pronunce giurisprudenziali significative per il tema affrontato, delle quali non si è potuto dar conto adeguatamente. Si pensi, in particolare, alla sentenza della Corte di Strasburgo sul noto caso *KlimaSeniorinnen*⁶², che offre diversi profili di interesse proprio sul piano dei criteri di giudizio⁶³ e merita attenzione anche alla luce della crescente considerazione mostrata dal giudice costituzionale italiano, in chiave comparatistica, per la giurisprudenza delle corti europee sui diritti⁶⁴. Si pensi, ancora, nell'ambito della *climate change litigation*, all'esito sfavorevole del c.d. *Giudizio Universale* – conclusosi con una pronuncia di inammissibilità per difetto assoluto di giurisdizione del Tribunale di Roma⁶⁵ – che potrebbe condurre ad una rinnovata attenzione, da parte degli attivisti per il clima, per la sede del giudizio di costituzionalità in luogo della giurisdizione ordinaria.

Nel frattempo, è sopraggiunta anche la prima pronuncia della Corte costituzionale italiana – n. 105 del 2024, c.d. “caso Priolo”⁶⁶ – nella

⁶² Corte EDU, 9 aprile 2024, *Verein Klimaseniorinnen Schweiz e al. c. Svizzera*; sulla quale, per tutti, F. GALLARATI, *L'obbligazione climatica davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo: la sentenza KlimaSeniorinnen e le sue ricadute comparate*, in *DPCE Online*, Vol. 64, n. 2, 2024.

⁶³ Si guardi soprattutto alle indicazioni relative allo scrutinio del margine di apprezzamento di cui dispongono gli Stati del Consiglio d'Europa nel perseguimento degli obiettivi di contrasto al cambiamento climatico; cfr. Corte EDU, 9 aprile 2024, *Klimaseniorinnen*, cit., parr. 544 ss.

⁶⁴ Proprio la sentenza della Corte EDU in parola – sebbene per altri aspetti – è richiamata nella sentenza della Corte costituzionale n. 105 del 2024 di cui si dirà appresso (*Cons. diritto*, p.to 5.3.2.).

⁶⁵ Tribunale di Roma, sezione II civile, 26 febbraio 2024, n. 39415 del 2021; la dottrina a commento è anche qui già assai corposa; si v., *ex pluribus*, M. MAGRI, *Diritto al clima: negato o riconosciuto?*, in *Diario di diritto pubblico*, 1 luglio 2024; G. TROPEA, *Il cigno verde e la separazione dei poteri (nota a sentenza Tribunale civile di Roma, sez. II, causa n. 39415 del 2021)*, in *Giustizia Insieme*, 18 aprile 2024.

⁶⁶ Corte cost. n. 105 del 2024, con note di R. BIN, *Il “caso Priolo”: scelta politica vs. bilanciamento in concreto (in margine alla sent. 105/2024)*, in *ConsultaOnline*, n. 3, 2024, 1058 ss. e A-O. COZZI, *La prima applicazione degli artt. 9 e 41 Cost. riformati: il peso della scrittura*, in *Diario di diritto pubblico*, 10 luglio 2024.

quale il parametro costituito dall'art. 9, comma 3, Cost. assume un ruolo di rilievo, tanto ai fini della decisione sulla questione (dichiaratoria di illegittimità parziale dell'art. 104 bis, comma 1-bis.1 quinto periodo delle *Norme di attuazione del codice di procedura penale*⁶⁷, che disciplina il sequestro preventivo di stabilimenti industriali o di parti di essi dichiarati di interesse strategico nazionale) quanto nell'economia complessiva del percorso argomentativo, ove il riferimento all'interesse delle future generazioni – «persone ancora non venute in esistenza, ma nei cui confronti le generazioni attuali hanno un preciso dovere di preservare le condizioni perché esse pure possano godere di un patrimonio ambientale il più possibile integro, e le cui varie matrici restino caratterizzate dalla ricchezza e diversità che lo connotano»⁶⁸ – trova ampio spazio.

La dottrina che per prima si è occupata della pronuncia ha invero mostrato una certa insoddisfazione rispetto all'esito del giudizio di costituzionalità⁶⁹, poiché il nuovo parametro non avrebbe dispiegato appieno le proprie potenzialità nell'ambito del bilanciamento degli interessi confliggenti implicati dalla norma impugnata (in virtù della quale, si ricorda, il giudice del sequestro è tenuto ad autorizzare la prosecuzione dell'attività se, nell'ambito della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale, sono state adottate misure con le quali si è ritenuto realizzabile il bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva e di salvaguardia dell'occupazione e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute e dell'ambiente e degli altri eventuali beni giuridici lesi dagli illeciti commessi).

⁶⁷ Come introdotto dall'art. 6 del decreto-legge 5 gennaio 2023, n. 2 (*Misure urgenti per impianti di interesse strategico nazionale*), convertito, con modificazioni, nella legge 3 marzo 2023, n. 17.

⁶⁸ Corte cost. n. 105 del 2024, *Cons. diritto* § n. 5.1.2.

⁶⁹ R. BIN, *op. cit.*, 1060, sostiene che «poca attinenza hanno le considerazioni della Corte in merito ai principi costituzionali sulla tutela della salute, dell'ambiente e dei diritti delle generazioni future: non perché non siano rilevanti nel bilanciamento necessario tra queste esigenze e le esigenze della produzione, ma perché il ragionamento della Corte esula dal tracciato del bilanciamento». A-O. COZZI, *op. cit.*, invece, pur evidenziando l'importanza del «nuovo» art. 41, comma 2, Cost., ritiene che la modifica del parametro costituzionale abbia inciso relativamente, dal momento che l'incostituzionalità della norma si sarebbe potuta prospettare anche a Costituzione invariata, stante la giurisprudenza della Corte sul c.d. «caso Ilva».

Si tratta tuttavia di una sentenza che, al netto dei menzionati chiaroscuri, registra l'inclusione dell'interesse delle future generazioni nella topografia degli interessi in conflitto ai fini del bilanciamento, confermando come la lettura proposta in queste pagine possa dischiudere importanti sviluppi nell'ambito di futuri giudizi di legittimità costituzionale.

SUSANA BORRÀS-PENTINAT*

LE MIGRAZIONI CLIMATICHE**

SOMMARIO: 1. Introduzione. Il contesto dell'emergenza climatica in un mondo di disuguaglianze eco-sociali. – 3. Il cambiamento climatico come fattore di mobilità umana. – 3.1. L'indeterminatezza concettuale. – 3.2. Una realtà quantificabile, ma complessa. – 4. La protezione giuridica internazionale dei migranti climatici. – 4.1. I movimenti interni di popolazione indotti dai cambiamenti climatici. – 4.2. I movimenti internazionali di popolazione indotti dai cambiamenti climatici. – 4.2.1. Sul controverso *status* di rifugiato climatico. – 4.2.2. Progressi sul principio di non respingimento. – 4.3. Lo *status* giuridico della migrazione climatica come questione di giustizia climatica riparativa. – Conclusioni: costruire la responsabilità di proteggere.

1. *Introduzione*

Nel corso della storia umana, le persone si sono spostate dalle loro case per motivi economici, sociali e politici, alla ricerca di condizioni di vita migliori. Tuttavia, il degrado ambientale è diventato un altro fattore di spostamento della popolazione, in quanto le persone fuggono per sopravvivere ai disastri¹ o si spostano a causa di condizioni am-

* Professoressa associata di Diritto internazionale pubblico e Relazioni internazionali – Membro del Gruppo di Ricerca Territorio, Cittadinanza e Sostenibilità (2021 SGR 00162). Università Rovira i Virgili Tarragona (Spagna). ORCID: 0000-0002-8264-1252.

** Questo lavoro è parte del progetto CLIMOVE finanziato dal programma di ricerca e innovazione Horizon 2020 dell'Unione Europea nell'ambito dell'accordo di sovvenzione Marie Skłodowska-Curie (H2020-MSCA-IF-2020) no. 101031252 (UNIMC). L'autore è il solo responsabile di questo lavoro e la REA declina ogni responsabilità sull'uso che potrà essere fatto delle informazioni in esso contenute. Un ringraziamento particolare alla professoressa Angela Cossiri per la sua revisione e i suoi commenti, che hanno contribuito a migliorare questo lavoro.

¹ Va notato che la Commissione di diritto internazionale definisce il "disastro" non solo in relazione a eventi improvvisi (ad es. un terremoto o uno tsunami), compre-

bientali avverse, difficili e/o in via di deterioramento, alla ricerca di opportunità e nuovi mezzi di sussistenza². Questi movimenti di popolazione indotti da questioni ambientali comprendono non solo i casi in cui le persone devono spostarsi in altre aree dello stesso Paese (migrazioni interne), ma anche quelli in cui le persone attraversano i confini internazionali.

Sebbene questi movimenti di popolazione possano sembrare un processo logico di adattamento, la questione è comunque preoccupante e ha implicazioni umane significative. Ciò è tanto più vero se si considera l'attuale vaghezza giuridica dello *status* di migrante climatico, che non fa che aumentarne la vulnerabilità e l'insicurezza. La mancanza di un trattamento giuridico è dovuta principalmente al fatto che i governi sono responsabili dei migranti climatici interni, ma in pochi casi sono obbligati a proteggere quelli che attraversano le frontiere. Inoltre, la difficoltà di isolare il cambiamento climatico e il degrado ambientale da altre variabili che influenzano la migrazione, come la ricerca di migliori condizioni economiche³, si aggiunge alla mancanza di volontà politica di colmare questa lacuna giuridica⁴.

In più, *negli* ultimi anni, la propaganda su una presunta "invasione" di migranti climatici è diventata una caratteristica regolare del dibattito pubblico e i partiti di destra hanno sfruttato questa narrazione per aumentare il loro sostegno.

Quindi, parlare di persone in movimento (interno o transnazionale) a causa di fattori legati al cambiamento climatico fa riferimento a

si i frequenti eventi su piccola scala come inondazioni o frane, ma include anche altre forme di degrado ambientale di lenta insorgenza, come quelle causate dalla siccità o dall'innalzamento del livello del mare. Si veda UNGA. *Rapporto della Commissione di diritto internazionale. Sessantottesima sessione. Supplemento n. 10 (A/71/10)*, 2016, 13 ss.

² A. LÓPEZ, *The Protection of Environmentally-Displaced Persons in International Law*, in *Environmental Law Review* 37, no. 2, 2007.

³ S. BORRAS, *Flujos migratorios y refugiados*, in *European Climate Law Papers*, 2021. Disponibile in SSRN <<https://ssrn.com/abstract=3922695>> (Ultimo accesso 17 agosto 2023).

⁴ F. PERRINI, et al. *Cambiamenti climatici e migrazioni forzate: verso una tutela internazionale dei migranti ambientali*. Editoriale scientifica, 2018.

una realtà resa invisibile dalle sfere politico-legali⁵, ma che risponde a una rivendicazione più ampia, sottesa al riconoscimento e alla garanzia del diritto umano a godere di un ambiente sano, nonché al diritto umano fondamentale della libertà di movimento delle persone e della libertà di residenza⁶. Per quanto riguarda quest'ultima, l'articolo 13 della Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948⁷ afferma che

“Ogni individuo ha diritto alla libertà di circolazione e alla libertà di scegliere il proprio luogo di residenza all'interno del territorio di uno Stato. 2. Ogni individuo ha il diritto di lasciare qualsiasi Paese, compreso il proprio, e di ritornare nel proprio Paese d'origine”.

Secondo questa disposizione, ogni persona ha il diritto di lasciare lo Stato di cui è cittadino e il diritto di farvi ritorno, ma c'è un clamoroso silenzio sul correlativo obbligo degli altri Stati di accettare il suo ingresso nel territorio della propria giurisdizione. Si parla quindi di diritto di uscita, ma non si dice nulla sul diritto di ingresso, tranne nei casi di fuga per persecuzione (politica, etnica o religiosa), nel qual caso si applica il diritto di asilo⁸.

⁵ M. VAHA, Protection for “Climate Migrants”: Global Challenges and a Call for Political Leadership, in Leal Filho, W., Luetz, J., Ayal, D. (eds) *Handbook of Climate Change Management*. Springer, Cham, 2021.

⁶ A. BRAMBILLA, M. CASTIGLIONE, *Migrazioni ambientali: libertà di circolazione vs. protezione?*, in *Cosmopolis*, 2, 2019.

⁷ Proclamato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite a Parigi il 10 dicembre 1948 con la risoluzione 217 A (III).

⁸ Ad esempio, nell'Organizzazione degli Stati americani, il Trattato sull'asilo e il rifugio politico di Montevideo del 1939, firmato a Montevideo, in Uruguay, nel 1939; nell'UE, si vedano gli articoli 67(2), 78 e 80 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e l'articolo 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Come illustrato di seguito, dal 1999 l'UE ha adottato una serie di strumenti giuridici per istituire un sistema europeo comune di asilo (CEAS) al fine di armonizzare la legislazione, le condizioni di accoglienza e altri aspetti del sistema di protezione internazionale a livello europeo. Così, il Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio (Regolamento Dublino III), che sostituisce il Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio (Regolamento Dublino II), stabilisce i criteri e i meccanismi per decidere quale Paese è responsabile dell'esame di una domanda di asilo ed è attualmente in vigore. Il CEAS è attualmente in fase di revisione da parte dell'UE. Cfr. Consiglio europeo, Consiglio dell'UE, in: <<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-migration-policy/eu-asylum-reform/>> (consultato il 9 dicembre 2022).

In questo contesto, l'articolo analizza il fenomeno della migrazione climatica e il suo trattamento politico-giuridico a livello internazionale, nonché i progressi compiuti al riguardo.

A tal fine, in primo luogo, la migrazione climatica viene contestualizzata come una realtà complessa che interessa in particolare i territori del Sud globale, ma che non è sufficientemente visibile. L'analisi si basa, dal punto di vista metodologico, sull'evidenza dei dati statistici pubblicati da fonti ufficiali, ma anche sulla comprensione delle cause e delle conseguenze di questi movimenti di popolazione. Esamina poi le risposte politico-giuridiche al cambiamento climatico per valutare se sono sufficienti a una realtà in crescita. Infine, il documento si chiude con alcune riflessioni conclusive.

2. Il contesto dell'emergenza climatica in un mondo di disuguaglianze eco-sociali

Il cambiamento climatico antropogenico è una delle maggiori sfide e minacce del XXI secolo. Come sottolinea il Rapporto di valutazione (AR6) del Gruppo intergovernativo di esperti sul cambiamento climatico (IPCC), pubblicato di recente, l'attuale riscaldamento del sistema climatico è inequivocabile e le attività umane nel modello di sviluppo economico insostenibile ne sono la causa principale. Infatti, le emissioni di gas a effetto serra (GHG), derivanti principalmente dall'uso dei combustibili fossili come petrolio, gas e carbone, pari a 410 parti per milione, hanno causato un aumento della temperatura globale di circa 1,1°C rispetto ai livelli preindustriali⁹. Al ritmo attuale delle emissioni di gas serra, le temperature globali potrebbero continuare ad aumentare nei prossimi decenni¹⁰. A questo proposito, lo stesso IPCC

⁹ IPCC. Cambiamento climatico 2014: Rapporto di sintesi, Quinto Rapporto di Valutazione. IPCC, Ginevra, Svizzera, 2014. Disponibile in: <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/SYR_AR5_FINAL_full_es.pdf> (Consultato il 25 maggio 2021).

¹⁰ IPCC. Global Warming of 1.5°C. Summary for Policymakers. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts

ha sottolineato che al ritmo attuale delle emissioni di gas serra, le temperature globali potrebbero aumentare di 1,5-2°C nei prossimi decenni. Mentre le conseguenze di un aumento della temperatura superiore a 1,5°C sarebbero catastrofiche, l'attuale aumento delle temperature globali, senza precedenti negli ultimi 2000 anni, sta già avendo gravi conseguenze sulle persone e sugli ecosistemi in tutte le regioni del pianeta.

Infatti, eventi meteorologici estremi sempre più frequenti e gravi, come siccità, piogge abbondanti, inondazioni, cicloni, ondate di calore e incendi, l'innalzamento del livello dei mari, il riscaldamento e l'acidificazione degli oceani, il rapido ritiro dei ghiacciai e la rapida riduzione dei ghiacciai globali stanno tutti contribuendo alla perdita di biodiversità; in particolare, la rapida riduzione dei ghiacciai e delle calotte polari dell'Artico e dell'Antartide sono alcuni degli impatti climatici già visibili in tutto il mondo e stanno portando alla distruzione e alla perdita di habitat e mezzi di sostentamento (come l'accesso a cibo sicuro e acqua pulita) e allo sviluppo di problemi di salute fisica e mentale nelle persone, causando migliaia di vittime ogni anno e costringendo milioni di persone a trasferirsi in nuove aree all'interno o all'esterno dei loro Paesi, lasciandosi alle spalle case, famiglie, culture e comunità¹¹. Ancora peggio, i pericoli e i rischi legati al clima aumentano con il riscaldamento del pianeta. Infatti, ogni ulteriore aumento della temperatura incrementerà la frequenza e l'entità di questi impatti che, se non vengono modificati, diventeranno sempre più intensi e violenti, causando non solo significative perdite umane e materiali, ma anche danni irreversibili che si ripercuoteranno su tutta la vita del pianeta. Tuttavia, gli effetti saranno avvertiti in modo sproporzionato dalle comunità più impoverite, vulnerabili e storicamente emarginate – soprattutto nelle regioni altamente vulnerabili del Sud del mondo – che hanno contribuito meno alla crisi climatica e dispongono di minori risorse per affrontarne gli impatti. Come sottolineato dall'IPCC, quasi la metà della popolazione mondiale vive oggi in aree altamente esposte

to eradicate poverty, Geneva, Switzerland, 2018. Disponibile in: <<https://www.ipcc.ch/sr15/chapter/spm/>> (consultato il 3 Giugno 2021).

¹¹ C. ZICKGRAF, *Climate change, slow onset events and human mobility: reviewing the evidence*, in *Current Opinion in Environmental Sustainability*, vol. 50, 2021, 21 ss.

e vulnerabili ai cambiamenti climatici e le loro vite e i loro mezzi di sussistenza sono fortemente minacciati¹².

Inoltre, le conseguenze dei cambiamenti climatici sono inevitabilmente tra i fattori che determinano gli spostamenti della popolazione, sia all'interno degli Stati che attraverso i confini internazionali¹³.

3. *Il cambiamento climatico come motore della mobilità umana*

Se i cambiamenti ambientali hanno influenzato i movimenti della popolazione¹⁴ nel corso degli anni, i cambiamenti climatici potrebbero esacerbare questa realtà ambientale e umana: il graduale degrado ambientale, così come le catastrofi improvvise e latenti, influenzeranno la migrazione di migliaia di persone in varie regioni del mondo¹⁵. Infatti, come sottolinea Oli Brown, gli impatti dei cambiamenti climatici possono essere suddivisi in due distinti fattori di migrazione: i processi climatici più lenti, come l'innalzamento del livello del mare, la salinizzazione dei terreni agricoli, la desertificazione e l'aumento della scarsità d'acqua e gli eventi climatici a insorgenza improvvisa, come le inondazioni, le tempeste e le esondazioni di fiumi e laghi.

In effetti, come sottolinea l'IPCC, i rischi climatici associati a eventi estremi e alla variabilità stanno già agendo come fattori (diretti e indiretti) di migrazione e spostamento di persone in varie regioni del mondo¹⁶. Inoltre, gli effetti del riscaldamento globale e dell'aridità in

¹² R. NEUKOM, et al., *No evidence for globally coherent warm and cold periods over the preindustrial Common Era*, in *Nature*, 571, 2019, 550 ss.

¹³ K. WARNER, *In Search of Shelter: Mapping the Effects of Climate Change on Human Migration and Displacement*, UN High Commission for Refugees, 2009.

¹⁴ D. IONESCO, D. MOKHNACHEVA, F. GEMENNE, *The Atlas of Environmental Migration, 1st Edition*, Routledge, Oxon, New York, 2017.

¹⁵ K. K. RIGAUD, A. D. SHERBININ, B. JONES, J. BERGMANN, V. CLEMENT, K. OBER, J. SCHEWE, S. ADAMO, B. MCCUSKER, S. HEUSER, A. MIDGLEY, A., *Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration*, Washington, DC : World Bank, 2018. Disponibile in <<https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/2c9150df-52c3-58ed-9075-d78ea56c3267>> (Consultato il 6 agosto 2023).

¹⁶ IPCC, *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska,

alcune regioni ridurranno il loro potenziale agricolo e zootecnico e influiranno sui loro servizi ecosistemici, come l'acqua e il suolo fertile. L'aumento dei disastri legati alle condizioni meteorologiche, come le forti piogge e le relative inondazioni, soprattutto nelle regioni tropicali, inciderà sulle vite e sui mezzi di sostentamento, costringendo le persone ad abbandonare le proprie case per evitare di mettere (ulteriormente) a rischio i propri mezzi di sostentamento¹⁷.

In questi contesti, anche i fattori non climatici¹⁸, come la politica, la crescita della popolazione e la resilienza delle comunità ai disastri naturali, sono importanti perché contribuiscono tutti al

K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem, B. Rama (eds.]. Cambridge University Press, 2022, 52 ss.

¹⁷ V. CLEMENT *et al.*, *Informe: Groundswell Parte 2: Actuar frente a la migración interna provocada por impactos climáticos*, cit. *supra*. E. MEZE-HAUSKEN, *Migration caused by climate change: how vulnerable are people in dryland areas?*, in *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, vol. 5, n. 4, 2000, 379 ss.; J. MCGREGOR, "Climate change and involuntary migration: implications for food security", in *Food Policy*, vol. 19, n. 2, 1994, 120 ss.

¹⁸ L'impatto dei fattori ambientali, compresi i cambiamenti climatici, sugli spostamenti delle popolazioni è stato molto dibattuto in ambito accademico. Alcuni hanno sostenuto una relazione diretta e monocausale tra i cambiamenti ambientali e la mobilità umana. Si veda A. H. WESTING, *Comprehensive human security and ecological realities*, in *Environmental Conservation*, 16, 1989, 295; A. H. WESTING, *Environmental refugees: a growing category of displaced persons*, in *Environmental Conservation*, 1992, vol. 19, n. 3, 201-207; A. H. WESTING, *Population, desertification, and migration*, in *Environmental Conservation*, 1994, vol. 21, n. 2, 110-114; M. TUCHMAN, *Redefining security*, in *Foreign Affairs* 68(1), 1989, 162-177; D. KEANE, *The environmental causes and consequences of migration: a search for the meaning of environmental refugees*, in *Georgetown International Environmental Law Review*, 2003, vol. 16, 209 o N. MYERS, *Ultimate Security: The Environmental Basis of Political Stability*, Norton Company, 1993. Altri considerano le situazioni di stress ambientale o climatico come il contesto catalizzatore in cui le variabili non ambientali di natura politica, economica, sociale, culturale e personale interagiscono per far precipitare il movimento. Si veda, ad esempio, R. BLACK, *Refugees, Environment and Development*. London: Longman, 1998, R. BLACK, *Environmental refugees: myth or reality?*, 2001; G. KIBREAB, *Environmental Causes and Impact of Refugee Movements: a Critique of the Current Debate*, in *Disasters*, 1997, vol. 21, n. 1, 20-38; J. MCGREGOR, *Do Environmental Refugees Exist?*, in RPN Refugee Participation Network, 1995, n. 18, Refugee Studies Programme, University of Oxford, 1995.

grado di vulnerabilità delle persone¹⁹. In altre parole, la capacità di migrare è determinata dalle risorse (sia finanziarie che sociali). Come ci ricorda Brown, le persone più vulnerabili ai cambiamenti climatici non sono necessariamente le più propense a migrare²⁰.

È quindi ampiamente riconosciuto che l'impatto dei fattori ambientali e climatici sugli spostamenti delle popolazioni è innegabile, ma che la decisione di spostarsi è complessa e multi-causale, cioè influenzata da molti aspetti di cui il cambiamento climatico è soltanto uno. In questo senso, l'IPCC accetta, con un alto grado di sicurezza, che “le condizioni, gli eventi e la variabilità del clima sono importanti fattori di migrazione e di spostamento”, ma riconosce che “le risposte migratorie a specifici rischi climatici sono fortemente influenzate da processi economici, sociali, politici e demografici” (alta sicurezza) e che “possono far sì che la migrazione aumenti, diminuisca o fluisca in nuove direzioni (alta sicurezza)”²¹.

Inoltre, è probabile che l'onere dell'accoglienza, come nel caso dei rifugiati politici, ricada sui Paesi più poveri e meno responsabili delle emissioni di gas serra. Complessivamente, sono stati identificati cinque cambiamenti climatici interconnessi con gli spostamenti di persone, il che significa che non solo alcuni impatti possono indurre diversi scenari simultanei, ma uno scenario può anche succedersi a un altro (ad esempio, la scarsità di risorse, come la scarsità di acqua, può innescare successivamente un conflitto). Secondo

¹⁹ O. BROWN, *Migration and Climate Change*, in International Organization for Migration. No. 31, 2008.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ G. CISSÉ, R. MCLEMAN, H. ADAMS, P. ALDUNCE, K. BOWEN, D. CAMPBELL-LENDRUM, S. CLAYTON, K. L. EBI, J. HESS, C. HUANG, Q. LIU, G. MCGREGOR, J. SEMENZA, M. C. TIRADO. *Health, Wellbeing, and the Changing Structure of Communities*. In: Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem, B. Rama (eds.)]. Cambridge University Press, 2022, 1080 ss.

Kalin²² sono: 1. Scenario a insorgenza lenta. Il cambiamento climatico induce o amplifica i cambiamenti ambientali graduali (ad esempio, il degrado del territorio e la perdita di biodiversità), erodendo le condizioni di vita socio-economiche e innescando, in ultima analisi, la mobilità umana quando le persone non possono più vivere in sicurezza e dignità; 2. Scenario a insorgenza rapida. I cambiamenti climatici amplificano la frequenza e la gravità di eventi climatici e meteorologici improvvisi ed estremi (i cosiddetti “disastri naturali”) che costringono le persone a fuggire o a essere evacuate per salvarsi la vita; 3. Violenza e conflitti. Gli impatti dei cambiamenti climatici sulle risorse, come l’acqua o la terra fertile, possono indurre o esacerbare la violenza e i conflitti, che costringono anche i civili a spostarsi; 4. Mobilità decisa dalle autorità pubbliche. In questo caso, sono le autorità pubbliche a stabilire che l’esposizione ricorrente a eventi meteorologici estremi o al degrado ambientale rende un territorio inadatto all’insediamento umano e le autorità pubbliche devono organizzare il trasferimento delle comunità colpite; 5. innalzamento del livello del mare. Sebbene l’innalzamento del livello del mare possa essere incluso tra gli scenari a lenta insorgenza, è preferibile considerarlo come uno di essi, a causa dei gravi effetti che avrà sulle popolazioni delle aree costiere o dei territori a bassa quota (siano essi Stati insulari o meno), costringendo al trasferimento permanente delle popolazioni colpite altrove, o addirittura rendendole apolidi in caso di scomparsa dei Piccoli Stati insulari, il che richiede un regime speciale.

In tutti questi scenari, i diritti delle persone colpite devono essere garantiti, ed è per questo che la determinazione concettuale della situazione e della portata della migrazione climatica è cruciale per lo sviluppo di un’adeguata protezione legale.

3.1. *Indeterminatezza concettuale*

Fino a pochi anni fa, la discussione sulla situazione delle persone

²² W. KÄLIN. *Conceptualising climate-induced displacement*, in J. McAdam (Ed.), *Climate change and displacement: Multidisciplinary perspectives*, Londres: Hart Publishing, 2010, 81 ss.

costrette a lasciare le proprie case a causa dei cambiamenti ambientali si concentrava sulla loro denominazione. La terminologia utilizzata è stata diversa, ma sembra esserci un certo consenso nel definire queste persone come parte di movimenti migratori. La questione non è irrilevante, poiché determina il regime giuridico che fornisce protezione a queste persone²³.

L'IPCC, nel suo ultimo rapporto "Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability", distingue tra (a) migrazione adattativa (cioè quando la migrazione è il risultato di una scelta delle famiglie), (b) migrazione involontaria e spostamento (cioè quando le persone hanno poca o nessuna scelta se non quella di spostarsi), (c) organizzata, attraverso il trasferimento delle popolazioni da siti altamente esposti ai rischi climatici e (d) immobilità (cioè l'incapacità o la non volontà di spostarsi da aree ad alta esposizione per motivi culturali, economici o sociali)²⁴.

L'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (di seguito OIM) definisce i migranti ambientali come (...) persone o gruppi di persone che, a causa di cambiamenti improvvisi o progressivi dell'ambiente che influiscono negativamente sulla loro vita o sulle loro condizioni di vita, sono costrette a lasciare i loro luoghi abituali di residenza, o scelgono di farlo, temporaneamente o permanentemente, e si spostano all'interno del loro paese o all'estero²⁵.

Nel 2019, la stessa OIM ha adattato questa definizione integrando la migrazione climatica come sottocategoria della migrazione ambientale²⁶. Attualmente, quindi, la maggior parte della dottrina²⁷ concorda

²³ E. PIGUET, A. PÉCOUD, P. DE GUCHTENEIRE, *Migration and climate change: An overview*, in *Refugee Survey Quarterly*, vol. 30, n. 3, 2011, 1 ss.

²⁴ G. CISSÉ *et al.*, cit., *supra*, 1079 ss.

²⁵ OIM, "Nota para las deliberaciones: la migración y el medio ambiente", MC/INF/288, Nonagésima cuarta reunión, 1 de noviembre de 2007, disponibile in <https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/jahia/webdav/shared/shared/main/site/about_iom/en/council/94/MC_INF_288.pdf> (Consultato 13 giugno 2023).

²⁶ In particolare, ha stabilito che la "migrazione climatica" "comprende lo spostamento di una persona o di gruppi di persone che, prevalentemente a causa di cambiamenti improvvisi o progressivi dell'ambiente dovuti agli effetti del cambiamento climatico, sono costrette a lasciare il luogo di residenza abituale, o scelgono di farlo, temporaneamente o permanentemente, all'interno di uno Stato o attraverso una fron-

con l'OIM nel definire la "migrazione climatica" come lo spostamento di una persona o di gruppi di persone che, prevalentemente a causa di cambiamenti improvvisi o progressivi dell'ambiente dovuti al cambiamento climatico, sono costrette a lasciare il luogo di residenza abituale o scelgono di farlo, temporaneamente o permanentemente, all'interno di uno Stato o attraverso una frontiera internazionale²⁸.

Nonostante il consenso concettuale, la generalizzazione di questa definizione non tiene conto delle situazioni differenziate che determinano e condizionano l'esperienza migratoria delle persone colpite dalle conseguenze dei cambiamenti climatici. Alla vulnerabilità causata dallo spostamento si aggiunge quella derivante dalle circostanze personali sopra menzionate, come l'età, il genere o la disabilità, la povertà o l'appartenenza a popolazioni indigene. Infatti, gli individui e le comunità non reagiscono in modo omogeneo agli impatti dei cambiamenti climatici. A parità di impatto del cambiamento climatico, entreranno in gioco fattori socio-economici (compresi quelli territoriali – come il degrado ambientale passato – e le violazioni dei diritti umani – come la proprietà terriera degli indigeni), determinando il modo in cui vengono colpiti²⁹.

tierra internazionale". Cfr. OIM, Glossary on Migration, 2019, disponibile in <https://environmentalmigration.iom.int/sites/g/files/tmzbd1411/files/iml_34_glossary.pdf> (Ultimo accesso 13 giugno 2023).

²⁷ A questo proposito, studiosi di scienze naturali, sociali e giuridiche hanno contribuito allo sviluppo del campo utilizzando approcci quantitativi e qualitativi. Cfr. F. GEMENNE, J. BLOCHER *How can migration serve adaptation to climate change? Challenges to fleshing out a policy ideal*, in *Geogr. J.*, 183 (4), 2017, 336 ss.; WARNER, K., AFIFI, T., *Where the rain falls: Evidence from 8 countries on how vulnerable households use migration to manage the risk of rainfall variability and food insecurity*, 2014, <http://dx.doi.org/10.1080/17565529.2013.835707> 6, 1 ss. o K. WARNER, K. VAN DER GEEST, *Loss and damage from climate change: Local-level evidence from nine vulnerable countries*, in *Int. J. Glob. Warm.*, 5, 2013, 367 ss.

²⁸ OIM, Glossary on Migration, 2019, disponibile in <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf> (Consultato il 13 giugno 2023). Il presente documento utilizzerà il termine "migrazione climatica", come definito dall'OIM, per includere gli spostamenti interni e internazionali di persone dovuti agli effetti del cambiamento climatico.

²⁹ E. PIGUET, A. PÉCOUD, P. DE GUCHTENEIRE, *Migration and climate change: An overview*, in *Refugee Survey Quarterly*, 30(3), 2011, 1 ss.

L'insieme delle vulnerabilità strutturali sociali, economiche e ambientali determina una maggiore probabilità di sfollamento forzato di fronte agli impatti dei cambiamenti climatici³⁰. In questo contesto di vulnerabilità differenziata, le donne sono particolarmente esposte a essere sfollate con la forza e a subire violazioni dei diritti umani durante il processo di mobilità. Ad esempio, la minore capacità economica delle donne di riprendersi dalle perdite economiche del disastro o dall'impatto del cambiamento climatico sui mezzi di sussistenza, unita alla maggiore esposizione alla violenza sessuale, le rende molto più propense ad allontanarsi dal luogo del disastro rispetto agli uomini, che tendono a rimanere nelle loro case per ricostruire e proteggere i beni familiari³¹.

Le realtà intersettoriali non sono considerate né nell'affrontare situazioni differenziate né nelle stime sul totale dei migranti climatici. La mancanza di dati disaggregati, su base intersezionale, limita ulteriormente una protezione adeguata alle esigenze delle persone in movimento³².

3.2. Una realtà quantificabile ma complessa

Secondo il "World Migration Report" dell'OIM, si stima che nel mondo ci siano 281 milioni di persone che si spostano attraverso le frontiere³³. Il 3,6% della popolazione mondiale è costituito da migranti internazionali³⁴. Inoltre, secondo l'Alto Commissariato delle Nazioni

³⁰ G. CUNDILL, C. SINGH, W. N. ADGER, R. S. DE CAMPOS, K. VINCENT, M. TEBBOTH, A. MAHARJAN. *Toward a climate mobilities research agenda: Intersectionality, immobility, and policy responses*, in *Global Environmental Change*, 69, 2021, 102315 ss.

³¹ J. LENNARD, (Ed.) *Women and Girls in internal displacement*. IDMC, 2020, 7 ss.

³² UNGA. *Principali risultati e raccomandazioni della revisione intermedia dell'attuazione del Quadro di Sendai per la riduzione del rischio di disastri 2015-2030*. Res. A/77/640, 2023. Anche a J. LENNARD, *Ibidem*.

³³ OIM, *Rapporto delle Nazioni Unite sulle migrazioni nel mondo, 2022*, disponibile in <<https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2022>> (Consultato il 13 giugno 2023).

³⁴ *Ibid.*

Unite per i Rifugiati (di seguito UNHCR), 89,3 milioni di persone sono state sfollate con la forza entro la fine del 2021 per motivi politici, principalmente a causa di persecuzioni, conflitti, violenze, violazioni dei diritti umani o eventi che hanno seriamente turbato l'ordine pubblico. Di questi, 27,1 milioni sono rifugiati o richiedenti asilo e 53,2 milioni sono sfollati interni³⁵.

Nonostante l'importanza di queste statistiche, esse non riflettono la totalità degli sfollati a livello mondiale, poiché non includono le persone che fuggono dagli effetti del cambiamento climatico, anche se il numero di sfollati interni in fuga dai disastri supera oggi il numero di persone che attraversano i confini internazionali per motivi politici. Secondo l'Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), nel 2021 circa 1.900 disastri naturali o legati al clima hanno generato 23,7 milioni di sfollati in 141 Paesi e territori³⁶. Si tratta del numero più alto registrato dal 2012, che supera di tre volte il numero di sfollati dovuti a conflitti e violenze³⁷.

Nel suo ultimo rapporto per il 2023, l'IDMC parla di 60,9 milioni di sfollati interni nel 2022, di cui 28,3 milioni a causa di violenze e conflitti e 32,6 milioni a causa di disastri³⁸, il 98% di questi è stato causato da eventi meteorologici come inondazioni, tempeste e siccità. All'interno dell'UE, lo stesso rapporto IDMC ha rilevato 88.000 sfollati interni solo nel 2022 a causa di 132 disastri naturali, oltre il 90% dei quali causati da incendi boschivi³⁹. Per numero di spostamenti interni, Francia, Spagna, Portogallo e Italia sono stati i Paesi più colpiti, con i primi due che hanno rappresentato l'86% di tutti gli spostamenti interni. L'IPCC ha individuato come i cambiamenti degli eventi climatici

³⁵ UNHCR, Tendenze globali, 2022, disponibile in <https://www.unhcr.org/globaltrends#_ga=2.93205981.1558807330.1681482213-2114123386.1666364798> (Ultimo accesso 2 aprile 2023).

³⁶ IDMC, Global Report on Internal Displacement, 2022, disponibile in <<https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2022/>> (Consultato il 20 giugno 2023).

³⁷ *Ibid.*

³⁸ IDMC, Global Report on Internal Displacement, 2023, disponibile in <<https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2023/>> (Consultato il 13 giugno 2023).

³⁹ *Ibid.*

improvvisi influenzeranno le principali direzioni degli attuali flussi migratori dall'Asia meridionale e occidentale, dall'Africa e dall'America centrale e meridionale verso l'Europa. A causa della sua vicinanza all'Europa, il continente africano rappresenta una sfida per l'UE. A questo proposito, non va dimenticato che solo nel 2022 l>IDMC ha registrato 3 milioni di sfollati interni nel Sahel a causa di inondazioni e 14.000 in Nord Africa, il 67% in Marocco, principalmente a causa di incendi, che hanno il potenziale per diventare sfollati transfrontalieri dato il sottosviluppo di queste regioni⁴⁰.

Inoltre, in assenza di misure e azioni ambiziose, si stima che i crescenti impatti dei cambiamenti climatici potrebbero portare allo sfollamento interno di oltre 140 milioni di persone nell'Africa subsahariana, nell'Asia meridionale e in America Latina entro il 2050⁴¹. Studi più recenti parlano di 216 milioni di persone che potrebbero essere sfollate in sei regioni entro il 2050⁴².

Il rapporto del gruppo Christian Aid stima inoltre che almeno 1 miliardo di persone sarà costretto a fuggire dalle proprie case entro il 2050 a causa della scarsità di risorse naturali provocata dal cambiamento climatico⁴³. In ogni caso, ci troviamo di fronte a una realtà in cui milioni di persone, soprattutto nelle regioni più povere del mondo,

⁴⁰ IPCC. IPCC special report on small islands, Ch15, WGII. In Mycoo, M., M. Wairiu, D. Campbell, V. Duvat, Y. Golbuu, S. Maharaj, J. Nalau, P. Nunn, 59 J. Pinnegar, and O. Warrick, 2022: Small Islands. In: *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem, B. Rama (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, 2022, 2100, doi:10.1017/9781009325844.017.

⁴¹ K. K., RIGAUD, *et al.*, *Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration*, 2018, *cit. supra*.

⁴² Secondo l'ultima edizione della serie di rapporti Groundswell della Banca Mondiale, *cit., supra*. Anche S. OFFNER, J. MARLOWE. *Reconceptualising climate-induced displacement in the context of terminological uncertainty*. In *Environmental Hazards*, 20(5), 2021, 477-492.

⁴³ CHRISTIAN AID, Annual Report 2019-2020, disponibile in <<https://www.christianaid.org.uk/resources/our-work/annual-report-2019-20>> (Consultato il 2 agosto 2023).

potrebbero essere costrette a spostarsi a causa di fenomeni legati al cambiamento climatico come la desertificazione, la scarsità d'acqua ed eventi meteorologici estremi quali inondazioni e uragani.

Sebbene queste proiezioni siano preziose per allertare la comunità internazionale sull'entità della crisi umanitaria che il cambiamento climatico può comportare e passino spesso inosservate nelle sedi internazionali, è importante non dimenticare che si tratta solo di stime, e come tali sono soggette a un margine di errore. Come ha riconosciuto lo stesso IPCC, "non sono disponibili stime globali affidabili della migrazione volontaria legata al clima all'interno dei Paesi e tra di essi, a causa dell'assenza generale di sforzi concertati per raccogliere dati di questa natura specifica, e perché le serie di dati nazionali e globali esistenti spesso mancano di informazioni sulla causalità o sulla motivazione della migrazione"⁴⁴.

Con questi dati, la migrazione climatica è una realtà indiscutibile⁴⁵. Anche se questo fenomeno era già stato avvertito dall'IPCC (1990), quando aveva previsto che, nei prossimi anni, la migrazione sarebbe diventata una risposta al cambiamento climatico, con milioni di persone sfollate a causa delle inondazioni costiere, dell'erosione costiera, dei processi di desertificazione e della perdita di produzione agricola. Le persone che lasciano i loro territori d'origine lo fanno in contesti molto complessi, alla ricerca di sicurezza e benessere, esercitando il diritto umano di migrare con dignità verso altri territori alla ricerca di sicurezza, sia all'interno che all'esterno dei loro Paesi. Tuttavia, come ricorda l'OIM (2009), il cambiamento climatico non è di per sé causa di migrazioni umane, ma produce piuttosto effetti ambientali che aggravano le vulnerabilità esistenti e rendono difficile la sopravvivenza delle persone nei loro territori.

Questi spostamenti generano nuovi rischi e sfide, soprattutto quando le popolazioni sfollate finiscono per vivere in aree con una vulnerabilità uguale o maggiore ai rischi climatici o sono costrette ad affrontare situazioni di disuguaglianza ed emarginazione sociale ed

⁴⁴ IPCC, 2022, cit., *supra*, 1084.

⁴⁵ E. PIGUET, A. PÉCOUD, P. DE GUCHTENEIRE, *Introduction: migration and climate change*, in Etienne Piguët, Antoine Pécoud, Paul de Guchteneire (eds.), *Migration and Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011, 1 ss.

economica, spesso a causa di un accesso limitato ai servizi o agli alloggi nei luoghi di destinazione⁴⁶.

4. Protezione legale internazionale per i migranti climatici

Nonostante l'evidenza che i cambiamenti ambientali, le catastrofi e il degrado siano i motori delle migrazioni, non c'è ancora alcun riconoscimento e quindi nessuna protezione internazionale per i migranti climatici, soprattutto per quelli che attraversano le frontiere internazionali. A ciò ha fatto riferimento l'ex relatore speciale sui diritti umani dei migranti, nel suo rapporto finale del 2011 al Consiglio dei diritti umani, che ha rilevato la necessità di riconoscere gli effetti dei cambiamenti climatici sul movimento delle persone⁴⁷ e i successivi rapporti del relatore speciale sui diritti umani dei migranti, quello redatto dall'ex relatore François Crépeau, A/67/299 del 2012⁴⁸ e quello del nuovo relatore, Felipe González Morales, A/77/189 del 2022⁴⁹.

Tuttavia, la stessa complessità nel determinare la portata della migrazione climatica, sia dal punto di vista statistico che concettuale, ha avuto un chiaro riflesso nelle limitazioni politico-giuridiche attualmente in vigore per fornire protezione a queste persone in movimento a

⁴⁶ C. RODRIGUES-DELGADO, *California's 'climate migrants' and the difficulty of finding a new home*, in PBS News Hour, 25 agosto 2023, disponibile in <<https://www.pbs.org/newshour/nation/as-fires-rip-through-california-and-the-west-some-find-it-hard-to-stay-in-their-communities>> (Consultato il 1° agosto 2023).

⁴⁷ Si veda A/HRC/17/33, §47-62. Disponibile in: <<https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FHRC%2F17%2F33&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>>, (Consultato il 9 dicembre 2022). Anche i rapporti del Relatore speciale sui diritti umani degli sfollati interni (A/66/285) e del Relatore speciale sull'alloggio adeguato come componente del diritto a un tenore di vita adeguato e sul diritto alla non discriminazione in questo contesto (A/64/255) hanno rilasciato dichiarazioni..

⁴⁸ Paragrafo 21. Disponibile su: <<https://daccess-ods.un.org/tmp/209140.721708536.html>> (Consultato il 9 dicembre 2022).

⁴⁹ Disponibile in: <<https://www.ohchr.org/es/documents/thematic-reports/a77189-report-special-rapporteur-human-rights-migrants>> (Consultato il 9 dicembre 2022).

causa degli effetti del cambiamento climatico⁵⁰, sia creando uno status specifico che adattando i quadri giuridici esistenti.

Per questo motivo, negli ultimi anni, la prassi degli Stati è stata generalmente varia e unilaterale, determinando di volta in volta, in modo discrezionale, i gruppi di popolazione da proteggere, i criteri per la concessione di tale protezione, nonché il contenuto e l'estensione temporale di tale protezione⁵¹. In questo senso, le risposte hanno spaziato dall'assenza di risposte specifiche alla migrazione climatica alla creazione di visti umanitari e permessi di soggiorno, che offrono solo accoglienza e protezione temporanea, e quindi spesso non sono sufficienti quando le persone non possono tornare a casa⁵². Per contro, la possibilità di concedere asilo e rifugio è stata un'opzione molto residuale⁵³. E sebbene i movimenti di persone per il cambiamento ambientale abbiano guadagnato un certo spazio nei forum regionali, finora non hanno ottenuto un impatto multilaterale sufficiente.

Attualmente, infatti, la situazione dei migranti climatici non è ancora sufficientemente regolamentata dal diritto internazionale⁵⁴, per una serie di ragioni. Una è la relativa novità degli spostamenti di popo-

⁵⁰ K. WARNER, C. EHRHART, A. DE SHERBININ, S. ADAMO, T. CHAI-ONN, *In search of shelter: Mapping the effects of climate change on human migration and displacement*. Climate Change CARE International, 2009. E. FERRIS, "Research on climate change and migration where are we and where are we going?", in *Migration Studies*, 8(4), 2020, 612-625.

⁵¹ Sulle pratiche degli Stati di tutto il mondo nell'ospitare e proteggere gli sfollati transnazionali vittime di disastri e cambiamenti climatici, si veda lo studio dell'Iniziativa Nansen: THE NANSEN INITIATIVE, *Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change*. Vol. 2, Geneva: Nansen Initiative, 2015, 37 ss.

⁵² D. CANTOR, *Leyes, políticas y prácticas en materia de protección temporal humanitaria de extranjeros en el contexto de desastres*, Geneva: Nansen Initiative, 2015; S. WEERASINGHE, *In Harm's Way. International protection in the context of nexus dynamics between conflict or violence and disaster or climate change. Legal and Protection Policy Research Series*, UNHCR PPLA/2018/05, 2018.

⁵³ A. LÓPEZ, "The Protection of Environmentally-Displaced Persons in International Law", in *Environmental Law Review* 37, n. 2, 2007.

⁵⁴ S. BEHRMAN, A. KENT (eds.), *Climate refugees: beyond the legal impasse?* Routledge, London, 2018; G. SCIACCALUGA, *International Law and the Protection of Climate Refugees*. Palgrave Macmillan, Cham, 2020; G. PELLEGRINO, *I diritti dei rifugiati climatici*, in *Equilibri*, 2017, vol. 21, no 1, 29-42.

lazione dovuti agli effetti devastanti del cambiamento climatico; un'altra è che la maggior parte di questi spostamenti avviene all'interno dei confini degli Stati, di solito su brevi distanze, dalle aree rurali a quelle urbane, e sono quindi sotto la giurisdizione del diritto interno. Ciò è dovuto principalmente alla complessità dei fattori che interagiscono e alla consapevolezza che la migrazione ambientale è un problema interno degli Stati, poiché nella maggior parte dei casi si tratta di uno spostamento umano che generalmente avviene senza attraversare i confini internazionali. Inoltre, questi movimenti sono generati nei Paesi più impoveriti, soprattutto nel Sud globale, dove gli effetti del cambiamento climatico interagiscono con altri fattori politici, economici e sociali. I più colpiti sono i gruppi di popolazione più eco-dipendenti⁵⁵ e in condizioni di vulnerabilità⁵⁶, che emettono meno gas serra e hanno meno risorse per essere resilienti, adattarsi ai cambiamenti ambientali ed evitare e/o minimizzare le loro conseguenze⁵⁷.

Tutte queste ragioni, appunto, giustificano la necessità di adottare una risposta giuridica internazionale basata su un approccio incentrato sui diritti umani e sulla giustizia, per affrontare una realtà globale, ma

⁵⁵ L'“eco-dipendenza” si riferisce alla relazione necessaria tra gli esseri viventi e gli ecosistemi e al modo in cui l'esistenza e la sopravvivenza degli esseri umani sono determinate da questi ecosistemi, cosicché la loro distruzione compromette la vita di tutti gli esseri viventi, compresi gli esseri umani. Si veda J. RIECHMANN, *Interdependientes y ecodependientes. Ensayos desde una ética ecológica (y hacia ella)*, Proteus, 2012.

⁵⁶ Il termine “vulnerabile”, piuttosto che gruppi o individui vulnerabili, intende sottolineare che nessun essere umano o gruppo di popolazione è intrinsecamente vulnerabile. Secondo Flores-Sandí “[...] sono le condizioni e i fattori di esclusione o discriminazione che fanno sì che molte persone e gruppi di persone vivano in una situazione di vulnerabilità e di scarso godimento dei diritti umani. Per questo motivo, il termine appropriato è persone o gruppi resi vulnerabili o in situazione di vulnerabilità. Si tratta di tutte quelle popolazioni che, a causa di stigma e discriminazione, vivono in una situazione di disuguaglianza e, di conseguenza, tutte le persone possono essere rese vulnerabili in qualche momento. Si veda G. FLORES-SANDÍ, *Gestión de la accesibilidad y derecho a la salud*, in *Acta Médica Costarricense*, 2012, 54(3), 181-188. Disponibile in: <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=43423197010>> (Consultato il 9 agosto 2023).

⁵⁷ C. BAATZ, *Responsibility for the Past? Some Thoughts on Compensating Those Vulnerable to Climate Change in Developing Countries*, in *Ethics, Policy and Environment*, Vol. 16, N. 1, 2013, 94 ss.

differenziata, aggravata non solo dall'area geografica di provenienza, ma anche da circostanze personali come il genere, la nazionalità, la classe, l'etnia, tra le altre.

Di conseguenza, è importante analizzare sia l'attuale quadro giuridico che le possibilità legali per il trattamento e, soprattutto, la protezione di queste persone, nonché i progressi compiuti a livello internazionale, sia per lo sfollamento interno che per quello internazionale. Verrà inoltre affrontata la possibilità di riconoscere la migrazione climatica dal punto di vista del diritto umanitario e della giustizia riparativa.

4.1. *Spostamenti interni di popolazione indotti dal cambiamento climatico*

Secondo il rapporto della Banca Mondiale *Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration*⁵⁸, si prevede che gli spostamenti interni di popolazione indotti dai cambiamenti climatici aumenteranno in modo significativo nei prossimi anni. A questo proposito, si evidenzia la probabilità di un aumento dei movimenti interni di popolazione, ma anche di situazioni di tensione e conflitto a causa della pressione sulle risorse scarse. È quindi importante riconoscere questa realtà per poterla gestire in modo adeguato.

Oltre ai quadri giuridici nazionali per la protezione degli sfollati interni, i Principi guida sugli sfollati interni del 1998 sono il principale strumento giuridico. Sebbene non sia vincolante, è l'unico documento a livello internazionale che riunisce tutti gli standard di diritto umanitario e dei diritti umani applicabili⁵⁹. I Principi guida definiscono gli sfollati interni come segue:

Ogni persona o gruppo di persone che sono state costrette o obbligate a fuggire o a lasciare le loro case o i luoghi di residenza abituale, in particolare a causa o per evitare gli effetti di un conflitto armato, di situazioni di violenza generalizzata, di violazioni dei diritti umani o

⁵⁸ *Cit. supra.*

⁵⁹ M. SCOTT, A. SALAMANCA, *A human rights-based approach to internal displacement in the context of disasters and climate change*, in *Refugee Survey Quarterly*, vol. 39, 2020, 564 ss.

di disastri naturali o provocati dall'uomo, e che non hanno attraversato un confine di Stato riconosciuto a livello internazionale (paragrafo 2).

Questa definizione è puramente descrittiva e non implica la creazione di un nuovo status giuridico, poiché i diritti e le garanzie a cui gli sfollati interni hanno diritto derivano dal fatto che sono cittadini o residenti del loro Paese. Tuttavia, questa definizione permette di identificare una popolazione specifica che è sfollata all'interno del Paese e la cui situazione è di vulnerabilità e con esigenze specifiche. Le cause elencate nella definizione sono da intendersi come esempi piuttosto che come un elenco esaustivo, ma è importante notare che includono "disastri naturali o provocati dall'uomo", sia quelli ad insorgenza lenta che quelli ad insorgenza improvvisa e gli effetti negativi del cambiamento climatico, così come i disastri tecnologici e i progetti di sviluppo che non tengono conto degli obblighi in materia di diritti umani. Di conseguenza, il termine "sfollamento interno" si riferisce a una realtà in tutte le sue dimensioni⁶⁰.

L'insieme dei 30 Principi guida risponde alle esigenze specifiche degli sfollati interni in tutto il mondo e definisce i loro diritti e le garanzie relative alla loro protezione, alla prevenzione dello sfollamento forzato e alla loro protezione e assistenza durante lo sfollamento e durante il ritorno o il reinsediamento e la reintegrazione⁶¹.

I Principi generali 1-4 affermano la responsabilità primaria delle autorità nazionali nel fornire protezione e assistenza agli sfollati all'interno della loro giurisdizione. Pertanto, tutte le persone, comprese quelle che sono state sfollate con la forza all'interno del proprio Paese, hanno lo stesso diritto alla protezione. A tal fine, è anche necessario rendere visibile la loro situazione e la loro realtà.

I principi da 5 a 9 riguardano la protezione dallo sfollamento arbitrario, cioè il diritto a non essere sfollati arbitrariamente (illegalmente), e specificano le situazioni in cui lo sfollamento è assolutamente vietato.

⁶⁰ W. KÄLIN, *The Guiding Principles on Internal Displacement-Annotations*, The Brookings Institution - University of Bern, Project on Internal Displacement, 2008.

⁶¹ Per quanto riguarda i Principi guida, si veda l'UNHCR, *et. al.*, *Protecting Internally Displaced Persons: A Handbook for National Human Rights Institutions*, 2021, disponibile in <https://ganhri.org/wp-content/uploads/2022/02/Handbook-on-IDPs_SP.pdf> (Consultato l'11 aprile 2023).

Quando lo sfollamento è inevitabile, devono essere messe in atto alcune garanzie per assicurare che lo sfollamento sia legittimo.

I principi da 10 a 23 stabiliscono la protezione durante lo sfollamento e la necessità di garantire tutti i diritti civili, politici, economici, sociali e culturali, come il diritto alla vita e la protezione contro atti di violenza e tortura, violenza sessuale e di genere, tra le altre forme di violenza.

In questo senso, ai fini di questo studio, il Principio 18 è particolarmente interessante, in quanto stabilisce che

1. Gli sfollati interni hanno diritto a uno standard di vita adeguato.
2. In ogni circostanza, le autorità competenti devono fornire agli sfollati interni, come minimo, le seguenti forniture o garantire che ne abbiano libero accesso: (a) cibo essenziale e acqua potabile; (b) riparo e alloggi di base; (c) abbigliamento adeguato; (d) servizi sanitari e medici essenziali.
3. Sforzi speciali devono essere compiuti per assicurare la piena partecipazione delle donne alla pianificazione e alla distribuzione di queste forniture di base.

Inoltre, tra i diritti civili e politici, devono essere garantiti la libertà di movimento all'interno e all'esterno dei campi per sfollati, il diritto di asilo in un altro Paese, la documentazione personale, il rispetto della vita familiare e dell'unità familiare, l'istruzione e la formazione in egual misura per donne e ragazze, l'occupazione e la partecipazione alle attività economiche, il diritto di voto e di partecipazione al governo e agli affari pubblici.

I principi 24-27 si concentrano sull'assistenza umanitaria. A questo proposito, essi affermano che, qualora le autorità statali non siano in grado o non vogliano fornire assistenza agli sfollati interni, le organizzazioni internazionali hanno il diritto di offrire i loro servizi e le autorità devono concedere e facilitare un accesso rapido e senza ostacoli. L'assistenza umanitaria deve essere fornita secondo i principi di umanità e imparzialità e senza discriminazioni, tenendo conto delle preoccupazioni di protezione e assistenza di questi sfollati.

Infine, i Principi 28-30 riguardano il ritorno, il reinsediamento e la reintegrazione. Pertanto, gli sfollati interni dovrebbero avere accesso a una soluzione duratura dopo lo sfollamento, comprensiva del diritto di ritornare nel luogo di origine, o di integrarsi localmente nel luogo di sfollamento o di reinsediarsi altrove nel Paese volontariamente, in mo-

do sicuro e dignitoso; di partecipare alla pianificazione associata al loro ritorno o al reinsediamento e alla reintegrazione; di restituire i beni perduti o, laddove ciò non sia possibile, di ottenere un risarcimento; e di avere pari accesso ai servizi pubblici.

Un'analisi generale di questi Principi suggerisce la necessità di fornire un'adeguata protezione alle persone che affrontano lo sfollamento interno a causa degli impatti dei cambiamenti climatici, nella misura in cui questi derivano da modifiche ambientali.

Il livello regionale africano è regolato anche dalla Convenzione dell'Unione Africana del 2009 per la protezione e l'assistenza degli sfollati interni in Africa, nota come Convenzione di Kampala. Si tratta della prima convenzione continentale vincolante a livello globale che cerca di proteggere gli sfollati all'interno dei loro Paesi. Questo strumento giuridico è molto importante poiché, secondo l'IDMC, la regione africana ha registrato più di 7,5 milioni di nuovi sfollati fino al 2022⁶².

Basandosi sui Principi guida sugli sfollati interni, la Convenzione di Kampala affronta le responsabilità degli attori statali e non statali (compresi i gruppi armati e gli attori del settore privato) in materia di sfollamento interno. Inoltre, guida gli Stati membri non solo nel coordinare le loro risposte a livello nazionale e locale, ma anche nel coinvolgere gli sfollati, le comunità ospitanti, la società civile, il sistema delle Nazioni Unite e altri partner internazionali nella ricerca di soluzioni⁶³.

Inoltre, la Convenzione protegge non solo le persone o i gruppi di persone che sono costrette o obbligate a fuggire dalle loro case a causa di disastri naturali o provocati dall'uomo (compresi i cambiamenti climatici di origine antropica), ma anche coloro che si spostano in anticipo per evitare gli effetti di tali disastri, nonché gli altri sfollati a causa di misure statali di adattamento ai cambiamenti climatici, in particolare le evacuazioni o i trasferimenti, soprattutto quando questi sono arbitrari e non giustificati da chiare ragioni di sicurezza o di salute.

⁶² IDMC, *Global Report on Internal Displacement*, 2023, cit., *supra*.

⁶³ R. ADEOLA, *La Convención de Kampala y el derecho a no ser desplazado arbitrariamente*, in *Revista Migraciones Forzadas*, 59, 2018, 15 ss.

La stessa Convenzione prevede inoltre la prevenzione degli spostamenti ambientali, obbligando gli Stati ad adottare leggi e politiche appropriate, a designare un punto focale nazionale e a stanziare, nei bilanci, i fondi necessari per la protezione e l'assistenza; a stabilire, sviluppare e attuare sistemi di allerta precoce nelle aree di potenziale spostamento, strategie di riduzione del rischio di catastrofi e misure di preparazione e gestione delle catastrofi; a valutare o facilitare la valutazione dei bisogni e delle vulnerabilità delle popolazioni sfollate e delle comunità ospitanti, istituendo un registro nazionale delle vittime e delle aree a rischio⁶⁴.

4.2. *Movimenti internazionali di popolazione indotti dai cambiamenti climatici*

Per quanto riguarda il trattamento e la protezione legale internazionale dei movimenti internazionali di popolazione indotti dai cambiamenti climatici, alcuni autori come Biermann e Boas o Behrman e Kent hanno sostenuto la necessità di concedere a queste persone lo stesso status legale dei rifugiati⁶⁵. I sostenitori della classificazione di “rifugiato climatico” sottolineano che tale designazione fornirebbe a queste persone maggiori tutele, tra cui l'accesso ai servizi legali e alla ricollocazione programmata.

Anche la situazione estrema della scomparsa dei piccoli Stati insulari in via di sviluppo solleva la questione della possibile adeguatezza della protezione per i loro abitanti attraverso l'applicazione dello status di rifugiato⁶⁶. Infatti, secondo Oxfam International⁶⁷, la migrazione

⁶⁴ A. DOS SANTOS SOARES, *La “responsabilidad de proteger” a las personas desplazadas internamente. Avances desde la Unión Africana: La Convención de Kampala*. ICADE. Revista de la Facultad de Derecho, n. 85, 2012, 129 ss.

⁶⁵ F. BIERMANN, I. BOAS. *Protecting climate refugees: the case for a global protocol*, in *Environment: Science and Policy for Sustainable Development* 50.6, 2008, 8 ss. S. BEHRMAN, A. KENT (eds.), *Climate refugees: beyond the legal impasse?*. Routledge, 2018.

⁶⁶ La definizione abituale di “rifugiato ambientale” proviene dal rapporto El-Hinnawi dell'UNEP: *“Environmental refugees are defined as those people who have been forced to leave their traditional habitat, temporarily or permanently, because of a marked environmental disruption (natural and/or triggered by people) that jeopardized*

ambientale crea un nuovo concetto di rifugiato: coloro che sono costretti a fuggire dal loro Paese d'origine perché le condizioni climatiche mettono in pericolo la loro esistenza o incidono sulla loro qualità di vita.

Altri autori, come Zetter⁶⁸, non sono d'accordo con l'idea di specificare i rifugiati in base ai "tipi" di spostamento, in quanto la creazione di tipologie di rifugiati potrebbe portare a un trattamento differenziato, con il rischio di privilegiare alcuni rifugiati rispetto ad altri. Tuttavia, dal punto di vista del risarcimento, le cause dello sfollamento possono dare origine a doveri aggiuntivi⁶⁹, aumentando ulteriormente la riluttanza degli Stati a sviluppare nuovi strumenti legali.

La Convenzione di Ginevra del 1951⁷⁰ definisce lo status di "rifugiato", riferendosi a una persona che ha attraversato una frontiera internazionale "per il fondato timore di essere perseguitata per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o opinione politica" (articolo 1.A.2).

Questa definizione è molto importante, in quanto delimita la concessione di protezione, attraverso il diritto d'asilo (articolo 14 della

their existence and/or seriously affected the quality of their life. By 'environmental disruption' in this definition it means any physical, chemical and/or biological changes in the ecosystem (or the resource base) that render it, temporarily or permanently, unsuitable to support human life". Si veda E. EL-HINNAWI, *Environmental Refugees*, UNEP, Nairobi, 1985, 4 ss.

⁶⁷ OXFAM INTERNATIONAL, *Desarraigados por el cambio climático. La necesidad de responder al aumento del riesgo de desplazamientos*, 2017, disponibile in <<https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/bp-uprooted-climate-change-displacement-021117-es.pdf>> (Consultato il 8 agosto 2023).

⁶⁸ R. ZETTER, *More Labels, Fewer Refugees: Remaking the Refugee Label in an Era of Globalization*, in *Journal of Refugee Studies*, Vol. 20, No. 2, 2007, 172 ss. A. CIERVO, *I rifugiati «ambientali». Una nuova categoria giuridica di richiedenti asilo?*, in *Rivista Critica del Diritto Privato*, 36(3), 2018, 453-474.

⁶⁹ A. DESHALIT, *Climate Change Refugees, Compensation and Rectification*, in *The Monist*, Vol. 94, No. 3, 2011, 315 ss.; R. ECKERSLEY, *The common but differentiated responsibilities of states to assist and receive 'climate refugees'*, in *European Journal of Political Theory*, Vol. 14, No. 4, 2015, 481 ss.

⁷⁰ UN General Assembly, *Convention Relating to the Status of Refugees*, *cit. Supra*.

Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo)⁷¹, a coloro che sono perseguitati o temono di essere perseguitati per i motivi politici specificati in questa definizione⁷². Questo diritto, oltre a comprendere il diritto di lasciare il proprio Paese (articolo 13) e il diritto alla nazionalità (articolo 15), fornisce una protezione internazionale, vietando agli Stati di espellere o rimpatriare una persona nel territorio di qualsiasi Paese in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate o in cui subirebbe torture, trattamenti inumani o violazioni dei suoi diritti umani fondamentali (articolo 14, noto come principio di non-refoulement, previsto anche dall'articolo 33 della Convenzione del 1951 sullo status dei rifugiati)⁷³.

⁷¹ *Cit. supra.*

⁷² L'articolo 12 della Carta africana dei diritti dell'uomo stabilisce che "ogni individuo ha il diritto, in caso di persecuzione, di chiedere e ottenere asilo in altri Paesi, in conformità alle leggi di tali Paesi e alle convenzioni internazionali". Anche l'articolo 22 della Carta americana dei diritti dell'uomo afferma che "ogni individuo ha il diritto di chiedere e ottenere asilo in un territorio straniero, in conformità con le leggi dello Stato e le convenzioni internazionali, nel caso in cui sia perseguitato per reati politici o crimini comuni connessi". L'articolo 28 della Carta araba dei diritti dell'uomo proclama: "Ogni individuo ha il diritto di chiedere asilo politico in altri Paesi per sfuggire alle persecuzioni. Questo diritto non può essere goduto dalle persone che devono essere perseguite per un reato ordinario. I rifugiati politici non dovrebbero essere estradabili". L'articolo 16 della Dichiarazione dei diritti umani dell'ASEAN afferma che "ogni individuo ha il diritto di chiedere e ricevere asilo in un altro Stato in conformità con le leggi di tale Stato e con gli accordi internazionali applicabili". Tuttavia, è importante notare che né la Convenzione europea dei diritti dell'uomo né la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea contengono disposizioni particolari sul diritto di chiedere asilo. Ciò dimostra chiaramente che la Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati del 1951, quando è stata redatta, è stata adattata alle specificità del contesto europeo dell'epoca, cosicché non è stato necessario sviluppare ulteriormente il diritto di chiedere asilo nelle successive convenzioni regionali.

⁷³ Anche la Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti del 1984 riconosce il principio di non-refoulement all'articolo 3: "1. Nessuno Stato Parte espellerà, rimpatrierà ('refouler') o estraderà una persona in un altro Stato qualora vi siano fondati motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta a tortura. 2. Al fine di determinare l'esistenza di tali motivi, le autorità competenti tengono conto di tutte le considerazioni pertinenti, compresa, se del caso, l'esistenza nello Stato interessato di un modello coerente di violazioni gravi, flagranti o di massa dei diritti umani. La Dichiarazione di Cartagena sui rifugiati (1984) afferma nella quinta conclusione: "Ribadire l'importanza e il significato del principio di non respin-

Dal punto di vista dei diritti umani, è necessario discutere se sia possibile interpretare lo status giuridico di rifugiato e il principio di non respingimento per estendere la protezione legale ai migranti climatici che attraversano i confini internazionali.

4.2.1. *Sul controverso status di rifugiato climatico*

Sebbene la Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status dei rifugiati⁷⁴, emendata dal suo Protocollo del 1967, sia considerata il principale strumento di protezione dei rifugiati e una norma di diritto internazionale consuetudinario⁷⁵, è stato generalmente riconosciuto che i termini "rifugiati climatici" e "rifugiati ambientali" non sono, in linea

gimento (compreso il divieto di respingimento alle frontiere) come pietra angolare della protezione internazionale dei rifugiati. Questo principio imperativo nei confronti dei rifugiati deve essere riconosciuto e rispettato nello stato attuale del diritto internazionale, come principio di *jus cogens*". La Convenzione dell'OUA del 1969, che disciplina gli aspetti specifici dei problemi dei rifugiati in Africa, riconosce il principio di non respingimento all'articolo 2: "Nessuno può essere sottoposto da uno Stato membro a misure quali il respingimento alla frontiera, il respingimento o l'espulsione che lo costringano a ritornare o a rimanere in un territorio in cui la sua vita, la sua integrità fisica o la sua libertà sarebbero minacciate...". L'articolo 19 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (2000/C 364/01) lo riconosce addirittura, affermando che "Articolo 19 Protezione in caso di allontanamento, espulsione o estradizione 1. Nessuno può essere allontanato, espulso o estradato. Nessuno può essere allontanato, espulso o estradato verso uno Stato in cui esiste un rischio serio di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti". La CGUE, nella sentenza della Grande Camera sul caso Elgafaji, ha affermato che l'articolo 3 della CEDU (sul non respingimento) "...fa parte dei principi generali del diritto comunitario, il cui rispetto è garantito dalla Corte...". CJUE (Grand Chamber) Judgment of 17 February 2009, Elgafaji v Staatssecretaris van Justitie, C -465/07, ECLI:EU:C:2009:94, § 28. Consultare anche G. GOODWIN-GILL, *Non-refoulement, Temporary Refugee, and the 'New' Asylum Seeker*, cit. supra e J. VERDÚ BAEZA, "Climate Refugees, Human Rights and the Principle of Non-Refoulement", *Peace & Security – Paix et Sécurité Internationales*, n. 11, 2023.

⁷⁴ UN General Assembly, Convention Relating to the Status of Refugees, 28 July 1951, United Nations, Treaty Series, vol. 189, 137 ss.

⁷⁵ Dichiarazione degli Stati Parte alla Convenzione del 1951 e/o al Protocollo del 1967 sullo status dei rifugiati, par. 4., Doc. ONU HCR/MMSP/2001/09, 16 de enero de 2002, disponibile en: <www.acnur.org/biblioteca/pdf/0747.pdf> (consultato il 14 settembre 2023).

di principio, termini legali, nomenclature esatte o utili e dovrebbero quindi essere evitati⁷⁶. A questo fa riferimento, ad esempio, il Relatore speciale delle Nazioni Unite sui diritti umani dei migranti, il quale riconosce che, “[...] per quanto riguarda le migrazioni indotte dai cambiamenti climatici, la legge e la prassi consolidate relative allo status di rifugiato non si applicheranno necessariamente alla maggior parte di esse e, forse, non dovrebbero applicarsi. Sebbene gli sconvolgimenti dovuti ai cambiamenti climatici possano aumentare i movimenti dei rifugiati, potrebbe essere impraticabile, e persino indesiderabile, ampliare la definizione di diritto internazionale dei rifugiati”⁷⁷. Nonostante il fatto che, secondo l’UNHCR, il 90% dei rifugiati del mondo provenga oggi da Paesi in prima linea nell’emergenza climatica⁷⁸.

Lo stesso ha fatto il Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite nel marzo 2018, quando ha adottato un documento che discute la questione dei movimenti transfrontalieri di persone causati dalle crisi climatiche dal punto di vista della protezione dei diritti umani. Il documento afferma che tra coloro che sono costretti a migrare per lunghe distanze e ad attraversare le frontiere a causa degli impatti climatici ci sono molte persone che non rientrano nella definizione di "rifugiati" e che il sistema legale per proteggere i loro diritti umani è inadeguato, in quanto non viene applicato il "principio di non respingimento", secondo il quale le persone che hanno attraversato le frontiere non dovrebbero essere deportate o rimpatriate nei Paesi di origine contro la loro volontà. Per questo motivo, ha esortato i governi a "incorporare il concetto di protezione dei diritti umani nella pianificazione e

⁷⁶ M. SCOTT, *Migration/Refugee Law*, in Giulio Bartolini et al. (eds.), *Yearbook of International Disaster Law*, Brill, Leiden, 2020, 615 ss. G. GOODWIN-GILL, *Non-refoulement, Temporary Refugee, and the 'New' Asylum Seeker*, in *Refuge from Inhumanity? War Refugees and International Humanitarian Law*, editato per David Cantor y Jean-François Duriex, Leiden: Brill Nijhoff, 2014.

⁷⁷ Si veda A/67/299 de 2012, *cit. supra*, par. 62. Disponibile in: <<https://daccess-ods.un.org/tmp/209140.721708536.html>> (consultato il 9 Giugno 2023).

⁷⁸ UNHCR, *Climate change is an emergency for everyone, everywhere*, 2021, in <<https://www.unhcr.org/news/stories/climate-change-emergency-everyone-everywhere>> (consultato il 2 settembre 2023).

nell'attuazione dei cambiamenti climatici", tra cui la prevenzione degli sfollamenti su larga scala, consentendo alle persone di vivere in condizioni che tutelino i loro diritti umani, e la promozione di trasferimenti pianificati che rispettino i diritti umani come mezzo di adattamento ai cambiamenti climatici.

Tuttavia, è necessario chiarire che la Convenzione del 1951 può applicarsi in situazioni specifiche, ad esempio quando "le vittime di disastri naturali fuggono perché il loro governo ha deliberatamente negato o ostacolato l'assistenza al fine di punirle o emarginarle per uno dei cinque motivi [della Convenzione]"⁷⁹. Queste azioni possono verificarsi durante conflitti armati, situazioni di violenza generalizzata, disordine pubblico o instabilità politica e anche in tempo di pace. In particolare, sia l'UNHCR che il Relatore sui diritti umani dei migranti ritengono che la Convenzione di Ginevra possa applicarsi in caso di azioni o inazione da parte delle autorità nazionali che costituiscono persecuzione. Nello specifico, quando le autorità nazionali negano la protezione dagli effetti negativi del cambiamento climatico, il che può equivalere a persecuzione; quando le autorità nazionali utilizzano gli effetti negativi del cambiamento climatico per perseguitare particolari gruppi o individui; o quando ci sono gravi violazioni dei diritti umani o conflitti armati generati dal cambiamento climatico che inducono gli individui a fuggire per un fondato timore di persecuzione⁸⁰.

A partire da questa concettualizzazione internazionale, nella regione africana con la Convenzione dell'OUA sui rifugiati del 1969⁸¹ e nella regione americana con la Dichiarazione di Cartagena sui rifugiati

⁷⁹ UNHCR, "Forced Displacement in the Context of Climate Change: Challenges for States Under International Law", 20 maggio 2009, 9-10. Documento presentato dall'Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati in collaborazione con il Consiglio norvegese per i Rifugiati, il Rappresentante del Segretario Generale per i diritti umani degli sfollati interni e l'Università delle Nazioni Unite, alla 6a sessione del Gruppo di lavoro ad hoc sull'azione cooperativa a lungo termine nell'ambito della Convenzione (AWG-LCA 6) (1-12 giugno, Bonn).

⁸⁰ UNHCR, *Ibid.* Si veda anche il Rapporto del Relatore speciale sui diritti umani dei migranti, A/77/189 de 2022, cit., *supra*.

⁸¹ Adottato dall'Assemblea dei Capi di Stato e di Governo nella sua sesta sessione ordinaria (Addis Abeba, 10 settembre 1969). Entrata in vigore: 20 giugno 1974, in conformità all'articolo 2 Testo: United Nations Treaty Series, 1, 14 691.

del 1984⁸², la definizione di rifugiato è stata ampliata per l'Africa e l'America Latina, includendo tra le cause di sfollamento situazioni che hanno seriamente disturbato l'ordine pubblico⁸³, che, in un certo senso, potrebbero essere equiparate al degrado ambientale, come causa di carestie e siccità.

Secondo il diritto internazionale dei rifugiati, le persone colpite dai cambiamenti climatici possono richiedere l'asilo o lo status di rifugiato solo se possono dimostrare che il motivo principale per cui sono fuggite dal loro Paese d'origine attraverso i confini internazionali è che hanno affrontato o hanno motivo di temere future persecuzioni a causa della loro razza, religione, nazionalità, opinione politica o appartenenza a un particolare gruppo sociale.

A questo proposito, sono stati compiuti alcuni progressi in una serie di quadri normativi e iniziative intergovernative per fornire protezione ai diritti delle persone che si spostano a causa di disastri ambientali e climatici, sia che siano sfollate all'interno del territorio di uno Stato che attraverso le frontiere internazionali.

Anche la Dichiarazione di New York per i rifugiati e i migranti (2016)⁸⁴, il Patto globale sui rifugiati (2018)⁸⁵ e il Patto globale per una

⁸² OAS Doc. OEA/Ser.L/V/II.66/doc.10 rev. 1, 190–93 conclusión III(3) (1984). B. E. SÁNCHEZ-MOJICA, *Refugiados ambientales. Una propuesta de protección de los desplazados transnacionales por motivos ambientales en América Latina*, in *Revista Latinoamericana de Derecho*, vol. 5, 2020, 71 ss.

⁸³ La Convenzione dell'OUA aggiunge alla definizione di rifugiato di Ginevra che lo status di rifugiato è concesso alle persone costrette a lasciare il proprio Paese d'origine "(...) a causa di aggressioni esterne, occupazione o dominazione straniera, o eventi che turbano gravemente l'ordine pubblico". Anche la Dichiarazione di Cartagena applica lo status di rifugiato alle persone la cui "(...) vita, sicurezza o libertà sono state minacciate da violenza generalizzata, aggressione straniera, conflitto interno, violazione massiccia dei diritti umani o altre circostanze che hanno seriamente turbato l'ordine pubblico". *Cit. Supra*.

⁸⁴ UN General Assembly, New York Declaration for Refugees and Migrants: Resolution adopted by the General Assembly, 3 October 2016, A/RES/71/1; UNHCR, New York Declaration for Refugees and Migrants Answers to Frequently Asked Questions, <<http://www.unhcr.org/events/conferences/584689257/new-york-declaration-faqs.html>> (ultimo accesso 2 Settembre 2023), 3-4; E. RUOZZI, et al. *La Dichiarazione di New York sui rifugiati e sui migranti: verso un modello condiviso di*

migrazione sicura, ordinata e regolare⁸⁶ riconoscono il cambiamento climatico come motore della migrazione⁸⁷. In particolare, si osserva che "le persone sono sfollate a causa degli effetti negativi dei cambiamenti climatici o delle catastrofi naturali (alcune delle quali possono essere legate ai cambiamenti climatici) o di altri fattori ambientali"⁸⁸.

Il Patto globale per una migrazione sicura, ordinata e regolare del 2018⁸⁹ include tra i suoi obiettivi quello di garantire che "le persone colpite da disastri naturali improvvisi e di lenta insorgenza (...) abbiano accesso a un'assistenza umanitaria che soddisfi i loro bisogni essenziali nel pieno rispetto dei loro diritti, ovunque si trovino" (§18.k) e riconosce che "l'adattamento (agli shock ambientali) nel Paese di origine è una priorità" (§18.i).

Esso esorta a: "Cooperare per trovare, sviluppare e rafforzare soluzioni per i migranti costretti a lasciare il loro Paese d'origine a causa di catastrofi naturali a lenta insorgenza, effetti negativi del cambiamento climatico e del degrado ambientale, come la desertificazione, il degrado del territorio, la siccità e l'innalzamento del livello del mare, anche

gestione del fenomeno migratorio?, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, 2017, 24-41.

⁸⁵ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Global Compact on Refugees*, 2018, Res. A/RES/73/151.

⁸⁶ UNITED NATIONS, *Global compact for safe, orderly and regular migration*. A/CONF.231/3 Marrakesh Morocco December 11, 2018. Si veda G. CATALDI, et al. *I Global Compact su migranti e rifugiati. Il Soft Law delle Nazioni Unite tra spinte sovraniste e potenziali sviluppi*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2019, no 2, 189-210 e D. RACCAGNI, et al. *Patto Mondiale per Migrazioni sicure, ordinate e regolari e la cooperazione internazionale*, in *Migrazioni & cooperazione internazionale*. *Globethics.net*, 2022, 17-33.

⁸⁷ J. MCADAM, *The global compacts on refugees and migration: a new era for international protection?*, in *Int J Refug Law* 30(4), 2018, 571 ss. F. PERRINI, *Il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo ed i migranti ambientali: una categoria «dimenticata»?*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2, 2021, 245-260.

⁸⁸ UN General Assembly, *New York Declaration for Refugees and Migrants: Resolution adopted by the General Assembly*, cit., *supra*, par I. 1.

⁸⁹ W. KÄLIN, *The global compact on migration: a ray of hope for disaster-displaced persons*, in *Int J Refug Law* 30(4), 2018, 664 ss.

attraverso opzioni di ricollocazione pianificate o visti, nei casi in cui sia impossibile per loro adattarsi o tornare nel loro Paese d'origine"⁹⁰.

4.2.2. Progressi sul principio di non respingimento

Particolarmente importante in termini di migrazione climatica internazionale è la decisione adottata nel 2020 dal Comitato per i diritti umani (CCPR) del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966⁹¹. Sebbene non sia di per sé giuridicamente vincolante, la decisione del CCPR ha autorità normativa, in quanto costituisce un'estensione interpretativa dei diritti umani e può contribuire ad ampliare la portata della protezione per i migranti climatici⁹².

La decisione è scaturita da una richiesta di Ioane Teitiota⁹³, cittadino delle isole Kiribati, che chiedeva il riconoscimento del suo diritto all'asilo politico in Nuova Zelanda in quanto l'innalzamento del livello del mare nel Pacifico, causato dai cambiamenti climatici, metteva in pericolo la sua sopravvivenza e quella della sua famiglia sull'isola di Tarawa, dove il richiedente viveva con la sua famiglia.

Facendo leva sull'obbligo di non respingimento, in base al quale nessuno Stato può espellere, rimpatriare o estradare una persona in un altro Stato qualora vi siano fondati motivi per ritenere che essa sia a rischio di persecuzione o di danno grave, la CCPR ha affermato che i Paesi non possono deportare le persone che si trovano ad affrontare le condizioni indotte dai cambiamenti climatici che violano il diritto alla

⁹⁰ Risoluzione UNGA 19/12/2018 "Global Compact per una migrazione sicura, ordinata e regolare". Ref. A/73/L.66, par. 21.h.

⁹¹ UN General Assembly, International Covenant on Civil and Political Rights, 16 December 1966, United Nations, Treaty Series, vol. 999, 171

⁹² HUMAN RIGHTS COMMITTEE, *Teitiota v New Zealand*, Communication No 2728/2016, UNCCPROR, 127th Sess, UN Doc CCPR/C/127/D/2728/2016, 2019. Sulla decisione si veda A. SINCLAIR-BLAKEMORE, "Teitiota v New Zealand: A Step Forward in the Protection of Climate Refugees under International Human Rights Law?", Oxford Human Rights Hub, 2020, in <<https://ohrh.law.ox.ac.uk/teitiota-v-new-zealand-a-step-forward-in-the-protection-of-climate-refugees-under-international-human-rights-law/>> (consultato il 2 settembre 2023).

⁹³ Caso n. 2727/2016, sentenza del 24 ottobre 2019.

vita⁹⁴, in quanto situazione che equivale a un trattamento crudele, inumano e/o degradante. Questo ragionamento, che amplia il principio di non respingimento e ridefinisce i requisiti legali nei contesti di impatto dei cambiamenti climatici, si basa sui diritti umani contenuti negli artt. 6-7 dell'ICCPR, sulla Convenzione contro la tortura del 1984 e sul diritto a un ambiente sicuro, pulito, sano e sostenibile⁹⁵.

Inoltre, questa interpretazione segue il Commento generale n. 36 (2018) della CCPR sul diritto alla vita, secondo cui “[...] il degrado ambientale, il cambiamento climatico e lo sviluppo insostenibile costituiscono alcune delle minacce più pressanti e gravi alla capacità delle generazioni presenti e future di godere del diritto alla vita”. Di conseguenza, “[...] [gli] obblighi degli Stati parti ai sensi del diritto internazionale dell’ambiente devono quindi informare il contenuto dell’articolo 6 del Patto [...]”.

In questo Commento generale, la CCPR sostiene che si dovrebbe prestare particolare attenzione alle donne e alle ragazze in situazioni di degrado ambientale, poiché questo può comportare minacce dirette alla vita o impedire loro di godere del diritto a una vita dignitosa ai sensi dell’articolo 6 del Patto internazionale sui diritti civili e politici. In particolare, si afferma che: “Le tutele legali del diritto alla vita devono applicarsi in modo uguale a tutte le persone e fornire garanzie efficaci contro tutte le forme di discriminazione, comprese quelle multiple e intersezionali.

Nel complesso, il contributo della CCPR alla protezione della migrazione climatica può avere diverse potenziali conseguenze giuridiche. In primo luogo, a livello internazionale, grazie alla sua replicabilità nei diversi sistemi regionali di protezione dei diritti umani, ovvero

⁹⁴ HUMAN RIGHTS COMMITTEE, *Teitiota v New Zealand*, Communication No 2728/2016, *cit. supra*.

⁹⁵ HUMAN RIGHTS COUNCIL. Resolution adopted by the Human Rights Council on 8 October 2021. The human right to a clean, healthy and sustainable environment, Forty-eighth session, Res. A/HRC/RES/48/13. Si veda anche UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, Resolution adopted on 28 July 2022 [without reference to a Main Committee (A/76/L.75 and A/76/L.75/Add.1)]. The human right to a clean, healthy and sustainable environment, Seventy-sixth session, 1 August 2022 Res. A/RES/76/300.

africano, americano ed europeo⁹⁶. In secondo luogo, a livello nazionale, con la possibilità per gli Stati di estendere l'ambito di protezione della Convenzione di Ginevra, applicando la reinterpretazione dell'obbligo di non respingimento per proteggere il diritto alla vita in un contesto di cambiamento climatico, in cui le condizioni generali di vita sono molto al di sotto degli standard minimi internazionali dei diritti umani. Queste condizioni caratterizzano la determinazione di un gruppo sociale perseguitato in un contesto di catastrofe, che consente, senza modificare la Convenzione di Ginevra, di estendere la protezione fornita dallo status di rifugiato attraverso un'interpretazione espansiva. Questa interpretazione è stata applicata, ad esempio, a Cipro⁹⁷, in Finlandia⁹⁸, Svezia⁹⁹, Danimarca¹⁰⁰ e Italia¹⁰¹.

⁹⁶ M. SCOTT, *Natural disasters, climate change and non-refoulement: What scope for resisting expulsion under articles 3 and 8 of the European Convention on Human Rights?*, in *International Journal of Refugee Law*, vol. 26, n. 3, 2014, 404 ss.

⁹⁷ Cipro non prevede la concessione di una protezione temporanea o umanitaria per motivi ambientali nel Paese di origine, ma li considera ai fini del divieto di non respingimento. Così, l'articolo 29 (4) della legge sui rifugiati del 2000 prevede che: "È vietato emettere un ordine di espulsione di un rifugiato o di una persona con uno status di protezione sussidiaria verso un Paese in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero in pericolo o in cui rischierebbe di essere sottoposto a tortura o a trattamenti o punizioni degradanti o inumani a causa del suo sesso, della sua religione, della sua nazionalità, dell'appartenenza a una particolare comunità, delle sue opinioni politiche, di un conflitto armato o della distruzione ambientale". Si veda Cyprus, *Refugee Law of 2000* (6(I)/2000). A Law to provide for the recognition of refugees and for the better Implementation of the Convention relating to the Status of Refugees (amendments up to Law 116(I)/2019 included).

⁹⁸ Un riconoscimento esplicito dello status giuridico autonomo dei migranti ambientali, che comporta il diritto di ottenere la protezione umanitaria, è contenuto sia nella legge finlandese sugli stranieri 301/2004 (cap. 6, sezioni 88 e 109) che nella legge svedese sugli stranieri 716/2005 (sezione 4, sezione 2). Tuttavia, a causa della crisi dei rifugiati, gli status previsti da queste disposizioni (protezione temporanea per la Finlandia e protezione sussidiaria per la Svezia) sono stati sospesi e non ripristinati. Repubblica di Finlandia. Legge sulla migrazione 323 del 2009, sezione 88.

⁹⁹ Regno di Svezia. Legge sulla migrazione (Aliens Act 2005:716), capitolo 4, sezione 2.3.

¹⁰⁰ La Danimarca ha dichiarato solo la protezione sussidiaria su base eccezionale in casi di siccità e insicurezza alimentare nello Stato di origine, data l'eccezionale vulnerabilità dei richiedenti – ad esempio, nel caso di famiglie con bambini piccoli provenienti da alcune zone dell'Afghanistan. COUNCIL OF THE EUROPEAN UN-

A livello giurisprudenziale europeo, l'impatto di Teitiota contro la Nuova Zelanda è stato un vero e proprio catalizzatore per i tribunali nazionali che hanno sviluppato una giurisprudenza a favore della concessione della protezione umanitaria agli sfollati per motivi ambientali e climatici. Ad esempio, la Corte amministrativa superiore del Baden-Württemberg, in Germania, nella sentenza del 17 dicembre 2020, ha annullato il provvedimento di espulsione nei confronti di un cittadino afghano sulla base delle condizioni ambientali e climatiche del suo Paese d'origine. In Francia, la seconda sezione della Corte d'appello di Bordeaux, con sentenza del 18 dicembre 2020, ha concesso un permesso di soggiorno temporaneo a un cittadino del Bangladesh sulla base delle sue condizioni di salute e delle sue esigenze mediche, che non avrebbero potuto essere adeguatamente soddisfatte nel suo Paese a causa delle condizioni ambientali e sanitarie. Infine, nelle recenti ordinanze n. 25143/2020 e 5022/2020, la Corte di Cassazione italiana ha confermato la possibilità per gli sfollati ambientali di accedere a un permesso di soggiorno per motivi di protezione speciale¹⁰². Il primo caso riguardava il ricorso di un cittadino del Bangladesh che sosteneva

ION, Study on the international instruments relevant to subsidiary protection (Doc. 10175/98 LIMITE ASIM 178; ASILE 6; MIGR 6), Brussels, 13 July 1998, 4.

¹⁰¹ Legge 18 dicembre 2020, n. 173. Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale. (20G00195) (GU Serie Generale n.314 del 19-12-2020). Entra in vigore del provvedimento: 20/12/2020. Si veda N. ZORZELLA, "La protezione umanitaria nel sistema giuridico italiano", in Diritto, Immigrazione e Cittadinanza, núm. 1/2018, 1 ss.; P. BONETTI, *L'evoluzione delle norme e delle politiche del diritto di asilo in Italia e in Europa tra protezione internazionale e asilo costituzionale*. In M. GIOVANNETTI y N. ZORZELLA (Eds.), *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, 2020, 751-804. F. VONA, *Environmental Disasters and Humanitarian Protection: A Fertile Ground for Litigating Climate Change and Human Rights in Italy?*, in *The Italian Review of International and Comparative Law*, vol. 1, núm. 1, 2021, 146 ss.

¹⁰² A. DEL GUERCIO, *Migrazioni connesse con disastri naturali, degrado ambientale e cambiamento climatico: sull'ordinanza n. 5022/2020 della Cassazione italiana. Diritti Umani e Diritto Internazionale*, in *Rivista Quadrimestrale*, 3, 2021, 521-533.

di essere fuggito dal suo Paese a causa della povertà provocata da ricorrenti calamità naturali, mentre il secondo riguardava un cittadino del Delta del Niger, dove esiste un grave degrado ambientale dovuto allo sfruttamento delle risorse petrolifere da parte di varie compagnie.

4.3. *Lo status giuridico della migrazione climatica come questione di giustizia climatica riparativa*

La protezione internazionale della migrazione climatica può essere fondata in termini di giustizia riparativa. Da questa prospettiva, il riconoscimento di uno status giuridico per i migranti climatici sarebbe una questione che riguarda i principali emettitori di gas serra, che dovrebbero quindi essere ritenuti globalmente responsabili di sopportare le conseguenze dei danni climatici e quindi assistere e proteggere, a titolo di riparazione, coloro che sono stati danneggiati da danni e perdite legati agli effetti del cambiamento climatico¹⁰³.

Nell'ambito del regime internazionale sui cambiamenti climatici, il rapporto tra cambiamenti climatici e migrazione è stato affrontato per la prima volta dal Gruppo di lavoro ad hoc sull'azione cooperativa a lungo termine nell'ambito della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (AWG-LCA), come parte di un processo avviato dal Piano d'azione di Bali del 2007 (COP-13), tra gli altri obiettivi, per "rafforzare... l'azione di adattamento"¹⁰⁴.

Come risultato di questo processo, e in parte sotto la spinta dei Paesi in via di sviluppo, gli Accordi di Cancun del 2010 (COP-16) invitano tutte le parti a prendere "misure per migliorare la comprensione, il coordinamento e la cooperazione in relazione agli spostamenti, alle migrazioni e ai trasferimenti pianificati indotti dai cambiamenti climatici, ove opportuno, a livello nazionale, regionale e internazionale"¹⁰⁵. Tuttavia, come ha osservato Warner, questa disposizione non ha

¹⁰³ A. DE SHALIT. *Climate Change Refugees, Compensation and Rectification*, in *The Monist*, Vol. 94, No. 3, 2011, 311 ss. C. GONZALEZ. *Migration as reparation: Climate change and the disruption of borders*, in *Loyola Law Review*, vol. 66, 2020, 401 ss.

¹⁰⁴ Decisione 1/CP.13, 'Bali Action Plan', UN Doc. FCCC/CP/2007/6/Add.1, 14 Mar. 2008, para. 1(c). Disponibile in: <<http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/eng/06a01.pdf>> (consultato il 2 settembre 2023).

¹⁰⁵ Decision 1/CP.16, n. 4 above, para. 14(f).

soddisfatto pienamente alcuni dei suoi sostenitori perché inquadra le questioni migratorie come questioni di cooperazione, piuttosto che come questioni di colpa, responsabilità o legalità¹⁰⁶.

Un passo importante è stato compiuto nel 2013 (COP-19) con la decisione di istituire il Meccanismo internazionale di Varsavia per le perdite e i danni associati agli impatti dei cambiamenti climatici (WIM)¹⁰⁷. L'anno successivo, in occasione della conferenza di Lima (COP-20), sono stati adottati accordi specifici, tra cui la composizione del Comitato esecutivo del WIM, il regolamento interno di base e un piano di lavoro biennale¹⁰⁸. Il piano di lavoro ha posto l'accento sulla promozione della ricerca e della sensibilizzazione sui fattori di vulnerabilità, sugli approcci alla gestione del rischio, sugli impatti a insorgenza lenta, sulle perdite non economiche, sulla resilienza, sulla migrazione e sugli strumenti finanziari¹⁰⁹.

L'adozione dell'Accordo di Parigi del 2015¹¹⁰ ha contribuito a questi sviluppi in quanto è il primo trattato internazionale sui cambiamenti climatici a menzionare specificamente la migrazione, il genere e i diritti umani in relazione agli effetti dei cambiamenti climatici. Nel preambolo, l'accordo riconosce che [il cambiamento climatico è una preoccupazione comune dell'umanità, [e che] le Parti dovrebbero, nell'intraprendere azioni per affrontare il cambiamento climatico, rispettare, promuovere e considerare i rispettivi obblighi in materia di diritti umani, il diritto alla salute, i diritti delle popolazioni indigene, delle comunità locali, dei migranti, dei bambini, delle persone con

¹⁰⁶ K. WARNER, *Human Migration and Displacement in the Context of Adaptation to Climate Change: The Cancún Adaptation Framework and Potential for Future Action*, in *Environment and Planning C: Government and Policy*, 30(6), 2012, 1061-1077.

¹⁰⁷ Decisione 2/CP.19, 'Warsaw International Mechanism [WIM] for Loss and Damage Associated with Climate Change Impacts', UN Doc. FCCC/CP/2014/L.2, 31 Jan. 2014.

¹⁰⁸ Decision 2/CP.20, 'WIM for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts', UN Doc. FCCC/CP/2014/10/Add.2, 2 Feb. 2015.

¹⁰⁹ UNFCCC Secretariat, 'Report of the Executive Committee of the WIM for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts', UN Doc. FCCC/SB/2014/4, 24 Oct. 2014, Annex II; e anche la Decisione 2/CP.20, *ibid.*, par. 1.

¹¹⁰ UNITED NATIONS, Paris agreement as contained in the report of the conference of the parties in its twenty-first session, FCCC/CP/2015/10/Add.1, 2015.

disabilità e delle persone in situazioni vulnerabili e il diritto allo sviluppo, nonché l'uguaglianza di genere, l'emancipazione femminile e l'equità intergenerazionale (§11, p. 21)¹¹¹.

Tuttavia, nella decisione di adozione dell'Accordo di Parigi del 2015, le parti hanno chiesto l'istituzione di un "gruppo di lavoro [...] per sviluppare raccomandazioni sugli approcci integrati per evitare, ridurre al minimo e affrontare gli spostamenti legati agli effetti negativi dei cambiamenti climatici"¹¹², mentre "concordano esplicitamente di istituire un gruppo di lavoro [...] per sviluppare raccomandazioni sugli approcci integrati per evitare, ridurre al minimo e affrontare gli spostamenti legati agli effetti negativi dei cambiamenti climatici" (§11, p. 21). mentre "concorda esplicitamente" che la menzione di perdite e danni nell'Accordo di Parigi "non implica né fornisce una base per alcuna responsabilità o compensazione"¹¹³.

Nonostante questa limitazione, alcuni Stati vulnerabili hanno sostenuto che, piuttosto che imporre risposte specifiche alle perdite e ai danni, questi ultimi dovrebbero essere affrontati in termini di responsabilità causale per le emissioni storiche di gas serra dei Paesi sviluppati¹¹⁴, le cui emissioni pro capite rimangono significativamente più alte

¹¹¹ Questo riferimento è in linea con altri strumenti internazionali anch'essi adottati nel 2015: il Quadro di Sendai per la riduzione del rischio di disastri o l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile (A/RES/70/1), che affrontano la migrazione come una strategia positiva di adattamento e sviluppo. Tutti questi strumenti internazionali riconoscono la necessità di un'azione intersettoriale e coordinata per affrontare le sfide diverse e specifiche per ogni regione della mobilità umana nel contesto dei disastri e dei cambiamenti climatici.

¹¹² Decision 3/CP.18, 'Approaches to Address Loss and Damage Associated with Climate Change Impacts in Developing Countries that are Particularly Vulnerable to the Adverse Effects of Climate Change to Enhance Adaptive Capacity', UN Doc. FCCC/CP/2012/L.4/Rev.1, 8 Dec. 2012.

¹¹³ Ibid., par. 52.

¹¹⁴ AOSIS, 'Submission of Nauru on behalf of AOSIS on its View on Loss and Damage in the 2015 Agreement', 4 Nov. 2014. Disponibile in: <http://www4.unfccc.int/submissions/Lists/OSPSubmissionUpload/118_99_130596590736299152-AOSIS%20Submission%20on%20Loss%20and%20Damage_NOV2014.pdf> (Consultato il 12 settembre 2023).

di quelle della maggior parte dei Paesi in via di sviluppo¹¹⁵. Il principio delle responsabilità comuni ma differenziate indica il riconoscimento della responsabilità causale da parte di questi Paesi¹¹⁶. Sebbene sia importante ricordare che, tra il 2020 e il 2021, degli 87 Stati Parte dell'Accordo di Parigi che hanno comunicato i loro impegni climatici attraverso i "Contributi Nazionali Determinati", il 29% (ossia 25 Stati) ha incluso riferimenti alla mobilità umana legata ai cambiamenti climatici¹¹⁷, la verità è che la maggior parte di questi Paesi non è responsabile del riscaldamento globale.

Nel complesso, i negoziati sul clima in corso non sembrano fornire una soluzione soddisfacente, o almeno sufficiente, alla migrazione climatica come rimedio, per non parlare del risarcimento delle perdite e dei danni, ignorando così le richieste di giustizia climatica riparativa¹¹⁸. Sicuramente questi rimedi avverranno al di fuori del regime giuridico sui cambiamenti climatici.

Conclusioni: costruire la responsabilità di proteggere

I movimenti di popolazione legati a fattori ambientali e climatici, in particolare quelli transfrontalieri, non sono stati tradizionalmente oggetto di preoccupazione da parte degli Stati.

Nonostante la lacuna giuridica internazionale, i migranti climatici godono di alcuni diritti di base nell'ambito del diritto internazionale dei diritti umani, ma mancano di molte importanti tutele garantite ad altri gruppi di persone, come i rifugiati. A questo proposito, sebbene

¹¹⁵ World Resources Institute's Climate Data Explorer. Disponibile in: <<http://cait2.wri.org>> (Consultato 12 settembre 2023).

¹¹⁶ Principio 7 della Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo, adottata all'UNCED, Rio de Janeiro (Brasile), 3-14 giugno 1992, UN Doc. A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol. I), 14 June 1992.

¹¹⁷ UNFCCC Secretariat, Nationally determined contributions under the Paris Agreement Revised synthesis report by the secretariat, FCCC/PA/CMA/2021/8, 25 Oct. 2021.

¹¹⁸ B. MAYER, *Migration in the UNFCCC Workstream on loss and damage: an assessment of alternative framings and conceivable responses*, in *Transnational Environmental Law*, vol. 6, no 1, 2017, 107-129.

negli ultimi anni il diritto internazionale abbia fatto passi avanti nella protezione dei migranti climatici, rimangono due importanti limiti. In primo luogo, la maggior parte di questi progressi è avvenuta attraverso l'adozione di strumenti internazionali non giuridicamente vincolanti, ma che segnano una tendenza politico-giuridica rilevante nella visibilità di questo fenomeno migratorio. Un altro limite è la crescente frammentazione del regime giuridico internazionale che disperde l'attenzione sulla protezione internazionale.

Alla luce di questi limiti e in assenza di una soluzione basata sulla giustizia climatica riparativa, è necessario un trattato internazionale che regoli la responsabilità internazionale per la protezione delle persone sfollate a causa di disastri naturali e cambiamenti climatici durante tutte le fasi dello spostamento, indipendentemente dal fatto che attraversino o meno un confine internazionale. Ciò significa adottare un approccio globale che non solo protegga le vittime una volta che il disastro si è materializzato, ma che le aiuti anche a prepararsi e ad adattarsi in anticipo per ridurre il rischio di disastri naturali e l'impatto degli effetti negativi del cambiamento climatico, adottando al contempo un forte impegno a trovare soluzioni durature alla migrazione una volta che si è verificata, sia consentendo il ritorno il prima possibile, sia l'integrazione nelle comunità ospitanti o il reinsediamento in altri luoghi sicuri quando il ritorno non è fattibile. Il tutto garantendo la partecipazione delle popolazioni interessate all'elaborazione delle strategie e dei processi decisionali, con particolare attenzione ai gruppi in contesti di vulnerabilità.

In questo senso, l'attuale momento politico internazionale è propizio per concretizzare questa proposta, dal momento che l'Assemblea delle Nazioni Unite ha deciso, con la Risoluzione 76/119, di inserire nell'ordine del giorno provvisorio della sua settantottesima sessione il punto intitolato "Protezione delle persone in caso di disastri"¹¹⁹, consapevole del crescente numero di disastri nel mondo, nonché della loro intensità e del loro impatto sulle popolazioni colpite, e dell'importanza della questione della protezione delle persone in caso di disastri nelle

¹¹⁹ Resolution adopted by the General Assembly on 9 December 2021 [on the report of the Sixth Committee (A/76/495, para. 7)] A/RES/76/119. Protection of persons in the event of disasters, 17 December 2021.

relazioni tra gli Stati. L'Assemblea Generale ha anche deciso di prendere in considerazione il progetto di articoli sulla protezione delle persone in caso di disastri preparato dalla Commissione di diritto internazionale e la sua raccomandazione di elaborare una convenzione da parte dell'Assemblea Generale o di una conferenza internazionale di plenipotenziari basata sul progetto di articoli¹²⁰.

Inoltre, il primo rapporto del Relatore speciale sulla promozione e la protezione dei diritti umani nel contesto dei cambiamenti climatici contiene un capitolo speciale sullo “sfollamento dovuto ai cambiamenti climatici”, in cui traccia i legami tra questo tipo di sfollamento e il rischio di apolidia, e prevede di includere nel suo rapporto del 2023 un capitolo intitolato: “Affrontare le implicazioni sui diritti umani dello sfollamento dovuto ai cambiamenti climatici, compresa la protezione legale delle persone sfollate attraverso i confini internazionali”¹²¹. Nel suo rapporto del giugno 2023, il Relatore propone una risposta legale alla realtà dei migranti climatici che non hanno accesso alle opzioni di migrazione regolare, ma sono costretti a lasciare i loro Paesi d'origine a causa di disastri e degli effetti negativi dei cambiamenti climatici. La raccomandazione è quindi l'elaborazione di un protocollo opzionale alla Convenzione sui rifugiati per proteggere i diritti umani delle persone sfollate attraverso i confini internazionali a causa dei cambiamenti climatici¹²².

In definitiva, è possibile che la lacuna giuridica internazionale venga colmata con proposte che contribuiscano a dare una risposta basata

¹²⁰ *Ibid.*, terzo e quinto considerando e paragrafi 4 e 7.

¹²¹ Rapporto del Relatore Speciale sulla promozione e la protezione dei diritti umani nel contesto dei cambiamenti climatici Promozione e protezione dei diritti umani nel contesto della mitigazione dei cambiamenti climatici, delle perdite e dei danni e della partecipazione. UNGA Res. A/77/226, 26 luglio 2022. Si veda anche Human Rights Council (HRC), Initial planning and vision for the mandate Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights in the context of climate change, Ian Fry, Fiftieth session, 24 June 2022, Res. A/HRC/50/39.

¹²² Human Rights Council, Providing legal options to protect the human rights of persons displaced across international borders due to climate change, 2023. Rapporto del Relatore speciale sulla promozione e la protezione dei diritti umani nel contesto dei cambiamenti climatici, Ian Fry, Cinquantatreesima sessione, 18 aprile 2023, Res. A/HRC/53/34.

sui diritti e sulla dignità a molte persone già colpite dagli impatti del cambiamento climatico.

CLAUDIA CANDELMO*

PROTEZIONE DELL'AMBIENTE,
CAMBIAMENTO CLIMATICO
E DIRITTO INTERNAZIONALE UMANITARIO

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. I conflitti e la protezione dell'ambiente: il ruolo del DIU. – 3. Protezione dell'ambiente e responsabilità. 4. Cambiamento climatico e conflitti armati: il ruolo del DIU. – 5. Conclusioni.

1. *Introduzione*

La protezione dell'ambiente in tempo di conflitto armato costituisce un problema di grande attualità e presenta dei punti di indubbio interesse anche alla luce di alcuni recenti sviluppi, tra cui l'adozione, da parte della Commissione del diritto internazionale delle Nazioni Unite, dei *Draft principles on protection of the environment in relation to armed conflicts*¹ e l'adozione da parte dell'United Nations Environmental Programme (d'ora in avanti, UNEP), del Rapporto preliminare sull'impatto ambientale del conflitto in Ucraina².

Altrettanto rilevante è la relazione che intercorre tra i conflitti armati e il cambiamento climatico. Quest'ultimo, da alcuni anni, ormai, è al centro dei dibattiti internazionali al fine di promuovere maggiore consapevolezza tra gli Stati e incentivare la riduzione degli impatti delle politiche nazionali sull'ambiente e sul clima. La relazione che intercorre tra i conflitti armati e il cambiamento climatico, che non può

* Ricercatrice a tempo determinato (RTD-B) in Diritto internazionale presso l'Università degli Studi di Udine.

¹ Si veda, in particolare, il Principio n. 9 (State responsibility) che ricorda come in caso di un atto illecito dello Stato compiuto nell'ambito di un conflitto armato che causi un danno all'ambiente, lo Stato sia tenuto alla riparazione del danno (paragrafo 1).

² United Nations Environmental Programme, *The Environmental Impact of the Conflict in Ukraine. A Preliminary Review*, 2022.

senz'altro essere definita, banalmente, di “causa-effetto”³, è complessa. E se è noto che il cambiamento climatico e il deterioramento ambientale possono influire sulla sicurezza e la stabilità di intere regioni, e sulle cause che possono condurre allo scoppio di conflitti armati, la connessione tra i due fenomeni non si esaurisce qui.

In questo quadro, è interessante esaminare il trilogico che si forma tra protezione dell'ambiente, cambiamento climatico e conflitti armati. In tale contesto, il diritto internazionale umanitario costituisce una importante, sebbene non l'unica⁴, chiave di lettura utile per identificare gli obblighi che le parti in conflitto hanno al fine di prevenire e ridurre l'impatto ambientale delle loro azioni, specialmente in quelle situazioni in cui il cambiamento climatico costituisce un fattore di vulnerabilità da tenere in considerazione per proteggere adeguatamente la popolazione.

2. I conflitti e la protezione dell'ambiente: il ruolo del DIU

In primo luogo, il diritto internazionale umanitario impone in capo

³ È spesso impossibile individuare una singola causa dei conflitti. Essi sono generalmente il risultato di una complessa equazione composta da diversi fattori di instabilità e cause scatenanti. Pertanto, il tentativo di cercare una singola causa per i conflitti armati costituisce un errore, che rischierebbe di sottovalutare gli altri fattori che hanno contribuito alla nascita di un conflitto. Ciò, però, non deve condurre a sottovalutare il ruolo che le questioni ambientali e il cambiamento climatico possono avere nell'incentivare lo scoppio di fenomeni bellici. Sul punto, C. BAKKER, *The relationship between climate change and armed conflict in international law: does the Paris climate agreement add anything new?*, Peace Processes Online Review, Vol. 2 n. 1, 2016, 1-23.

⁴ Un'altra chiave di lettura sono gli obblighi in materia di diritti umani, e che si intersecano con la protezione dell'ambiente e il diritto internazionale umanitario, che adottano la lente della tutela dei diritti fondamentali per individuare gli obblighi in materia ambientale che sia gli Stati sia certi attori non statali hanno ai sensi del diritto internazionale. Inoltre, non va sottovalutata l'interconnessione che esiste tra il diritto internazionale umanitario e il diritto ambientale. Su questo particolare aspetto, si veda R. VAN STEENBERGHE, *The Interplay between International Humanitarian Law and International Environmental Law. Towards a Comprehensive Framework for a Better Protection of the Environment in Armed Conflict*, Journal of International Criminal Justice, 2022, 1123 ss.

alle parti in conflitto l'obbligo generale di rispettare l'ambiente naturale, astenendosi dal dirigere attacchi intenzionali contro di esso: tale obbligo discende dalla qualificazione dell'ambiente naturale come bene civile⁵, salvo esso non diventi un obiettivo militare perché impiegato o destinato a contribuire effettivamente all'azione militare di una delle parti in conflitto.

Al di là del generale dovere di rispettare l'ambiente nella condotta delle ostilità, il diritto internazionale umanitario prevede poi alcune protezioni ulteriori finalizzate, in particolare, a prevenire danni ambientali, tutelando sia l'ambiente in quanto tale, sia l'ambiente in quanto bene essenziale e funzionale alla sopravvivenza delle persone⁶. Sotto questo particolare profilo, infatti, è chiaro che il suo deterioramento potrebbe condurre al significativo peggioramento delle condizioni di vita di intere comunità.

Tra le norme di particolare rilevanza che tutelano l'ambiente, il I Protocollo aggiuntivo alle quattro Convenzioni di Ginevra del 1977 (d'ora in avanti, I PA) stabilisce che è "vietato l'impiego di metodi o mezzi di guerra concepiti con lo scopo di provocare, o dai quali ci si può attendere che provochino, danni estesi, durevoli e gravi all'ambiente naturale"⁷. A prescindere dunque dalla liceità dell'attacco, che potrebbe essere destinato a colpire un obiettivo militare, e, in quanto tale, potrebbe essere lecito, le parti sono tenute a effettuare una valutazione circa il potenziale impatto sull'ambiente dei mezzi e dei metodi impiegati. Posto che la regola impone il soddisfacimento di tutti e tre i requisiti, cumulativi, al fine di poter ricadere nella casistica prevista dal divieto, si tratta di un limite generale posto alla libertà del-

⁵ D. FLECK, *Protection of the Environment in Armed Conflict: Legal Obligations in the Absence of Specific Rules*, in *Nordic Journal of International Law*, 2013, 7.

⁶ Norme di natura più generale e non espressamente volte alla protezione dell'ambiente sono rinvenibili già nel Regolamento dell'Aja del 1907 e nella IV Convenzione di Ginevra. Sul punto, B. KRZAN, *Protecting the Environment from the Perspective of the Law of Armed Conflict. Trying to Fit in Climate Change*, in *International Community Law Review*, 2021, 252 ss. La Corte internazionale di giustizia ha fatto riferimento a tali disposizioni nel caso *DRC v Uganda* (2005), evidenziando la violazione da parte dell'Uganda del divieto di sfruttamento, saccheggio e razzia di risorse naturali (paragrafi 242-250 della sentenza).

⁷ Art. 35 (3) del I Protocollo Aggiuntivo del 1977.

le parti di scegliere mezzi e metodi di guerra, quando questi rischiano di danneggiare l'ambiente durante un conflitto armato.

Tale divieto, previsto dall'art. 35 del I PA, è corredato dall'art. 55 del I PA, che arricchisce la disposizione precedente imponendo alle parti di evitare danni che potrebbero compromettere la salute o la sopravvivenza della popolazione⁸. Esso introduce quindi una prospettiva esplicitamente 'antropocentrica'⁹, e orientata, in modo peraltro coerente con l'impostazione del DIU, alla protezione dei civili che vivono nell'ambiente naturale oggetto di eventuale danno e a limitare gli effetti della guerra nei loro confronti.

La soglia prevista dagli artt. 35 e 55 è molto elevata: si fa riferimento al divieto di provocare danni estesi, durevoli e gravi, dando l'idea di una dimensione spaziale, temporale e quantitativa da soddisfare per rientrare nel divieto previsto da queste due disposizioni. I tre requisiti non sono definiti in modo univoco, dando così la possibilità agli attori in conflitto di interpretare in modo potenzialmente disomogeneo ciascuno di essi¹⁰. Ciò che resta certo ed evidente è che trattandosi di requisiti cumulativi, gli Stati hanno inteso prevedere una soglia molto elevata di applicazione della disposizione, ed escludere tutti i danni limitati o minori dal suo ambito di applicazione.

⁸ "La guerra sarà condotta curando di proteggere l'ambiente naturale contro danni estesi, durevoli e gravi. Tale protezione comprende il divieto di impiegare metodi o mezzi di guerra concepiti per causare o dai quali ci si può attendere che causino danni del genere all'ambiente naturale, compromettendo, in tal modo, la salute o la sopravvivenza della popolazione", art. 55 (1) I PA.

⁹ Sull'ambiente naturale come bene da proteggere in quanto tale oppure in funzione del suo ruolo per la sopravvivenza umana, si veda Y. DINSTEIN, A. W. DAHL, *Oslo Manual on Select Topics of the Law of Armed Conflict. Rules and Commentary*, Springer 2020, 136-137.

¹⁰ Il Report dal titolo *Protecting the Environment During Armed Conflict. An Inventory and Analysis of International Law*, adottato dall'UNEP nel 2009, suggerisce che "As a starting point in developing these definitions, the precedents set by the 1976 ENMOD convention should serve as the minimum basis, namely that "widespread" encompasses an area on the scale of several hundred square kilometers; "longterm" is for a period of months, or approximately a season; and "severe" involves serious or significant disruption or harm to human life, natural economic resources or other assets" (7).

Un'altra fonte rilevante in materia è la Convenzione ENMOD¹¹, dedicata al divieto di modificare l'ambiente per scopi militari. Essa, pur richiamando i medesimi criteri, li menziona in senso alternativo e non cumulativo, quando si occupa di vietare l'uso di tecniche che possono modificare l'ambiente con effetti diffusi, durevoli o gravi. L'uso dell'avversativa ("o") in luogo della congiunzione ("e")¹² impone il soddisfacimento di uno solo dei tre parametri, e non di tutti e tre, realizzando dunque un livello di protezione dell'ambiente molto più elevato, che obbliga gli Stati ad astenersi da comportamenti lesivi dell'ambiente anche solo in relazione a una delle tre dimensioni indicate dall'art. 1 della Convenzione¹³. La differenza tra le due disposizioni, come si può intuire, è sostanziale, perché se nel primo caso sarà necessario soddisfare tutte e tre i requisiti, nel secondo caso è sufficiente un danno che ne soddisfi solo uno per far scattare il divieto in questione. In un'ottica di tutela ambientale, tale impostazione sembrerebbe senz'altro da preferire perché garantisce una protezione più ampia.

Tuttavia, anche la visione accolta dai *Draft principles on protection of the environment in relation to armed conflicts*, adottati dalla Commissione del diritto internazionale nel 2022, riprende i criteri cumulativi previsti dal I PA. La recente adozione dei *Draft principles*, che ha concluso i lavori della Commissione sul tema, peraltro in tempi relativamente brevi¹⁴, costituisce un importante punto di arrivo che ribadisce l'attualità del tema, in un momento storico in cui l'attenzione sull'ambiente e sul clima è estremamente elevata. Certo, i principi affrontano una prospettiva peculiare, ossia quella della tutela ambientale non in generale, bensì in tempo di conflitto armato, ma sono ugual-

¹¹ Convenzione del 10 dicembre 1976 sul divieto dell'uso di tecniche di modifica dell'ambiente a fini militari e ad ogni altro scopo ostile.

¹² Art. 1 Convenzione ENMOD.

¹³ Va inoltre ricordato che il significato di ciascun attributo contenuto rispettivamente nella Convenzione ENMOD e nel I PA non è identico. Sul punto, si veda M. BOTHE, C. BRUCH, J. DIAMOND, D. JENSEN, *International law protecting the environment during armed conflict: gaps and opportunities*, in *International Review of the Red Cross*, 2010, 569.

¹⁴ Il tema è stato incluso nei lavori della Commissione a partire dal 2011 e i *Draft principles* sono stati adottati nel maggio 2022, segnando dunque la conclusione dei lavori in poco più di dieci anni.

mente significativi per ribadire alcuni obblighi degli Stati in tali contesti, in cui l'ambiente è una vittima, troppo spesso dimenticata.

I *Draft principles*, che si pongono anche nell'ottica della codificazione e del progressivo sviluppo del diritto internazionale in materia¹⁵, sono strutturati attorno alla definizione di alcuni principi generali relativi alla tutela dell'ambiente prima, durante e dopo il conflitto armato. Con particolare riferimento ai principi applicabili durante il conflitto armato, il richiamo al divieto di danni che siano estesi, durevoli e gravi si esprime in un duplice obbligo che ruota attorno al dovere di proteggere l'ambiente da tali danni e al divieto di usare metodi e mezzi di combattimento che potrebbero comportare danni di questo tipo¹⁶. I principi adottano l'impostazione del I PA, richiedendo il soddisfacimento di tutti e tre i requisiti, e non quella della Convenzione ENMOD. In merito alle ragioni di tale scelta, il commentario ai *Draft principles* non è risolutivo, limitandosi a evidenziare che il *Draft Principle 13* (par. 2) è ispirato alla formulazione del I PA¹⁷. È ragionevole ritenere che la Commissione abbia aderito a tale impostazione perché più rispondente alla visione maggioritaria di tale divieto nel diritto internazionale, e che tale scelta sia stata fatta anche in ragione della vasta adesione degli Stati al Protocollo e della minore diffusione della Convenzione ENMOD, che a oggi conta 78 Stati Parti, contro i 174 del I PA¹⁸.

Nel complesso, quindi, non si può fare a meno di notare come la soglia di applicazione del divieto di danneggiare l'ambiente resti

¹⁵ Si veda il commentario dei *Draft principle 13*, che sottolinea: "The present set of draft principles contains provisions of different normative value, including those that reflect customary international law, and those containing recommendations for its progressive development" (3).

¹⁶ Tale impostazione rispecchia il contenuto dell'art. 55 I PA, articolato attorno all'obbligo di condurre le ostilità avendo cura di non danneggiare l'ambiente e al divieto di impiegare mezzi e metodi di combattimento che potrebbero causare danni estesi, durevoli e gravi all'ambiente.

¹⁷ Si veda il commentario al *Draft principle 13*, 47.

¹⁸ Per entrambe le convenzioni, i dati sullo stato delle ratifiche sono disponibili online. In particolare, per la Convenzione ENMOD, i dati sono reperibili sul sito web dell'United Nations Office for Disarmament Affairs, mentre i dati sul I Protocollo Aggiuntivo sono disponibili sul sito del Comitato internazionale della Croce Rossa.

estremamente elevata, limitando il novero dei casi in cui esso può essere chiamato in causa. Inoltre, a fronte delle disposizioni appena analizzate che, seppure in modo imperfetto, disegnano una tutela per l'ambiente nel caso di un conflitto armato internazionale, occorre notare come manchi una disciplina analoga in caso di conflitto armato non internazionale. Il II Protocollo aggiuntivo alle quattro Convenzioni di Ginevra (d'ora in avanti, II PA) che riguarda la protezione delle vittime nei conflitti armati non internazionali, non menziona l'ambiente in nessuna disposizione. Ciò non implica certo che sia possibile attaccare l'ambiente durante un conflitto armato non internazionale, dovendo i belligeranti sempre essere guidati dal principio di distinzione tra beni civili e obiettivi militari. Piuttosto, ciò implica che l'unica protezione offerta all'ambiente nei conflitti armati di carattere non internazionale sia ricavabile in via indiretta, includendo l'ambiente tra i beni civili¹⁹, che vanno dunque preservati dagli attacchi. L'ambiente va dunque sempre rispettato, anche in mancanza di una protezione apposita, perché esso è tutelato in ogni momento in quanto bene civile.

Vale la pena di ricordare, infatti, che, prima ancora di imporre il divieto di causare danni all'ambiente, il diritto internazionale impone l'obbligo di rispettare l'ambiente naturale, un obbligo che discende dal diritto internazionale dell'ambiente, dagli strumenti rilevanti in materia di diritti umani nonché, chiaramente, dal diritto internazionale umanitario. In particolare, il dovere di rispettare l'ambiente naturale durante il conflitto armato costituisce un obbligo di carattere consuetudinario²⁰, che impone alle parti di astenersi dal dirigere attacchi intenzionali contro l'ambiente naturale. Si tratta di un obbligo generale che si posiziona a monte, ancor prima della valutazione circa l'uso di armi o di strategie che potrebbero danneggiare l'ambiente in maniera estesa, durevole e grave. Solo nel caso in cui le Parti abbiano intenzione di attaccare un obiettivo militare, dovranno effettuare la valutazione ulteriore prevista dall'art. 55 I PA, vagliando se l'attacco possa causare tali danni all'ambiente naturale. Tale valutazione dovrà essere fatta caso per caso e, più specificamente, alla luce del generale divieto di attaccare l'ambiente naturale. Inoltre, come sottolineato dal commen-

¹⁹ I beni indispensabili alla sopravvivenza della popolazione civile (art. 14, II PA).

²⁰ Regola 43 Customary IHL del Comitato internazionale della Croce Rossa.

tario al *Draft principle 13*, “[a]t the same time, other rules of international law providing environmental protection, such as international environmental law and international human rights law, retain their relevance”²¹.

La protezione accordata, però, non ha carattere assoluto. Essa può cessare quando l’ambiente sia diventato un obiettivo militare. Tale eventualità può verificarsi quando, ad esempio, i combattenti utilizzano l’ambiente naturale per nascondere armi o per camuffarsi alla vista del nemico²². Tale eventualità espone l’ambiente ad attacchi che devono essere sempre proporzionali e limitati al periodo in cui l’attacco è diretto verso l’ambiente con la funzione specifica di colpire i combattenti e/o gli obiettivi militari. Se essi cessano di utilizzare l’ambiente per tali scopi, la protezione dell’ambiente riprende pienamente.

3. Protezione dell’ambiente e responsabilità

Come si è visto *supra*, uno degli obiettivi principali delle regole del DIU che proteggono l’ambiente è quello di prevenire danni ambientali di una certa gravità: quando ciò accade, i responsabili sono tenuti a rispondere del danno causato. I danni all’ambiente possono essere il risultato di un’azione imputabile allo Stato, che dunque comporta la responsabilità statale per i danni causati, oppure di un’azione che comporta direttamente la responsabilità individuale.

Per quanto riguarda il primo profilo, come gli stessi *draft principles* chiariscono, in caso di atto illecito, gli Stati sono tenuti a porre rimedio al danno da essi causato. L’obbligo di riparazione, infatti, sorge in capo agli Stati in caso di danno e trova applicazione in connessione con il principio di causalità. Tale principio è funzionale a garantire che delle conseguenze seguano alla commissione del fatto illecito e, allo stesso tempo, ad assicurare che la riparazione sia limitata al danno che è con-

²¹ Commentary to *Draft principle 13 (3)*, 47.

²² Y. DINSTEIN, A. W. DAHL, *Oslo Manual on Select Topics of the Law of Armed Conflict. Rules and Commentary*, 136. Sul punto, principio 13 (3).

seguenza diretta dell'azione dello Stato²³. Il principio di causalità, la cui nozione è stata oggetto di definizione²⁴, non sempre priva di perplessità²⁵, da parte della Corte internazionale di giustizia, guida dunque l'interprete nell'identificazione del danno che può essere oggetto di riparazione da parte dello Stato.

A tali temi ha rivolto la propria attenzione la CIG nella recente sentenza sulle riparazioni nel caso *DRC c. Uganda*, resa nel febbraio 2022²⁶. La Corte si è interrogata sul danno causato dall'Uganda e sulla quantificazione della riparazione, giungendo a disporre il pagamento di alcune centinaia di milioni di dollari da parte dell'Uganda nei confronti della Repubblica Democratica del Congo²⁷, per i crimini commessi dalle proprie forze armate e da gruppi non-statali in aree di occupazione controllate dall'Uganda su territorio congolese.

Tra le diverse violazioni oggetto di attenzione da parte della Corte, per la prima volta i giudici si sono trovati ad affrontare questioni di riparazione del danno causato durante il conflitto armato all'ambiente naturale²⁸. La Corte ha esaminato la questione sotto la categoria generale dei danni alle risorse naturali, nei quali ha tuttavia incluso anche una valutazione del danno ambientale, in particolare derivante dalla deforestazione. Tuttavia, sotto questo profilo specifico la sentenza presenta ben pochi profili di innovazione, poiché i giudici hanno dovuto

²³ Art. 31 (2) Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts e commentario all'art. 31, par. 10.

²⁴ Nella sua giurisprudenza più recente, la Corte internazionale di giustizia ha ritenuto che il legame di causalità possa essere dimostrato attraverso l'esistenza di un "direct and certain causal nexus" (*Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua)*, 2018; *Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo)*, 2012; *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, 2007).

²⁵ A. OLLINO, *Causality in the law of State responsibility: Considerations on the Congo v Uganda case*, in *QIL-QDI*, 2022, 5.

²⁶ *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*, *Reparations*, 2022.

²⁷ *Ivi*, par. 409.

²⁸ La Corte aveva già affrontato tematiche del danno ambientale nella sentenza *Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua)*, *Compensation* (2018), ma in un contesto estraneo a un conflitto armato.

affermare di non essere nella posizione di determinare l'entità del danno subito dalla Repubblica democratica del Congo, neppure in modo approssimativo²⁹, fattore necessario, seppure non sufficiente, per determinare l'ammontare della riparazione.

La Corte, tuttavia, si è soffermata ampiamente su questioni relative al danno causato alle risorse naturali, nelle quali sono stati inclusi minerali, la flora e la fauna. La Corte è giunta alla conclusione che l'Uganda è responsabile per il danno causato alle risorse naturali nella provincia dell'Ituri, valutando il danno derivante dal saccheggio, la razzia e lo sfruttamento delle risorse naturali, nella forma di una somma complessiva pari a 60 milioni di dollari³⁰. Pur non avendo accertato l'entità del danno specifico causato all'ambiente naturale, la Corte ha ritenuto che il danno causato alle risorse naturali fosse sufficientemente provato, quantificabile e, così, risarcibile.

Tuttavia, la violazione dell'obbligo di rispettare l'ambiente durante il conflitto armato non dà luogo soltanto alla responsabilità dello Stato, ma può comportare anche, a determinate condizioni, la responsabilità individuale, poiché taluni attacchi che coinvolgono l'ambiente naturale possono costituire dei crimini di guerra, come previsto dallo Statuto della Corte penale internazionale. Quest'ultimo include, tra i crimini di guerra relativi ai conflitti armati internazionali, l'attacco intenzionale, lanciato con la consapevolezza che tale attacco causerà un danno diffuso, durevole e grave all'ambiente naturale, danno che sarebbe evidentemente eccessivo rispetto al vantaggio militare diretto e concreto previsto³¹. Si tratta dell'unico riferimento all'ambiente naturale contenuto nello Statuto della CPI. Tuttavia, si tratta di un riferimento estremamente importante perché chiarisce che un attacco di tal fatta, che raggiunga la soglia di gravità composta dai tre requisiti cumulativi di cui si è già parlato, costituisce una violazione particolarmente grave del diritto internazionale umanitario, tale da ammontare a un crimine

²⁹ Si veda la sentenza *DRC c. Uganda* (2022), par. 350, dove la Corte sottolinea che "is thus unable to determine the extent of the DRC's injury, even on an approximate basis, and therefore dismisses the claim for environmental damage resulting from deforestation".

³⁰ *Ivi*, par. 366.

³¹ Art. 8.2 lett. b (iv).

di guerra. Esso, inoltre, costruisce un interessante collegamento tra i criteri previsti dall'art. 55 I PA e il principio di proporzionalità, applicando quest'ultimo anche alla valutazione circa l'attacco da compiere, quando questo rischia di causare danni gravi, estesi e durevoli all'ambiente, che sono chiaramente eccessivi rispetto al vantaggio militare concreto e diretto previsto. Le considerazioni relative alla proporzionalità, che non sono incluse negli articoli 35 o 55 I PA vengono esplicitate nello Statuto di Roma, che evidenzia come tali considerazioni debbano rimanere rilevanti quando c'è la possibilità che un attacco causi danni così ingenti all'ambiente³².

4. *Cambiamento climatico e conflitti armati: il ruolo del DIU*

Il cambiamento climatico costituisce un fattore di vulnerabilità che ha un impatto comune ma differenziato, poiché, sebbene colpisca tutti gli Stati, rischia di danneggiarne alcuni (in particolare, talune aree geografiche e talune regioni) in modo più violento rispetto ad altri³³. Ciò implica che, se un conflitto si verifica in un'area interessata più intensamente dal cambiamento climatico, o in cui il cambiamento climatico ha innescato dei processi di deterioramento ambientale, l'impatto che il conflitto causerà sarà accentuato dalle vulnerabilità già presenti per via del cambiamento climatico. Si pensi a quelle aree colpite dalla desertificazione, da eventi climatici estremi particolarmente frequenti (al-

³² D. FLECK, *Protection of the Environment in Armed Conflict: Legal Obligations in the Absence of Specific Rules*, in *Nordic Journal of International Law*, 2013, 7, 13.

³³ Ad esempio, nella Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico, alcuni Stati in via di sviluppo vengono riconosciuti come "especially vulnerable to the adverse impacts of climate change, including countries with low-lying coastal areas and those prone to desertification and drought. Others, such as countries that rely heavily on income from fossil fuel production and commerce, feel more vulnerable to the potential economic impacts of climate change response measures". Sul punto, si veda il recente rapporto UNEP *Broken Record. Temperatures hit new highs, yet world fails to cut emissions (again)*, *Emissions Gap Report 2023*, che riporta la definizione delle c.d. Non-Annex I Parties, ossia quegli Stati Parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite non inclusi nell'Allegato I della Convenzione e che sono per lo più Stati in via di sviluppo, riconosciuti dalla Convenzione quadro come maggiormente vulnerabili agli effetti del cambiamento climatico.

luzioni o trombe d'aria) o da inondazioni e allagamenti che rischiano di danneggiare, anche in maniera permanente, il territorio e le infrastrutture dello Stato. Un conflitto armato che si verifica su questi territori si interseca con le vulnerabilità già presenti o accentuate dal cambiamento climatico.

Un secondo profilo di interesse consiste nel cambiamento climatico come fattore di instabilità che comporta una maggiore incidenza di conflitti in certe aree. Si pensi alle zone in cui il cambiamento climatico ha reso l'accesso a determinate risorse (es. l'acqua) più difficile se non impossibile per certi gruppi. Si immagini, poi, che in tali zone, l'accesso già di per sé scarso a tali risorse sia ineguale e finisca per privilegiare alcuni (pochi) a discapito di altri (molti). Tale situazione può dar vita a tensioni sociali che, se non adeguatamente gestite, possono comportare un ricorso più frequente alla violenza e, financo, l'esplosione di conflitti tra gruppi il cui accesso a tali risorse non è equo o anche tra tali gruppi e le istituzioni, specie quando tali istituzioni non sono in grado di rispondere in modo adeguato ai bisogni della popolazione.

Infine, un terzo e meno esplorato profilo di collegamento tra conflitti e cambiamento climatico consiste nelle potenzialità che i conflitti armati hanno di incidere sul cambiamento climatico, ad esempio accelerando alcuni processi di deterioramento ambientale, specie su scala locale o regionale, già messi in atto dal cambiamento climatico stesso. Tale pericolo si verifica specialmente quando i danni causati all'ambiente sono estesi, durevoli o gravi.

Uno degli esempi che concretamente mostra le potenzialità dannose di tali atti illeciti è l'incendio di materiale altamente infiammabile come il petrolio. L'incendio dei pozzi di petrolio in Kuwait a opera dell'esercito iracheno, durante la Guerra del Golfo del 1991, rilasciò milioni di tonnellate di anidride carbonica nell'atmosfera, rendendo l'aria irrespirabile per centinaia di chilometri quadrati e danneggiando in maniera irreparabile la flora e la fauna dell'area.

Sfortunatamente, non si è trattato di un episodio isolato. Nel recente conflitto che ha visto coinvolte le forze americane al fianco dell'esercito iracheno nella lotta contro l'ISIS, i militanti dello Stato

islamico in ritirata hanno dato fuoco a una serie di pozzi petroliferi³⁴. Il risultato sono stati incendi diffusi, che hanno causato gigantesche nuvole di fumo nero e impenetrabile, che si è espanso su decine di chilometri quadrati. L'UNEP sottolinea che "Eighteen of the 25 wells rigged with explosives and blown-up by ISIL in June 2016 caught fire, creating a vast black cloud stretching over tens of kilometres. So thick was the toxic black smoke that it obscured the sun. Locals refer to the darkened skies as the 'Daesh winter'"³⁵.

Alla luce dell'estensione dei danni che causano tali incendi, specialmente quando il numero di pozzi di petrolio incendiati è elevato, non si può escludere che tali atti ricadano nel divieto previsto dall'art. 55 I PA.

Ma gli esempi di gravi danni ambientali causati dalle parti in conflitto durante il conflitto armato non si limitano a tali episodi: è noto l'uso massiccio dell'Agente Arancio durante la guerra del Vietnam, un erbicida altamente tossico che ha causato drammatici danni ambientali, tra cui una massiccia deforestazione e contaminazione duratura delle aree interessate³⁶; inoltre, durante il conflitto tra Israele e Libano del luglio 2006, un attacco alla centrale elettrica di Jiyeh causò la fuoriuscita di oltre 12.000 tonnellate di olio combustibile nel mare Mediterraneo, dando luogo a un vero e proprio disastro ambientale³⁷.

In questo quadro, che già di per sé non è incoraggiante, numerosi studi hanno mostrato come i danni causati all'ambiente naturale dai conflitti armati possano avere carattere duraturo³⁸; inoltre, essi hanno messo in luce come il loro effettivo impatto non sia sempre facilmente misurabile, anche in ragione del fatto che il conflitto stesso rende

³⁴ Sul caso, si veda il Casebook del Comitato internazionale della Croce Rossa dal titolo *Iraq, IHL and Environmental Protection*, disponibile online.

³⁵ UNEP, Technical Note, Environmental issues in areas retaken from ISIL. Mosul, Iraq, July-August 2017, 7.

³⁶ UNEP, *Protecting the Environment During Armed Conflict An Inventory and Analysis of International Law*, 2009, 10.

³⁷ *Ivi*.

³⁸ M. BOTHE, C. BRUCH, J. DIAMOND, D. JENSEN, *International law protecting the environment during armed conflict: gaps and opportunities*, in *International Review of the Red Cross*, 2010, 569.

complesso il monitoraggio ambientale, con una determinazione precisa dei danni spesso difficile³⁹.

Pertanto, una valutazione del contributo che tali danni gravissimi possono dare alle dinamiche del cambiamento climatico potrebbe essere complessa, se non talvolta impossibile. Essa, tuttavia, non sembra del tutto da escludere. Il Comitato internazionale della Croce Rossa ha sottolineato che “[i]n certain circumstances, the environmental consequences of armed conflict can also contribute to climate change. For example, the destruction of large areas of forest, or damage to infrastructure such as oil installations or big industrial facilities, can have detrimental climate consequences, including the release of large volumes of greenhouse gases into the air”⁴⁰.

Tali riflessioni potrebbero, ad esempio, contribuire ad arricchire la valutazione ambientale che le parti in conflitto devono fare prima di lanciare un attacco. Esse, tuttavia, potrebbero più in generale contribuire ad arricchire il dibattito sul danno ambientale derivante dai conflitti armati, sotto due profili, diversi ma interconnessi. Da un lato, il ruolo che tali danni possono avere nel cambiamento climatico, ad esempio, come appena messo in luce, tramite il rilascio di quantità straordinarie di anidride carbonica derivante dalla combustione di tonnellate di petrolio. L’impatto che tali fenomeni potrebbero avere sul cambiamento climatico, specialmente quando non si tratta di episodi sporadici o necessariamente unici nel loro genere, sembra da non sottovalutare. Un secondo profilo di interesse potrebbe invece riguardare le potenzialità dannose che tali atti potrebbero avere nell’accelerazione di processi messi in moto dal cambiamento climatico. La

³⁹ Ad esempio, il *Report of the UNEP Environmental Scoping Mission to the Conflict-Affected Territories of Azerbaijan* (2022), ha evidenziato come il conflitto abbia reso più complessa la raccolta di dati utili per il monitoraggio delle condizioni ambientali, sottolineando che “[a]n indirect impact of conflict in the Karabakh region has been the prevention of regular environmental monitoring, including the collection of hydrometeorological data, such as temperature and precipitation measurements, as well as the tracking of extreme weather-related events, such as flooding and forest fires”, 23.

⁴⁰ Comitato internazionale della Croce Rossa, *When Rain Turns to Dust. Understanding and Responding to the Combined Impact of Armed Conflicts and the Climate and Environment Crisis on People’s lives*, 2020, 17.

distruzione di risorse naturali, come la flora di intere regioni, oppure l'attacco a risorse naturali presenti in aree, ad esempio, soggette a progressiva desertificazione, potrebbero avere l'effetto di accelerare tali fenomeni, danneggiando degli equilibri già di per sé fragili.

In questo quadro, le disposizioni di diritto internazionale umanitario sinora analizzate devono costituire un punto di riferimento irrinunciabile per tutelare l'ambiente da gravi disastri naturali e, così facendo, rispondere alle sfide che il cambiamento climatico pone anche durante il conflitto armato.

5. Conclusioni

Il diritto internazionale umanitario protegge l'ambiente naturale in tempo di conflitto armato attraverso una serie di disposizioni che, in maniera diretta o indiretta, lo tutelano da attacchi e lo proteggono da danni gravi, estesi e durevoli. Tale protezione dovrebbe garantire una limitazione degli effetti nocivi del conflitto sull'ambiente naturale e, in tal modo, prevenire disastri ambientali che potrebbero essere causati dalle parti in conflitto. Come si è visto, tale protezione, che rileva in particolar modo per i conflitti armati internazionali, non sempre si è rivelata efficace e gli episodi di disastri ambientali nel contesto del conflitto armato negli ultimi decenni sono stati molti. Essa tuttavia, se correttamente attuata, potrebbe contribuire a prevenire disastri ambientali che potrebbero danneggiare irrimediabilmente gli ecosistemi locali e regionali e incrementare i rischi derivanti dal cambiamento climatico.

Infine, nel quadro delle disposizioni sin qui analizzate emerge una lacuna: ossia l'assenza di un quadro giuridico adeguato, dedicato alla tutela dell'ambiente nel diritto internazionale umanitario relativo ai conflitti armati non internazionali. Questi ultimi, ormai, rappresentano una considerevole fetta dei conflitti armati esistenti. L'assenza di disposizioni dedicate alla protezione dell'ambiente in tali contesti costituisce una grave lacuna, cui la comunità internazionale dovrebbe iniziare a rivolgere la propria attenzione. L'assenza di un'adeguata regolamentazione del problema nell'ambito dei conflitti armati non internazionali non deve sorprendere, data la difficoltà insita nel normare

tali conflitti in contrapposizione alla più agevole regolamentazione dei conflitti armati internazionali. Tuttavia, data la straordinaria urgenza di assicurare una protezione più efficace all'ambiente anche in tempo di conflitto armato, è una necessità che non può più essere rinviata.

CRISTIANA LAURI*

IL RUOLO DELLA CITTÀ
NELLA LOTTA AL CAMBIAMENTO CLIMATICO.
PROFILI DI DIRITTO URBANISTICO

SOMMARIO: 1. Trasformazioni del territorio e cambiamenti climatici. – 2. La città come attore istituzionale nella lotta al cambiamento climatico. – 3. La lotta al cambiamento climatico attraverso l'esercizio della funzione urbanistica: due esempi. – 3.1. Le infrastrutture verdi. – 3.2. La mobilità urbana. – 4. Prospettive *de iure condendo*.

1. *Trasformazioni del territorio e cambiamenti climatici*

Molteplici sono ormai le voci che mettono in luce il crescente impatto che i processi di urbanizzazione esercitano sulle risorse naturali e le connesse possibili conseguenze rispetto al fenomeno dei cambiamenti climatici¹.

Le trasformazioni del territorio costituiscono l'elemento caratterizzante la materia del diritto urbanistico che, nella versione accolta dal testo costituzionale si fa, non senza significato, «governo del territorio»². Tali trasformazioni non possono del resto che essere lette rispetto, almeno, ai due oggetti della materia: i tessuti urbani e gli areali agro-naturali, entrambi fondamentali al fine di comprendere le com-

* Assegnista di ricerca in Diritto amministrativo Università degli Studi di Macerata.

¹ Prospettive in tal senso emergono, di recente, dalla lettura del report IPCC *Sixth Assessment Report. Impacts, Adaptation and Vulnerability*, 2022. Una riflessione sulle interrelazioni tra scienza giuridica e cambiamento climatico è svolta da M. CARDUCCI, *Cambiamento climatico*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*. Aggiornamento, VIII, 2021, 51 ss. In dottrina cfr. già G.F. CARTEI (a cura di), *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*, Torino, Giappichelli, 2013.

² Per ogni riferimento rispetto all'evoluzione della materia e alle coordinate teoriche che ne costituiscono le basi si vedano, almeno, P. STELLA RICHTER, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, ult. ed., 2022; S. CIVITARESE MATTEUCCI - P. URBANI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Torino, ult. ed., 2023; F. SALVIA - C. BEVILACQUA - N. GULLO, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 2021.

plesse trame di causa-effetto che legano l'interazione tra territori e uomo ai cambiamenti climatici³.

Ne consegue che l'angolo prospettico, in punto pratico e in punto di analisi teorica, è un osservatorio che mira a ricomprendere nello spettro di una unica riflessione il territorio complessivamente inteso, che è anche ambiente urbano, sintesi di una visione unitaria dei suoi elementi – ambiente, paesaggio, edilizia⁴ –. In tale unitarietà affonda le sue radici il convincimento che le trasformazioni di ciascuna porzione di territorio siano interconnesse e interdipendenti, inscindibili e complesse in quanto serventi all'organizzazione delle relazioni sociali ed economiche che ne sono alla base.

Le trasformazioni del territorio hanno storicamente rappresentato una delle applicazioni più evidenti delle evoluzioni della scienza e della tecnica, proiezione della loro strumentalità a forme di governo della natura da parte dell'uomo. Di tale evidenza, costante nell'evoluzione della disciplina, è senz'altro possibile confermare l'attualità laddove essa si riflette nella scelta di collocare la città al crocevia delle transizioni che guidano le più aggiornate agende dei decisori politici: digita-

³ Il report IPCC *Sixth Assessment Report. Impacts, Adaptation and Vulnerability* specifica che nell'analizzare gli impatti delle aree urbanizzate vengono considerate sia le emissioni dirette provenienti dalle aree urbane, sia le emissioni indirette provenienti dall'esterno, ancorché legate alla produzione di elettricità, beni e servizi consumati nelle aree urbane stesse. Gli effetti indiretti e la dimensione transnazionale della questione climatica vengono analizzati da D. MATTHEWS, *Reframing sovereignty for the Anthropocene*, in *Transnational Legal Theory*, laddove l'A. evidenzia che «indeed, Anthropocene draws attention to those aspects of the earth which fall outside sovereign spaces entirely».

⁴ Si v. lo storico studio di M.S. GIANNINI, «Ambiente», *saggio sui suoi diversi aspetti giuridici*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1973, 1 ss.; più di recente, E. PICOZZA, *Le nozioni giuridiche di ambiente e disciplina generale*, in ID. (a cura di), *Nozioni fondamentali di diritto dell'ambiente*, Roma, 2016; M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, 2007, 15 e ss.; con specifico riferimento a profili legati ai cambiamenti climatici, v. S. AMOROSINO, *La "dialettica" tra tutela del paesaggio e produzione di energia da fonti rinnovabili a tutela dell'ambiente atmosferico*, in Riv. giur. ed., 2022, 4, 262; A. DI GIOVANNI, *La tutela dell'ambiente e le fonti energetiche*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, III, Padova, 2015, 947 ss.

le ed ecologica⁵. Tale doppia transizione viene identificata tra i percorsi volti a fronteggiare le complessità di governo della crescente urbanizzazione e la conseguente pressione sulle risorse naturali.

La stagione fondata sulla visione ottimistica della convergenza tra promozione dell'ecologia e del progresso tecnologico, fortemente accelerata dalle politiche di «ripresa» e «resilienza» elaborate dopo l'esplosione su scala globale della pandemia da Covid-19 va determinando il consolidarsi di nuove forme di governo del territorio⁶, che hanno quali punti di ricaduta sia i grandi che i piccoli centri urbani, secondo necessari canoni di differenziazione e adeguatezza.

In questa prospettiva, la visione emergenziale e post-emergenziale che a varie geometrie ha guidato in tempi recenti i più rilevanti momenti di evoluzione della materia dal punto di vista ordinamentale⁷ mira ad essere superata da una visione strutturale per il futuro, un «*new normal*» basato sulla introiezione del governo dell'incertezza attraverso strumenti giuridici propri delle «transizioni»⁸.

⁵ A partire dall'impostazione impressa con il Regolamento UE, n. 2020/2094 (c.d. *Next Generation EU*) del 14 dicembre 2020, che istituisce uno strumento per la ripresa delle economie europee dopo la crisi pandemica; v. inoltre il Regolamento UE, n. 2021/241 del 12 febbraio 2021, istitutivo del *Recovery and Resilience Facility* (su cui cfr. A. SANDULLI, *Pubblico e privato nelle infrastrutture digitali nazionali strategiche*, in Riv. trim. dir. pubbl., 2, 2021, 513 ss.). Per una lettura in tema di transizione ecologica cfr. F. DE LEONARDIS, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in Dir. Amm., 4, 2021, 779 ss.; riflessioni sull'impatto «trasformativo», della transizione digitale in M. MIDIRI, *Il tempo delle funzioni pubbliche (a proposito del Piano nazionale di ripresa e resilienza)*, in Federalismi, 18, 2022.

⁶ Per una disamina degli impatti determinati dalla pandemia da Covid-19 sui sistemi giuridici su scala globale, si vedano gli studi pubblicati in *Legal Policy & Pandemics. The Journal of the Global Pandemic Network*, Vol. 1, Issue 1-2-3, 2021 e Vol. 2, Issue 1, 2022. Cfr. inoltre L. DI GIOVANNI, *La trasformazione delle città dopo il Covid-19: utilizzo della «rete», efficienza energetica e tutela ambientale*, in Riv. giur. urb., 2020, 4, 897 ss.

⁷ Si pensi, ad esempio, all'impulso che la frana di Agrigento diede all'elaborazione di una normativa tesa a regolare l'espansione urbana in relazione ai territori e alle loro fragilità, anche nella prospettiva di arginare fenomeni di abusivismo edilizio; in tema v. le riflessioni di V. DE LUCIA, *Se questa è una città. La condizione urbana nell'Italia contemporanea*, Donzelli, Roma, 2006.

⁸ Il paradigma della «transizione» e il suo legame con le «formule linguistiche»

Di ciò si ha evidenza grazie alla comparsa di nuove forme di programmazione e pianificazione «strategica» come i piani di rigenerazione urbana, i piani di mobilità sostenibile, i piani d'azione per l'energia sostenibile e il clima⁹. Si tratta di strumenti che recano in sé forme di regolazione dei c.d. «servizi ecosistemici», che mirano a raggiungere la neutralità climatica tramite l'efficientamento energetico degli edifici pubblici e privati¹⁰ e la riconversione dell'urbano verso nuove forme di organizzazione della vita sociale, anche assecondando modelli economici basati sui concetti di condivisione e circolarità¹¹.

Un deciso impulso a livello nazionale è stato da ultimo offerto con l'adozione da parte del Ministero dell'Ambiente e della Transizione Ecologica (MASE) del decreto n. 434 del 21 dicembre 2023, con cui è stato approvato il Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (PNACC), uno strumento espressamente teso ad affrontare le sfide legate ai cambiamenti climatici attraverso una azione di sistema per l'adattamento sulla base di un documento guida, volto a stabilire le basi per una pianificazione a breve e lungo termine per l'adattamento

della «resilienza, transizione, sostenibilità» è indagato da G. SEVERINI, *La "transizione" come ordinamento giuridico*, in *Giustiziansieme*, 24 novembre 2022; cfr. inoltre A. BARONE, *Amministrazione del rischio e intelligenza artificiale*, in *Erdal*, 1, 1-2, 2020, 66.

⁹ Tali tendenze sono messe in luce in R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Riv. giur. ed.* 2014, 4, 237; P. CHIRULLI, *La pianificazione urbanistica tra esigenze di sviluppo e riduzione del consumo di suolo: la riqualificazione dell'esistente*, in *Riv. giur. urb.*, 2015, 596; nonché in C. LAURI, *Sustainable Urban Mobility in the Era of Urban Regeneration in Italy*, in *Federalismi*, 12, 2023, 104.

¹⁰ L'intento è quello di fronteggiare il cambiamento climatico attraverso l'accelerazione della transizione energetica, così Così M.A. SANDULLI, *Introduzione*, in *Diritto e Società*, 2022, 4, 583.

¹¹ Sul concetto di circolarità si v., in generale, la raccolta di studi in F. DE LEONARDIS (a cura di), *Studi in tema di economia circolare*, EUM, Macerata, 2019; C. FELIZIANI, *Circular Economy and the "New" Green Public Procurement Law. May the Realization of a "Smart, Sustainable and Inclusive Growth" Be Closer?*, in *AIM*, 2017, 1, 65; sulle interconnessioni tra consumo di suolo ed economia circolare, in prospettiva critica, cfr. E. SCOTTI, *Poteri pubblici, sviluppo sostenibile ed economia circolare*, in *Dir. Ec.*, 2, 2019; con riferimento alle politiche pubbliche nei processi di urbanizzazione cfr. P. CHIRULLI - C. IAIONE (a cura di), *La Co-Città. Diritto urbano e politiche pubbliche per la rigenerazione urbana, l'innovazione sociale, l'economia collaborativa e i beni comuni*, 2018.

ai cambiamenti climatici¹². In aggiunta al PNACC, sono stati allegati quattro documenti di riferimento che approfondiscono specifici aspetti del piano. Questi includono due documenti per la definizione di strategie e piani regionali e locali di adattamento ai cambiamenti climatici, un documento analitico che riassume il quadro delle conoscenze sugli impatti dei cambiamenti climatici in Italia e un documento focalizzato sulle azioni di adattamento¹³.

La rilevanza della materia governo del territorio e la sua reciproca interconnessione con quella ambientale fa da sfondo alla riflessione teorica sul ruolo della città nella lotta al cambiamento climatico. Su tale assunto si fonda l'analisi proposta nei paragrafi che seguono ove, dopo aver delineato le coordinate teorico-istituzionali del dibattito in corso, saranno presi in considerazione alcuni ambiti tematici esemplificativi che vanno oggi conformando l'esercizio della funzione urbanistica e lo sviluppo dei percorsi di urbanizzazione spingendole verso azioni che integrano la lotta al cambiamento climatico nelle tradizionali funzioni amministrative: le infrastrutture verdi e la mobilità.

2. La città come attore istituzionale nella lotta al cambiamento climatico

La «città» viene a configurarsi quale nuovo attore istituzionale nel

¹² L'approvazione del PNACC segna l'avvio della seconda fase gestita dalla struttura di governance, con l'obiettivo di garantire l'immediata operatività del Piano. La struttura del PNACC è suddivisa in diverse sezioni fondamentali, tra cui il quadro giuridico di riferimento, il quadro climatico nazionale, gli impatti dei cambiamenti climatici in Italia e le vulnerabilità settoriali. Si tratta di una cornice completa che comprende le misure e le azioni necessarie per finanziare l'adattamento ai cambiamenti climatici, oltre alla governance dell'adattamento.

¹³ Per un inquadramento delle possibili strategie di risposta locale al cambiamento climatico si veda, in particolare: K. LONSDALE ET AL., *Transformative adaptation: what it is, why it matters & what is needed*, UK Climate Impacts Programme, University of Oxford, Oxford, 2015. Un'esposizione degli approcci di riferimento per le politiche di adattamento a scala urbana è anche in C. ROSENZWEIG *et al.*, *Pathways to urban transformation*, in *Climate Change and Cities: Second Assessment Report of the Urban Climate Change Research Network (UCCRN)*, Center for Climate Systems Research, The Earth Institute, Cambridge University Press, New York, 2018, 3–26.

sistema reticolare che ricomprende i molteplici soggetti cui sono attribuiti compiti e azioni legate al clima¹⁴.

Genericamente utilizzato come sinonimo di «governo locale», il termine città ricomprende ipotesi distinte sul piano istituzionale: grandi centri urbani; contesti regionali, provinciali, metropolitani; piccoli comuni¹⁵.

Emergono così, secondo approcci teorici e pratici pluridisciplinari, differenti declinazioni del concetto stesso di città – sostenibili, resilienti, intelligenti¹⁶ – tutte legate dal segno comune del perseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile¹⁷. Si tratta di un riconoscimento ormai dominante nel dibattito scientifico e politico-legislativo, che lascia emergere filoni teorici che giungono a qualificare le città come nuovi attori del diritto internazionale¹⁸ se non come possibili attori risolutivi nella lotta al cambiamento climatico¹⁹.

¹⁴ F. DE LEONARDIS, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema*, cit.

¹⁵ Per una lettura istituzionale del ruolo della città cfr. R. CAVALLO PERIN, *L'ordinamento giuridico della città*, in *Munus*, 2, 2019, 365 ss.; ID., *Beyond the municipality: the city its rights and its rites*, in *IJPL*, 2, 2013, 307 ss.; M.C. ROMANO, *La città-regione quale figura interdisciplinare. Soluzioni istituzionali e nuovi livelli di governo delle città capitali e metropolitane nella prospettiva europea*, in *Dir. Amm.*, 2020, 3, 677; F. GIGLIONI, *Le città come ordinamento giuridico*, in *Ist. fed.*, 2018, 29 ss. In prospettiva europea cfr. E. TATÌ, *L'Europa delle città. Per una politica europea del diritto urbano*, Milano, 2020.

¹⁶ Per una lettura della città sostenibile cfr. M.C. DELLA SCALA, *Lo sviluppo sostenibile e gli strumenti di governo del territorio tra prospettiva di coesione e tutela dei diritti fondamentali*, in *Dir. Amm.*, 2018, 788 ss.; per una riflessione generale sulla città e sulla sua declinazione come città intelligente sia consentito il rinvio a C. LAURI, *Smart City*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (diretto da), *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, VIII, UTET, 2021, 377-396; ID., *L'ordinamento giuridico della smart city. Sovranità e autonomie urbane*, Napoli, Jovene, 2023, anche per ulteriori riferimenti bibliografici in tema.

¹⁷ Come ad esempio la Carta di Lipsia sulle Città europee sostenibili o la Dichiarazione di Toledo sulla rigenerazione urbana integrata. Per una analisi di tali strumenti, v. C. LAURI, *L'ordinamento giuridico della smart city. Sovranità e autonomie urbane*, cit., cap. IV, 139 ss.

¹⁸ Su cui v. H.P. AUST, *Shining cities on the hill? The global city, climate change, and international law*, cit., 261 ss.; H.P. AUST - J.E. NIJMAN - M. MARCENKO, *Research Handbook on International Law and Cities*, Edward Elgar, 2021.

¹⁹ V. sul punto P. DRAHOS, *Survival governance: energy and climate in the Chinese century*, Oxford University Press, 2021, il quale muove dalla tesi secondo cui per affrontare la crisi climatica sia necessario un nuovo paradigma di sviluppo tecnologico e sociale volto al ripristino dei sistemi ecologici, definito come paradigma dell'energia

Il crescente ruolo delle istituzioni sovranazionali in ambiti che toccano aspetti regolati dal governo del territorio²⁰ converge oggi con le azioni a tutela del clima e dell'ambiente, che trovano le loro coordinate in una serie di strumenti tra i quali merita almeno ricordare l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile; gli Accordi di Parigi; il *Green Deal*; il programma di ricerca e innovazione *Horizon Europe* e il *Next Generation EU* –.

In tale quadro si collocano le coordinate programmatiche e di principio per lo sviluppo degli insediamenti umani delineate dalla *Nuova Agenda Urbana* elaborata nell'ambito di Habitat III nel 2016, le quali evidenziano l'essenzialità della funzione di pianificazione urbanistica nei governi locali, su ogni scala e a livello globale, al fine di incidere sulle questioni climatiche, così come su quelle ambientali e sociali nella prospettiva unitaria della sostenibilità.

Il nesso che lega percorsi di sviluppo urbano e azioni per il clima è evidente da una molteplicità di azioni ad ampio raggio, in cui il tratto unificante è senz'altro la funzione di supporto che il sistema sovranazionale può svolgere rispetto all'individuazione di strumenti e metodologie, circolazione di buone pratiche e formazione di competenze in grado di operare nel settore attraverso l'utilizzo delle migliori tecniche disponibili.

Tali intenti sono dimostrati da innovative forme relazionali come le «reti di città» – quali, ad esempio, il Patto dei Sindaci, l'Alleanza C40 o l'iniziativa 100 Resilient Cities – articolate su schemi multilivello, multiattoriali e collaborativi, volte a porre in essere azioni trasversali per il clima; così come dall'impegno da parte di soggetti internazionali come UN-Habitat²¹, sintetizzato in iniziative e *toolkit* contenenti indi-

bio-digitale, che richiede capacità di governo nell'imporre cambiamenti politici radicali; lo studio analizza le innovazioni nell'urbanizzazione in Cina – realizzazione di ecocittà, città a idrogeno, città forestali e città spugna – e la conseguente ridefinizione del rapporto tra città ed ecosistemi circostanti.

²⁰ Già messo in luce da M.P. CHITI, *Il ruolo della comunità europea nel governo del territorio*, in Riv. giur. ed., 2, 2003, 91 ss. e ancor prima da J.B. AUBY, *Droit de l'urbanisme et droit européen*, in AJDA, 8/1995, 667 ss., nonché, con riferimento allo sviluppo sostenibile da F. SALVIA, *Ambiente e sviluppo sostenibile*, in Riv. giur. amb., 2, 1998, 235 ss.

²¹ Si vedano in tal senso UN-HABITAT, *Addressing Climate Change In National*

cazioni operative per le città, soprattutto quelle in cui un supporto alle strutture politico amministrative esistenti risulta fondamentale per assecondare attraverso strumenti concreti la direzione indicata dalle politiche sulla sostenibilità²².

3. *La lotta al cambiamento climatico attraverso l'esercizio della funzione urbanistica: due esempi*

Le prospettive metodologiche appena descritte costituiscono un quadro di riferimento utile a comprendere le coordinate della lotta al cambiamento climatico attraverso l'esercizio delle funzioni di governo del territorio su diversa scala, che viene a costituire prova di quella convergenza tra urbanistica e ambiente di cui si è detto. Si tratta di una convergenza che non è soltanto tematica, ma che si sviluppa anche in punto di esercizio delle competenze e di svolgimento delle funzioni.

Come anticipato, il *Green Deal* e i suoi sviluppi mirano alla neutralità climatica, ponendo al centro la transizione energetica ma al tempo stesso prevedendo una tutela elevata della biodiversità e degli ecosistemi. Il Pacchetto «*Fit for 55*»²³ contiene una serie di proposte volte a

Urban Policy. A Policy Guide for Low-Carbon and Climate-Resilient Urban Development, 2016; UN-HABITAT, *Urban Planning Law for Climate Smart Cities: The Urban Law Module of the Law and Climate Change Toolkit*, 2022, entrambi a proposito delle strategie di pianificazione compatibili con il clima. Significativa è inoltre la *Cities and Climate Change Initiative*, iniziativa di UN-Habitat, basata sugli obiettivi di sviluppo sostenibile n. 11 e 13, che sostiene le città dei Paesi emergenti e in via di sviluppo nell'affrontare gli impatti negativi legati al cambiamento climatico e nel mettere in atto misure di mitigazione adeguate, intervenendo su processi decisionali, pianificazione urbana, *governance* e iniziative pratiche a tutti i livelli. Nel corso degli anni l'iniziativa ha supportato numerose città in tutto il mondo nelle attività di valutazione della loro vulnerabilità ai cambiamenti climatici o nella compilazione di inventari delle loro emissioni di gas serra, analisi che hanno contribuito a informare il processo decisionale e lo sviluppo di piani, strategie e progetti autonomi sul cambiamento climatico.

²² Ad esempio, cfr., WORLD BANK GROUP, *Guide to climate change adaptation in cities: executive summary*, Vol. 2, Washington, D.C., 2011.

²³ COM(2021)550 final del 14 luglio 2021, «*Pronti per il 55 %*»: realizzare l'obiettivo climatico dell'UE per il 2030 lungo il cammino verso la neutralità climatica» che evidenzia la necessità di una risposta unitaria alla crisi climatica e alla crisi della

rivedere e aggiornare le normative dell'UE e ad attuare nuove iniziative al fine di orientare le politiche verso gli obiettivi climatici concordati dal Consiglio e dal Parlamento europeo, molte delle quali incidono in maniera significativa sulle scelte urbanistiche e sulle attività edilizie.

Un esempio è dato dall'accordo politico provvisorio raggiunto da Consiglio e Parlamento sulla proposta di revisione della direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia, che stabilisce requisiti di prestazione energetica più ambiziosi per gli edifici di nuova costruzione e ristrutturati nell'UE e incoraggia gli Stati membri a rinnovare il loro parco immobiliare, con l'obiettivo che gli edifici nuovi siano a emissioni zero entro il 2030 e che gli edifici esistenti diventino a emissioni zero entro il 2050²⁴.

Alla molteplicità dei temi considerati da tali scelte politiche e legislative che segnano oggi il passo dell'ordinamento eurounionale corrisponde un pluralismo in termini di plessi normativi, interessi pubblici – sovente confliggenti – e autorità pubbliche coinvolte. Trattati, questi, che vengono a farsi cifra caratterizzante di una urbanistica che si conferma reticolare e complessa, anche nella sua declinazione di strumento per la lotta al cambiamento climatico²⁵.

Tra i settori leva della trasformazione dell'urbano e rispetto alle quali sono evidenti le evoluzioni dell'esercizio della funzione urbanistica – chiamata ad adeguare la propria linea di azione, la dimensione organizzativa e gli strumenti giuridici tradizionali secondo le coordina-

biodiversità. Cfr. G. CAVALIERI ET AL., *Il "Fit for 55" unpacked: un'analisi multidisciplinare degli strumenti e degli obiettivi delle proposte settoriali per la decarbonizzazione dell'economia europea*, Riv. regol. merc., 2022, 409 ss.

²⁴ V. Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla prestazione energetica nell'edilizia («*Energy Performance of Buildings Directive*» EU/2010/31, cui si aggiunge la «*Energy Efficiency Directive*» EU/2023/1791), che interviene, in particolare, rispetto all'energia solare negli edifici; alle norme minime di prestazione energetica negli edifici non residenziali; all'eliminazione graduale dei combustibili fossili negli edifici. L'azione si inserisce nella Strategia «*Un'ondata di ristrutturazioni per l'Europa: inverdire gli edifici, creare posti di lavoro e migliorare la vita*», COM(2020) 662 final e si riconnette alla più ampia iniziativa «*New European Bauhaus*».

²⁵ A. SIMONATI, *La partecipazione dei privati al governo del territorio nella legislazione regionale: fra tradizione e sperimentazione, per una nuova urbanistica "reticolare"*, in Riv. giur. ed., 2016, 3, 267.

te individuate dalle transizioni gemelle – si analizzeranno di seguito le infrastrutture verdi e quelle di mobilità.

3.1. *Le infrastrutture verdi*

L'esercizio della funzione regolamentare a livello locale si è storicamente declinata nella regolazione di una serie di attività intimamente legate alla qualità della vita della persona umana e agli impatti delle attività umane sull'ambiente e la sua salubrità – come l'edilizia, i servizi igienici e sanitari e non da ultimo il verde urbano, pubblico e privato²⁶, inteso oggi non già come un mero fattore estetizzante del paesaggio urbano, ma quale asse di sviluppo dei cosiddetti «servizi ecosistemici», «funzioni» essenziali per lo sviluppo della vita umana²⁷.

L'ambiente urbano si configura infatti quale vero e proprio habitat, indipendentemente dalla sua morfologia come grande metropoli o città di piccola e media dimensione²⁸, in cui adeguate dimensioni e qualità di aree verdi possono ridurre l'inquinamento di aria, acqua e suolo, il rumore e gli impatti di condizioni climatiche estreme come il caldo, la siccità e le inondazioni, contribuire al miglioramento del microclima e, non da ultimo, alla tutela della biodiversità, intesa come l'insieme delle forme di vita animali e vegetali²⁹.

²⁶ In tema v. M.C. ROMANO, *Autonomia Comunale e situazioni giuridiche soggettive. I regolamenti conformativi*, Napoli, 2012; M. ROVERSI MONACO, *La città nell'ordinamento giuridico*, in *Ist. Fed.*, 4, 2016, 975.

²⁷ A. FARÌ, *L'ambiente come funzione. Servizi ecosistemici e capitale naturale*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2020; A.M. CHIARIELLO, *La funzione amministrativa della biodiversità nella prospettiva dello sviluppo sostenibile*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022.

²⁸ Spunti interessanti sull'interazione tra profili ecologici e sviluppo della persona umana emergono dallo studio di S. FOSTER, *The City as an Ecological Space: Social Capital and Urban Land Use*, in *Notre Dame Law Review*, 82, 2, 2006.

²⁹ La biodiversità è stata definita dalla Convenzione sulla diversità biologica (CBD) come la «variabilità di tutti gli organismi viventi inclusi negli ecosistemi acquatici, terrestri e marini e nei complessi ecologici di cui essi sono parte», specificando che «le interazioni tra gli organismi viventi e l'ambiente fisico danno luogo a relazioni funzionali che caratterizzano i diversi ecosistemi garantendo la loro resilienza, il loro mantenimento in un buono stato di conservazione e la fornitura dei cosiddetti servizi ecosistemici». In tema di biodiversità v. A. CONIO - F. DINELLI, *Tutela della biodiversità*.

Molteplici studi hanno messo in relazione l'interdipendenza tra vita umana, vegetale e animale, assecondando un approccio definito «*one health*»³⁰, secondo cui la protezione dei tre elementi costituirebbe chiave essenziale per il mantenimento della qualità della loro esistenza stessa³¹.

tà e protezione della natura e del mare, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2017, 379 ss.; U. BARELLI, *I limiti alle energie rinnovabili con particolare riferimento alla tutela della biodiversità*, in Riv. giur. amb., Anno XXIX, 1, 2014; M.V. FERRONI, *La protezione degli animali nell'ambiente*, in E. PICOZZA - P. DELL'ANNO, *Trattato di diritto dell'ambiente*, III, 447 ss.

³⁰ Nella definizione data dal “*One Health High-Level Expert Panel*”, approvata congiuntamente da FAO, OIE, OMS e UNEP il 1 dicembre 2021, «*One Health is an integrated, unifying approach that aims to sustainably balance and optimize the health of people, animals and ecosystems. It recognizes the health of humans, domestic and wild animals, plants, and the wider environment (including ecosystems) are closely linked and inter-dependent [...]*». In dottrina si vedano, almeno, J. ZINSSTAG ET AL., *One Health. Theory and Practice of Integrated Approaches to Health*, Wallingford, CAB International, 2015. Nella dottrina italiana v. i contributi raccolti in in F. APERIO BELLA (a cura di), *One health: la tutela della salute oltre i confini nazionali e disciplinari. Per un approccio olistico alla salute umana, animale e ambientale*, Napoli 2022, part., per una lettura alla luce delle recente riforma costituzionale, M.A. SANDULLI, *Introduzione: riflessioni sull'approccio One Health alla luce delle recenti modifiche al dettato costituzionale*, 21 ss., Napoli, 2022.

³¹ Il tema della biodiversità figura tra i target degli obiettivi di sviluppo sostenibile, nel SDG 15 “Vita sulla terra”, quale portato di un'evoluzione delle fonti internazionali ed europee e di una progressiva introiezione del concetto anche nei sistemi nazionali. A seguito dell'esplosione del Covid-19 si è infatti assistito ad una rinnovata attenzione verso quella letteratura che già da tempo svelava il nesso tra sviluppo delle malattie infettive e loro proporzionale crescita parallelamente alla distruzione della natura, alla perdita di biodiversità e al collasso degli ecosistemi, che distruggono le barriere “naturali” aumentando i contatti e la trasmissione di malattie tra animali e umani. Tra le maggiori e note cause, sovente annoverate, vi sono la deforestazione, modelli di produzione e consumo insostenibili, agricolture estensive, consumo di suolo eccessivo, cambiamenti climatici, inquinamento dell'aria, acqua e suolo, modelli di economia lineare (cfr. N.A. ROBINSON, “*The Next Pandemic Is Here*”, in *The Environmental Forum*, November/December 2020, 30-35). Emerge, inoltre, il profilo legato all'insostenibilità economica che consegue alla perdita di ecosistemi: ad alti livelli di inquinamento corrispondono elevati numeri di ospedalizzazione, cure e necessità di più risorse per la salute umana. A ciò si aggiunge il rilievo per cui il degrado ambientale affligge in particolare le comunità più vulnerabili generando disuguaglianze che pongono un problema in termini di giustizia ambientale e sociale.

L'approccio *One Health* orienta e arricchisce l'agenda del pianificatore urbano, chiamato a ricercare strategie efficaci per rendere le città luoghi in grado di contribuire attivamente agli obiettivi ambientali e climatici³². È del resto l'IPPC ad evidenziare come le aree urbane possano aumentare la loro efficienza energetica e ridurre le emissioni di gas serra attraverso una «transizione sistemica» delle infrastrutture e del design urbano³³.

La mitigazione urbana assume in tale prospettiva le forme più disparate – il rimboschimento, l'utilizzo di materiali edili eco-compatibili, la valorizzazione di fiumi e laghi e di spazi verdi – al fine di preservare e valorizzare la biodiversità nei contesti urbani così come di fronteggiare eventi meteorologici anche estremi e l'aumento delle temperature, descritto come effetto «isola urbana di calore»³⁴.

Ciò si estrinseca nell'assicurare all'interno dei tessuti urbani la presenza delle c.d. “infrastrutture verdi” – nelle molteplici forme: verde storico, verde urbano, verde attrezzato, aree sportive all'aperto, orti botanici, orti urbani, giardini scolastici, aree a forestazione urbana e aree boschive – e “blu” – fiumi e laghi –³⁵.

³² Indicativo in tal senso il rapporto WWF, «*Report Urban Nature 2021 Verso città “nature positive”. Decementifichiamo il nostro territorio. Rinverdiamo la nostra vita*» del 2021, ove si evidenzia che “mettere il nostro territorio nelle condizioni di ‘difendersi’ dagli effetti del cambiamento climatico è una priorità che si può affrontare in tre mosse: una legge per fermare il consumo del suolo, una legge nazionale sul clima e l'adozione di una nuova strategia nazionale sulla biodiversità al 2030 in linea con gli obiettivi della Strategia Ue”. Nella premessa del Rapporto, viene ricordato che 2,5 milioni di persone risiedono in comuni con strumenti urbanistici che sono stati aggiornati per l'ultima volta tra il 1969 e il 1977.

³³ V. “Cambiamento climatico 2022: Impatti, adattamento e vulnerabilità”, Contributo del gruppo di lavoro II al Sesto Rapporto di Valutazione (AR6) del Panel Intergovernativo sui Cambiamenti Climatici (IPCC).

³⁴ In letteratura cfr. F. MUSCO - L. FREGOLENT, *Pianificazione urbanistica e clima urbano. Manuale per la riduzione dei fenomeni di isola di calore urbano*, in Il Poligrafo, 2014; P. KUMAR, *Climate Change and Cities: Challenges Ahead*, in Front. Sustain. Cities, 2021, 3.

³⁵ Nella definizione datane dalla Commissione europea, COM (2013)249, «Infrastrutture verdi – rafforzare il capitale naturale in Europa», le infrastrutture verdi sono da intendersi come una rete di aree naturali e seminaturali pianificata a livello strategico con altri elementi ambientali, progettata e gestita in maniera da fornire un ampio spettro di servizi ecosistemici. Ne fanno parte gli spazi verdi (o blu, nel caso degli eco-

La centralità della città e del suo ruolo emerge chiaramente dalla Comunicazione “Riportare la natura nella nostra vita”, COM 2020 (380) final, con cui la Commissione europea, nell’ambito del Green Deal europeo, ha adottato una nuova Strategia sulla Biodiversità per il 2030 e un allegato Piano di azione, un piano a lungo termine per proteggere la natura e invertire il degrado degli ecosistemi. In particolare, il paragrafo 2.2.8 «Inverdire le zone urbane e periurbane», pone l’accento su quegli spazi verdi urbani quali Parchi e giardini, tetti verdi e orti, evidenziando che «riducono l’inquinamento atmosferico, idrico e acustico, proteggono da inondazioni, siccità e ondate di calore e conservano il legame tra l’uomo e la natura».

Oltre ad evidenziare il valore degli spazi verdi urbani per il benessere fisico e mentale, la comunicazione coglie i tratti di trasformazione fondamentali per il diritto ambientale e per il diritto urbanistico. Vi si legge, in particolare, che «la promozione di ecosistemi integri, infrastrutture verdi e soluzioni basate sulla natura dovrebbe essere sistematicamente integrata nella pianificazione urbana, compreso di spazi pubblici e infrastrutture, così come nella progettazione degli edifici e delle loro pertinenze». La strategia richiama poi l’importanza delle politiche sui territori, della ricerca di regole e della previsione di finanziamenti dedicati, evidenziando il ruolo dei soggetti chiamati ad assumere un ruolo proattivo nella realizzazione della strategia, lasciando emergere la funzionalità del modello a rete e della cooperazione interi-

sistemi acquatici) e altri elementi fisici in aree sulla terraferma e marine. Mira a promuovere le infrastrutture verdi la *Trans European Network for Green Infrastructure – TEN-G* (equivalente a quelle esistenti per energia trasporti e ICT). L’esigenza di sistematizzare i servizi ecosistemici è stata colmata nel 2005, allorquando il *Millennium Ecosystem Assessment* ha classificato i servizi ecosistemici in quattro in gruppi funzionali: “di fornitura”, comprendenti prodotti ottenuti dagli ecosistemi quali cibo, acqua pura, fibre, combustibile, medicine; “di regolazione”, evidenziando i benefici ottenuti dalla regolazione di processi ecosistemici (ad esempio in relazione al clima, al regime delle acque, all’azione di agenti patogeni); “culturali”, intesi come l’insieme dei benefici non materiali ottenuti dagli ecosistemi come, ad esempio, la dimensione spirituale, etica, ricreativa, estetica, le relazioni sociali; “di supporto”, in cui rientrano i servizi necessari per la produzione di tutti gli altri servizi ecosistemici, come la formazione del suolo, il ciclo dei nutrienti e la produzione primaria di biomassa. Per molti di questi servizi il valore economico non è contabilizzato sul mercato e, di conseguenza, essi risultano eccessivamente utilizzati o inquinati.

stituzionale, in particolare, tra città³⁶. In sintesi, la strategia contribuisce al potenziamento di un sistema di governo del territorio multilivello in cui la Commissione sostiene gli Stati membri e le autorità locali e regionali con orientamenti tecnici, finanziamenti e supporto nello sviluppo di capacità.

Fondamentale affinché la strategia possa concretizzarsi, è la sua integrazione nella pianificazione urbanistica locale e nei suoi stessi strumenti, spesso ancora impostati su un approccio espansivo e quantitativo dello sviluppo urbanistico piuttosto che sulla valorizzazione della qualità degli spazi e dell'ambiente in una prospettiva di compatibilità con gli ecosistemi³⁷.

Per tale via, la città si pone come attore istituzionale in prima linea nel processo di ricucitura della frattura tra efficacia delle politiche ambientali globali e concretezza dell'azione amministrativa locale e di prossimità, guadagnando un ruolo, sul piano istituzionale, che nella Strategia viene a configurarsi quale baricentro trasformativo dello sviluppo delle società. L'approccio è specificato nella Proposta di Regolamento sul Ripristino della Natura, ove l'art. 6 sul «Ripristino degli ecosistemi urbani» prevede che gli Stati membri provvedano «affinché nel 2030 non si registri alcuna perdita netta di spazi verdi urbani né di copertura arborea urbana rispetto al 2021, in tutte le città, le piccole città e i sobborghi» (co. 1) e «affinché entro il 2040 la superficie na-

³⁶ La Comunicazione preconizzava la creazione da parte della Commissione nel 2021 di una piattaforma UE per l'inverdimento urbano, nell'ambito di un nuovo «*Green City Accord*» con le città e i sindaci e in stretto coordinamento con il Patto europeo dei sindaci. Le città che hanno sottoscritto l'Accordo si propongono di potenziare il loro impegno rispetto a cinque aree: qualità dell'aria; qualità dell'acqua ed efficienza dei suoi usi; natura e biodiversità; economia circolare e rifiuti; rumore. In ciascuna di tali aree le città sono chiamate a stabilire livelli di riferimento e fissare obiettivi che vadano oltre i requisiti minimi stabiliti dalle leggi dell'UE entro due anni dalla firma; attuare politiche e programmi in modo integrato, per raggiungere gli obiettivi entro il 2030 e riferire sull'attuazione e sui progressi compiuti ogni tre anni. Le città sono dunque attualmente in fase di predisposizione dei primi Report rispetto alle iniziative promosse e ai risultati raggiunti.

³⁷ In particolare, nel documento dell'UE «Orientamenti dell'UE sull'integrazione degli ecosistemi e dei loro servizi nel processo decisionale» (SWD(2019)305final) veniva rilevato criticamente che poche città hanno inserito come obiettivo centrale della pianificazione urbanistica «l'accesso alla natura».

zionale totale degli spazi verdi urbani nelle città, nelle piccole città e nei sobborghi sia aumentata di almeno il 3 % della superficie totale delle città, delle piccole città e dei sobborghi rispetto al 2021, e di almeno il 5 % entro il 2050» e che, inoltre, garantiscano «la presenza di almeno il 10 % di copertura arborea urbana in tutte le città, piccole città e sobborghi entro il 2050» e «un guadagno netto di spazi verdi urbani integrati negli edifici e nelle infrastrutture esistenti e nuovi, anche attraverso ristrutturazioni e rinnovi, in tutte le città, piccole città e sobborghi» (co. 2)³⁸.

Tali previsioni sono destinate a tradursi in ulteriori strumenti al servizio dei legislatori regionali e dei pianificatori locali ma anche a generare ulteriori impegni e un maggior grado di responsabilizzazione delle azioni intraprese a livello locale. Si tratta di una consapevole trasformazione della città contemporanea da luogo della frattura tra umano e naturale a luogo della riconciliazione tra le due matrici essenziali dei processi di urbanizzazione, attraverso un ripensamento della gerarchia degli interessi, delle geometrie delle infrastrutture e delle reti nonché delle arene di confronto per la redazione delle agende politiche³⁹.

Su un piano di sistema, emerge la necessità di riconsiderare gli strumenti urbanistici attraverso cui innestare in maniera più incisiva i servizi ecosistemici nel tessuto urbano. Oltre a verificare l'effettività degli strumenti di pianificazione territoriale con finalità di tutela ambientale⁴⁰ sarà centrale una sempre maggiore declinazione in questo senso dei provvedimenti in materia di rigenerazione urbana che oggi caratterizzano larga parte della produzione legislativa regionale in tema di governo del territorio.

³⁸ Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul ripristino della natura (COM(2022) 304 final); art. 6, «Ripristino degli ecosistemi urbani».

³⁹ Tali plessi si inseriscono nel solco di quel «serio tentativo delle istituzioni europee di catalizzare il compimento di quel percorso di riconciliazione tra ambiente ed attività umane», così C. FELIZIANI, *Industria e ambiente. Il principio di integrazione dalla Rivoluzione Industriale all'economia circolare*, in *Dir. Amm.*, 4, 2020, 843.

⁴⁰ Si pensi, in particolare al piano di bacino; al piano per il parco o al piano paesaggistico. Sul rapporto tra urbanistica e ambiente v. S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Governo del territorio e ambiente*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2017, 220 ss.; P.L. PORTALURI, *L'ambiente e i piani urbanistici*, *Ibidem*, 237 ss.

Allo stesso modo, assumono un ruolo chiave in una prospettiva di monitoraggio delle trasformazioni del territorio i procedimenti specifici per la materia ambientale, in particolare la VAS che, come correttamente osservato di recente in dottrina, «nel nuovo modello di pianificazione ha ad oggetto, sempre più spesso, piani senza crescita: devono quindi essere sviluppate tecniche e indicatori non tanto per misurare gli effetti dell'erosione delle risorse naturali quanto per confrontare diversi scenari di piano assumendo quale elemento di discretizzazione la rispettiva attitudine a promuovere la riduzione dell'impronta urbana e a garantire, mediante interventi di desigillatura e rinaturalizzazione, una maggior resilienza dell'ambiente urbano e una maggiore capacità di adattamento al cambiamento climatico»⁴¹.

Scendendo nel dettaglio, la creazione di reti ecologiche impone di ricucire frammenti di standard non connessi, ponendo quale sfida la creazione di una connessione tra naturale e artificiale nell'ambiente urbano, anche grazie all'introduzione di strumenti tecnologici in grado di aumentare le potenzialità degli stessi servizi ecosistemici, verso l'orizzonte di una dimensione urbana basata su percorsi di digitalizzazione in grado di declinare l'impiego delle tecnologie in una accezione strategica e funzionalizzata al miglioramento della qualità dei territori. Emerge in particolare la necessità di slegare il verde urbano da parametri meramente quantitativi e andare verso approcci qualitativi orientati al miglioramento della qualità della vita umana quanto più possibile in equilibrio con gli ecosistemi⁴².

⁴¹ Così E. BOSCOLO, *Oggetti, funzioni e figure per l'urbanistica contemporanea*, in Riv. giur. urb., 1, 2023, 54, il quale specifica che «la VAS ha imposto di sistematizzare con tecniche adeguate la conoscenza dei dati territoriali circa la capacità di carico dei sistemi ambientali esposti alle pressioni insediative, postula la verifica dell'impronta ecologica dei sistemi urbani e l'analisi del capitale naturale e la contabilizzazione dei servizi ecosistemici garantiti dalle matrici ambientali incise nel piano»; ancora sulla VAS cfr. P. CHIRULLI, *La valutazione ambientale strategica, a dieci anni dall'entrata in vigore del Codice dell'ambiente*, in Riv. giur. urb., 2017, 121; M. D'ORSOGNA - L. DE GREGORIIS, *La valutazione ambientale strategica*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, II, Padova, 2013 561; E. SCOTTI, *Semplificazioni ambientali tra politica e caos: la via e i procedimenti unificati*, in Riv. giur. ed., 5, 2018, 353.

⁴² Anche nella prospettiva di intervenire con maggior incisività nella direzione indicata dalla L. 10/2013 («Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani»). Afferma

3.2. La mobilità urbana

In parallelo ad una trasformazione dei contesti urbani nel segno di un ripristino della natura, il legislatore è intervenuto su uno dei settori maggiormente responsabili in termini di emissioni inquinanti e dunque di impatto rispetto al fenomeno del cambiamento climatico, quello della mobilità urbana⁴³.

L'evoluzione di sistemi di trasporto sbilanciati sull'utilizzo dell'auto privata ha fortemente inciso sull'assetto urbanistico delle città, determinandone uno sviluppo che lascia ai margini usi destinati a forme di mobilità sostenibile⁴⁴. Non casualmente, dunque, la pianificazione

E. BOSCOLO, *Oggetti, funzioni e figure per l'urbanistica contemporanea*, in Riv. giur. urb., 1, 2023, 36 che «... l'urbanistica ha saputo proporre unicamente applicazioni meccanicistiche di standard pensati per l'espansione, manifestamente inidonee [...] a soddisfare la varietà dei bisogni localizzati espressi dalle diverse coorti». Lo stesso A. prosegue evidenziando che una delle dimensioni contenutistiche del piano sia oggi da rintracciare «in una componente riservata alla città pubblica (non solo gli standard tradizionalmente identificati nelle dotazioni territoriali ma anche il verde urbano e le opere e sistemazioni tese a garantire resilienza rispetto al cambiamento climatico)» (53); figura inoltre nel piano una componente analitico-ricognitiva rispetto alla quale emergono esempi come il PUG emiliano, il quale si compone di un "Quadro conoscitivo" (art. 22, L.R. Toscana n. 65/2014) in cui compare un espresso riferimento allo «stato del territorio e dei processi evolutivi [...] con particolare riferimento ai cambiamenti climatici». Sugli standard v. P. PORTALURI, *In difesa degli standard urbanistici come livelli essenziali inderogabili dalle regioni*, in Riv. giur. ed., 6, 2022, 485.

⁴³ Peraltro il settore della mobilità è al contempo anche uno dei più esposti a rischi a causa dei cambiamenti climatici stessi. Nella «Piattaforma Nazionale Adattamento Cambiamenti Climatici» dell'ISPRA (<https://climadat.isprambiente.it/piattaforma/>) si legge che «Il settore dei trasporti si trova all'interno di una spirale di difficile soluzione perché contribuisce, con una quota significativa, all'innesco dei fenomeni che lo danneggiano. Gli impatti dei cambiamenti climatici sul settore dei trasporti e delle infrastrutture sono dovuti essenzialmente all'aumento delle temperature, alle modifiche nel regime delle precipitazioni e all'aumento del livello del mare, con possibili conseguenze in termini di tenuta dei materiali delle infrastrutture stradali (asfalto) e ferroviarie (binari), maggiori rischi di allagamento delle infrastrutture sotterranee, nonché possibili criticità per le infrastrutture stradali e ferroviarie localizzate sui litorali e per le infrastrutture portuali. I cambiamenti climatici potranno inoltre aumentare il rischio di alluvioni, frane, incendi con conseguenze sulle infrastrutture di trasporto stradale e ferroviario».

⁴⁴ Sul punto sia consentito il rinvio a C. LAURI, *Sustainable Urban Mobility in the*

urbana è stata identificata quale veicolo di introduzione di una mobilità improntata al canone della sostenibilità⁴⁵, sulla scorta di un progressivo orientarsi delle strategie europee in questa direzione⁴⁶.

La transizione verso tale modello mirato al contrasto del cambiamento climatico avviene da un lato attraverso interventi che vanno di pari passo con la transizione dell'industria automobilistica verso il superamento dei consumi di combustibili fossili, la riduzione del fenomeno della congestione urbana, che figura tra i maggiori responsabili dell'inquinamento dell'aria nei contesti urbani e la trasformazione delle abitudini di trasporto dell'utenza; dall'altro attraverso la razionalizzazione del consumo di suolo tesa alla creazione di strade e parcheggi e al ripensamento dell'impianto infrastrutturale urbano complessivamente inteso. Non da ultimo è stata valorizzata la funzione di pianificazione integrata di infrastrutture⁴⁷ e investimenti al fine di attrezzare le strade con le infrastrutture necessarie di telecomunicazione (ottenere dati stradali come ad esempio le mappe digitali interoperabili e le apparecchiature di bordo interoperabili) e ricarica (per le automobili elettriche).

Era of Urban Regeneration in Italy, cit.; ID., *Smart mobility. Le sfide regolatorie della mobilità urbana*, in Riv. Trim. Sc. Amm., 3, 2021.

⁴⁵ Si v., ad esempio, nell'ordinamento europeo, la Comunicazione della Commissione, «L'Europa in movimento. Un'agenda per una transizione socialmente equa verso una mobilità pulita, competitiva e interconnessa per tutti», COM (2017) 283 final; nell'ordinamento italiano, il quadro strategico e programmatico del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, «Connettere l'Italia», allegato al DEF 2017, che tra le varie strategie ne presenta una dedicata allo "sviluppo urbano sostenibile".

⁴⁶ Una sezione specifica del pacchetto "Pronti per il 55%" interviene sulla disciplina delle emissioni di CO₂ di autovetture e i furgoni (che rappresentano il 15% delle emissioni totali di biossido di carbonio dell'UE). In particolare, il regolamento adottato dal Consiglio nel marzo 2023 introduce obiettivi progressivi di riduzione delle emissioni a livello dell'UE per le autovetture e i furgoni per il 2030 e oltre, compreso un obiettivo di riduzione del 100% per le autovetture e i furgoni nuovi per il 2035.

⁴⁷ In dottrina, sulla funzione di pianificazione della mobilità urbana cfr. F. SALVIA - C. BEVILACQUA - N. GULLO, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 2021 163; G. SCIULLO, *Gli strumenti programmatori ed il piano generale dei trasporti: profili generali, in Trasporti – diritto, economia, politica*, 2001, 19; P. STELLA RICHTER, *Piani del traffico e piano urbanistico*, in Giust. civ., 1989, II, 353.

L'affermarsi del concetto di mobilità sostenibile⁴⁸, nel prisma del principio di sviluppo sostenibile, ha come obiettivo quello di bilanciare le esigenze di mobilità con la diminuzione delle c.d. esternalità negative, vale a dire degli impatti ambientali, sociali ed economici nella prospettiva di responsabilità verso le generazioni future e presenti e coincide con una serie di azioni che difficilmente possono prescindere da una riconsiderazione dell'urbano negli aspetti pianificatori, in quanto legata ad un ripensamento dell'organizzazione dei servizi di mobilità urbana, all'obiettivo di creare un ambiente urbano effettivamente sostenibile. Ciò si sostanzia in azioni volte a incoraggiare spostamenti "soft" – a piedi o in bicicletta – e modalità di trasporto basate su modelli di condivisione – la c.d. *shared mobility*, nelle varie declinazioni del *carsharing*, *bikesbaring*, *carpooling* – così come a potenziare la rete del trasporto pubblico locale e la crescita di ztl, di isole pedonali e della rete delle piste ciclabili, nonché gli strumenti volti a razionare la circolazione e la sosta nelle aree urbane – come le forme di *park pricing*, *road pricing*, pedaggio urbano (ecopass e area c), fino al blocco del traffico urbano –.

L'adeguatezza della città anche e soprattutto da un punto di vista urbanistico, rappresenta una pre-condizione per una transizione verso la sostenibilità dei trasporti, posto che gli strumenti che rientrano nella definizione di mobilità sostenibile richiedono un adeguamento dei contesti urbani⁴⁹.

Ne deriva una risposta del diritto urbanistico che sembrerebbe volersi orientare verso la creazione di strumenti altrettanto flessibili, capaci di veicolare le novità di settore e di bilanciarle con gli interessi che in varia misura insistono sui territori, secondo una visione strategica.

⁴⁸ In tema v. L. AMMANNATI, *Diritto alla mobilità e trasporto sostenibile. Intermodalità e digitalizzazione nel quadro di una politica comune dei trasporti*, in *Federalismi*, 4, 2018; L. AMMANNATI - A. CANEPA (a cura di), *Politiche per un trasporto sostenibile. Governance multimodalità fiscalità*, Napoli 2017; F. PELLEGRINO, *La continuità territoriale nell'Unione europea tra diritto alla mobilità sostenibile e coesione territoriale*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Torino, 2016, 2, 1742 ss.

⁴⁹ Si pensi alle colonnine dedicate alla ricarica delle auto elettriche; alle postazioni per il *bikesbaring*; ai sensori per i sistemi di mobilità intelligente nella prospettiva c.d. «*mobility as a service*».

A dare a ciò concreto impulso è stata la direttiva 2014/94/UE, con il conseguente D.M.⁵⁰ con cui sono state approvate le Linee Guida per la redazione ed approvazione dei Piani Urbani della Mobilità Sostenibile, i c.d. PUMS. Tale nuovo approccio alla pianificazione strategica della mobilità urbana trae i propri indirizzi dal documento «*Guidelines. Developing and Implementing a Sustainable Urban Mobility Plan*» (Linee Guida ELTIS), approvato nel 2014 dalla Direzione generale per la mobilità e i trasporti della Commissione europea ed è in linea con quanto espresso dall'allegato al Documento di economia e finanza 2017 «Connettere l'Italia: fabbisogni e progetti di infrastrutture» nonché dal Libro bianco del 2011.

Sul piano definitorio «Il PUMS è uno strumento di pianificazione strategica che, in un orizzonte temporale di medio-lungo periodo (10 anni), sviluppa una visione di sistema della mobilità urbana (preferibilmente riferita all'area della Città metropolitana, laddove definita), proponendo il raggiungimento di obiettivi di sostenibilità ambientale, sociale ed economica attraverso la definizione di azioni orientate a migliorare l'efficacia e l'efficienza del sistema della mobilità e la sua integrazione con l'assetto e gli sviluppi urbanistici e territoriali».

Predisporre un PUMS significa pianificare avendo riguardo ai bisogni delle persone⁵¹, ponendo al centro la qualità della vita dell'individuo e delle collettività nell'ambiente urbano in cui esse agiscono.

A differenza dell'approccio tradizionale alla pianificazione dei trasporti, lo strumento dei PUMS si caratterizza per alcuni aspetti: il primo, di taglio procedimentale, che consiste nel coinvolgimento dei cittadini e dei portatori di interesse⁵²; il secondo, in punto di metodi e contenuti, in quanto si fonda su forme di coordinamento delle politiche e degli strumenti di piano tra settori che nella città concorrono tra loro (trasporti, urbanistica, ambiente, attività economiche, servizi sociali, salute, sicurezza, energia, etc.); il terzo, ancora, presuppone for-

⁵⁰ D.M. del 4 agosto 2017, n. 150061.

⁵¹ Cfr. Linee Guida Eltis, 5.

⁵² Il piano afferma la necessità di fare in modo che la pianificazione delle città abbia come punto di riferimento i cittadini, considerati nelle loro molteplici vesti di viaggiatori, imprenditori, consumatori, clienti o in qualunque altro ruolo assumano: i c.d. *city users*.

me di collaborazione tra enti, sia di livello diverso, sia territorialmente confinanti.

Affidando un ruolo chiave ad uno strumento giuridico caro all'urbanista, il piano, emerge un rafforzamento tra politiche dei trasporti e politiche urbanistiche, fondato sui principi di integrazione, partecipazione, monitoraggio e valutazione.

4. *Prospettive* de iure condendo

Le tendenze analizzate svelano una raggiunta porosità dei confini tra protezione dell'ambiente e governo del territorio e una convergenza delle relative discipline e degli istituti, accomunati dall'obiettivo sistemico della lotta al cambiamento climatico⁵³.

Tale approccio, si è visto, appare di difficile attuazione in uno scenario in cui gli strumenti urbanistici tradizionali restano i medesimi. Sempre più, invece, questi ultimi sono oggetto di trasformazione: essi sono chiamati ad una interazione con una pluralità di piani settoriali e tematici, volti a regolare interessi differenziati e sovente proiettati su dimensioni strategiche e trasversali, in cui intervengono autorità distinte. Tali strumenti prima si vanno rifondando su principi che sono al tempo stesso quelli dell'urbanistica e del diritto ambientale, lasciando penetrare al loro interno obiettivi nuovi, di cui il contrasto al cambiamento climatico rappresenta uno degli esempi più significativi⁵⁴.

⁵³ Così E. BOSCOLO, cit., in prospettiva di integrazione tra urbanistica e ambiente che intercetta gli obiettivi UE di protezione ambientale, salute, sicurezza. In tal senso G. SCIULLO, *Il "governo del territorio": nuovi spunti per una ricostruzione sistematica?*, in Riv. giur. ed., 6, 2016, 662 ss. parla di «sviluppo coerente, integrato ed equilibrato tra ambiente, pianificazione urbanistica e tutela degli interessi differenziati», cfr. F. GIGLIONI, *La sostenibilità ambientale come vincolo giuridico per la rigenerazione urbana*, in Riv. quad. dir. amb., 1, 2020, 16 ss.

⁵⁴ Dando così forma, attraverso questa convergenza, al principio di integrazione che, come lucidamente osservato «...lungi dall'essere una mera «componente» dello sviluppo sostenibile, come tale priva di autonoma rilevanza, si è rivelato strumento indispensabile a dare concretezza ad una formula che altrimenti, pur suscitando una indubbia fascinazione, sconta il limite di un'eccessiva aleatorietà», così C. FELIZIANI, *Industria e ambiente. Il principio di integrazione dalla Rivoluzione Industriale all'economia circolare*, in Dir. Amm., 4, 2020, 843.

Tale porosità tra tutela ambientale e governo del territorio fa sì che quest'ultimo, del primo, attragga anche le metodologie.

La complessità delle scelte, di rado puramente tecniche, e sovente connotate da forti componenti politico-amministrative, va oggi calata in una nuova dimensione al cui orizzonte si pone la creazione di infrastrutture di dati in grado di assicurare a strumento essenziale per condurre l'istruttoria ed esercitare correttamente la discrezionalità. Gli stessi principi di precauzione e integrazione si misurano sempre più con strumenti di raccolta di informazioni sulle città, sullo stato dei luoghi e dei territori, al fine di «rilevare in tempo reale masse di dati a scopo predittivo (es. per prevenire rischi sismici e climatici) oppure conoscitivo, secondo modalità differenti».⁵⁵ Ed infatti, come è stato di recente correttamente messo in luce, avviando uno dei dibattiti più innovativi in seno alla disciplina del diritto urbanistico contemporaneo, «nel governo del territorio la *datafication* ha prodotto insiemi di dati eterogenei determinanti per fornire supporto alle decisioni pubbliche sulla mobilità, sui trasporti o per l'elaborazione di politiche di sicurezza e protezione civile, trasformando la realtà in elementi analizzabili da strumenti elettronici ed elaborabili in modo automatizzato mediante l'intelligenza artificiale»⁵⁶. In questo modo «il governo del territorio diventa componente essenziale per realizzare la transizione digitale consentendo sia l'elaborazione di politiche ambientali europee di sviluppo sostenibile, orientate agli effettivi bisogni rivelati attraverso l'analisi dati, sia lo svolgimento di una sufficiente istruttoria per il perseguimento dell'interesse pubblico da parte delle singole amministrazioni nazionali»⁵⁷.

⁵⁵ Così M. DEMICHELIS, cit., 408, che richiama la piattaforma dell'UE *Copernicus*, COM(2020)66 final, «Una strategia europea per i dati».

⁵⁶ M. DEMICHELIS, 408-409.

Sul digitale, R. CAVALLO PERIN - D.U. GALETTA (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*. R. CAVALLO PERIN, *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e l'integrazione europea*, cit.

⁵⁷ M. DEMICHELIS, cit., 411. L'A. evidenzia come recenti disposizioni che regolano il settore geospaziale sostengono lo sviluppo da parte dell'Unione e degli Stati membri delle tecnologie necessarie per l'osservazione della Terra e per i servizi di geoinformazione proprio mediante l'accesso alle informazioni territoriali ed ambientali per raggiungere capacità decisionale e operativa «indipendente» in tali ambiti. In par-

Osservando la materia in una prospettiva *de iure condendo*, anche alla luce dei due esempi considerati – quello dei servizi ecosistemici urbani e quello della mobilità urbana – l'integrazione di una unica base dati su scala nazionale⁵⁸ rappresenterà uno strumento prezioso per la funzione di pianificazione⁵⁹, ponendosi in coerenza con le prospettive segnate in questa direzione dallo stesso Green Deal.

Certo è che, ancora una volta, la questione centrale su cui riflettere torna ad essere quello delle scelte discrezionali – potenzialmente discriminatorie – nell'esercizio di una funzione urbanistica che storicamente è stata terreno di cattura del regolatore da parte degli interessi locali e non sempre capace di sintetizzare efficacemente istanze plurali

ticolare, ci si riferisce alle politiche di prevenzione e gestione dei cambiamenti climatici per lo sviluppo sostenibile dell'ambiente marino, marittimo, agricolo e rurale, per la tutela del patrimonio culturale, la protezione civile, con il monitoraggio del territorio e delle infrastrutture, potenziando la sicurezza dei dati e l'economia digitale (cfr. Regolamento UE 2021/696 del 28 aprile 2021, part. Considerando n. 7, 71 e 78; art. 4 par 1 lett a; nonché artt. 27, 34 e 51).

⁵⁸ Anche nella prospettiva, utilmente evocata da M. DEMICHELIS, *Il coordinamento*, cit., 435, di evitare fenomeni distorsivi e disallineamenti rispetto all'ordinamento europeo. Sul punto, *amplius*, il riferimento più completo e aggiornato è dato dallo studio condotto di recente da C. FELIZIANI, *Il provvedimento amministrativo nazionale in contrasto con il diritto europeo. Profili di natura sostanziale e processuale*, Napoli, 2023, ma già G. CONTALDI, *Atti amministrativi contrastanti con il diritto comunitario*, in Dir. un. Eur., 2007, 4, 747 ss.

⁵⁹ Rileva DEMICHELIS, cit., 437 «stessa tipologia di dato, medesimi *dataset* e relativi servizi, come indicato dalla Direttiva INSPIRE» (art. 1, par. 1, n. 4). Si tratta della Direttiva sull'istituzione dell'infrastruttura per l'informazione territoriale in Europa (*Infrastructure for Spatial Information in Europe – INSPIRE 2007/02/CE*), che richiede il coordinamento delle informazioni geografiche e territoriali attraverso la creazione di un Geoportale Nazionale in cui siano raccolti i dati territoriali delle amministrazioni regionali e locali. L'istituzione del Geoportale nazionale da parte del Ministero dell'ambiente, quale infrastruttura nazionale per l'informazione territoriale e il monitoraggio ambientale ha recepito la Direttiva INSPIRE. La realizzazione dell'infrastruttura nazionale per l'informazione territoriale consente di realizzare i contenuti di INSPIRE al fine di attuare le politiche ambientali e le altre attività connesse, tra cui emerge il governo del territorio.

In tale contesto infrastrutturale, l'utilizzo di banche dati aggiornate e strumenti di intelligenza artificiale possono positivamente contribuire alla definizione delle scelte in materia urbanistica da parte delle autorità locali, assicurando tempi ragionevoli e una istruttoria adeguata (Così M. DEMICHELIS, cit., 438).

o di operare un bilanciamento in grado di importare fattivamente nel dibattito locale le grandi tematiche oggi negoziate su scala globale.

Resta, questa, la sfida che le politiche di lotta al cambiamento climatico pongono alle città nella stagione dell'urbanistica di nuova generazione – i.e. quella della rigenerazione⁶⁰, della resilienza e senz'altro della neutralità climatica – proseguendo un percorso di emancipazione della tutela ambientale dalla sua settorialità⁶¹ e di progressiva contaminazione con i paradigmi e le criticità teoriche e pratiche delle discipline contermini.

⁶⁰ Secondo un approccio storicistico che guarda all'evoluzione dell'urbanistica e delle sue regole a seconda di come le scelte politico-legislative hanno di fatto orientato le scelte riguardanti lo sviluppo urbano; cfr. B. SECCHI, *Introduzione*, in G. CAMPOS VENUTI, *La terza generazione dell'urbanistica*, Milano, ed. 1990; G. CAMPOS VENUTI - F. OLIVA, *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari, 1993; G. CAMPOS VENUTI, *Città Senza cultura: intervista sull'urbanistica* (a cura di F. OLIVA), Laterza, Roma-Bari, 2010. Applica tale impostazione agli istituti della rigenerazione urbana A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Napoli, 2018.

⁶¹ Per mano di quel principio di integrazione che sembra permeare di se la materia, «al principio in discorso va il merito di aver portato l'ambiente fuori dalla propria «nicchia» e di aver permesso di ancorarne la tutela a dei «paradigmi e parametri di concretezza e di realismo», favorendo per l'effetto il passaggio da un piano ideale o meramente programmatico ad un piano di (maggiore) realtà. Lo stesso piano dove — da ultimo — paiono volersi collocare i provvedimenti in materia di economia circolare e il Green deal».

PAOLA APOLLARO*

CITTÀ E CITTADINI DI FRONTE ALLA SFIDA DEL CAMBIAMENTO CLIMATICO

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Città e cambiamento climatico. – 2.1 Città, diritti umani e cambiamento climatico. – 3. Cittadinanza e cambiamento climatico. – 4. La presenza dei cittadini nel contenzioso climatico. – 5. Conclusione.

1. Introduzione

Nei paesaggi urbani è in atto una profonda trasformazione che rappresenta la chiave dell'equilibrio ecologico del nostro pianeta. Le città, considerate da sempre bastioni dell'industria, stanno emergendo come epicentri dell'azione per il clima e dell'innovazione. Poiché la popolazione mondiale gravita sempre più verso i centri urbani, il ruolo delle città nell'affrontare il cambiamento climatico è diventato fondamentale. Anche il comportamento dei cittadini urbani è quindi al centro della scena, e funge sia da catalizzatore che da perno per la giustizia climatica. La normativa climatica nelle città è essenziale per ridurre le emissioni, migliorare la resilienza e la salute pubblica, stimolare la crescita economica e contribuire agli sforzi globali per combattere i cambiamenti climatici.¹ Questo ci permette di avere un quadro per uno sviluppo urbano coordinato e sostenibile a vantaggio delle generazioni attuali e future. Le politiche possono infatti influenzare la pianificazione urbana incoraggiando sviluppi che favoriscono un efficiente uso del suolo e un minor consumo di energia.²

Il collegamento tra città, clima e cittadini è tutt'altro che casuale.

* Università degli Studi di Urbino.

¹ COMMISSIONE EUROPEA, *Plasmare un'Europa resiliente ai cambiamenti climatici – La nuova strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici*, COM(2021) 82 final

² F. MORACI, C. FAZIA, Celestina. *Le città smart e le sfide della sostenibilità. TeMA-Journal of Land Use, Mobility and Environment*, 2013, 6.1: 35-45.

Le aree urbane sono responsabili di una quota significativa delle emissioni globali di CO₂, ma allo stesso tempo possono diventare focolai di trasformazione di sostenibilità. Questo lavoro sviluppa l'intricato rapporto tra le città e il cambiamento climatico, evidenziando il ruolo chiave che i cittadini nel realizzare la giustizia climatica. Esaminando il modo in cui le città stanno adottando politiche innovative, implementando tecnologie sostenibili e responsabilizzando i loro abitanti, si forma una tabella di marcia verso un futuro più equo, resiliente e sostenibile per tutti.

2. Città e cambiamento climatico

Le città svolgono un duplice ruolo: da una parte contribuiscono in modo significativo alle emissioni, ma dall'altra svolgono un ruolo fondamentale nei programmi di mitigazione e adattamento al cambiamento climatico. Le aree urbane sono epicentri dell'attività economica, del progresso tecnologico e dell'innovazione e determinano il consumo energetico, la produzione industriale e le reti di trasporto. Proprio per questo motivo esse sono responsabili di una parte considerevole delle emissioni globali.³ Tuttavia, le città sono anche centri di creatività e hanno la capacità di aprire la strada a soluzioni innovative. Inoltre, le città sono profondamente interconnesse, e formano una complessa rete di relazioni economiche, sociali e ambientali che trascendono i confini geografici. Questa rete di interdipendenza sottolinea la responsabilità collettiva nella lotta al cambiamento climatico, evidenziando la necessità di sviluppare strategie transfrontaliere per affrontare efficacemente questa sfida. Attraverso una pianificazione con infrastrutture sostenibili e politiche inclusive, le città possono ridurre la propria impronta di carbonio e fungere da modelli di resilienza per le regioni oltre i loro confini. Ad esempio, nei paesi in via di sviluppo dove gli impatti dei cambiamenti climatici sono più evidenti, è noto il fenomeno conosciuto come "*isola urbana di calore*".⁴ Le aree urbane dell'Africa

³ A. GRAVAGNUOLO, *Il modello di economia circolare nella città e nel territorio. Documenti geografici*, 2022, 453.

⁴ F. MUSCO, L. FREGOLENT, *Pianificazione urbanistica e clima urbano. Manuale*

settentrionale hanno isole di calore urbane cinque volte più grandi rispetto al resto del continente.⁵ Questa è la conseguenza del fatto che le città sono più calde delle zone rurali, a causa del maggiore assorbimento di calore e dell'inquinamento atmosferico.⁶ Gli effetti si ripercuotono sul benessere umano e sull'economia delle città, con conseguenti minacce sia per i mezzi di sussistenza che per i beni delle persone, specialmente delle categorie più vulnerabili come i più poveri, gli anziani e le comunità emarginate.⁷ È evidente come il cambiamento climatico, il calore urbano e l'inquinamento atmosferico influenzino la salute dei cittadini.⁸ Secondo le previsioni della comunità scientifica, entro il 2050 un gran numero di città subirà intense ondate di calore che insieme ad inondazioni, inquinamento, siccità e malattie trasmesse da vettori animali genereranno un alto tasso di mortalità.⁹ Per questo motivo, l'IPCC riconosce il ruolo cruciale delle città nell'inquadrare le azioni per il clima e l'urbanizzazione.¹⁰ L'istituto sottolinea come il cambiamento climatico si mescoli con l'attuale crisi sociale causando disuguaglianze, conflitti, povertà e accesso limitato ai servizi di base perciò le popolazioni potrebbero incontrare difficoltà nell'adattarsi al nuovo clima.¹¹ E' fondamentale il concetto di "diritto urbano", descritto da UN-Habitat come "*l'insieme di politiche, leggi, decisioni e pratiche che governano la gestione e lo sviluppo dell'ambiente urbano*"¹², il

per la riduzione dei fenomeni di isola di calore urbano, in *Il Poligrafo*, 2014, 1-154.

⁵ M.P. MCCARTHY, M.J. BEST, R.A. BETTS, *Climate change in cities due to global warming and urban effects. Geophysical research letters*, 37(9), 2010, 2

⁶ EU, Guide to Climate Change Adaptation in Cities, The World Bank Group, 10

⁷ EU, op. cit., 7

⁸ Z. DU, W.R. LAWRENCE, W. ZHANG, *Interactions between climate factors and air pollution on daily HFMD cases: a time series study in Guangdong, China*, in *Sci. Total Environ.* 656, 2019, 1358–1364

⁹ P. KUMAR, *Climate Change and Cities: Challenges Ahead*, in *Front. Sustain. Cities* 3:645613, 2021, 3

¹⁰ IPCC, *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*, Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Lösschke, V. Möller, A. Okem, B. Rama (eds.)], Cambridge University Press, 2022,

¹¹ IPCC, op. cit., Chapter 17

¹² UN-HABITAT. *Urban Law*. UN-Habitat, Nairobi, Kenya, .1

quale richiama il legame con la tutela dell'ambiente. Le politiche urbane, definite in una città specifica o a livello nazionale, rappresentano i primi passi necessari per affrontare la crisi climatica a livello collettivo. Questo è un approccio basato sul *bottom-up*, secondo cui un'adeguata pianificazione urbana contribuisce a costruire città resilienti, specialmente in caso di eventi climatici. Inoltre, le città sono definite come uniche se si considera la loro costruzione e la loro ubicazione geografica. L'esempio più comune è rappresentato dalle città costiere, a rischio per l'innalzamento del livello del mare. In queste aree le popolazioni sono soggette a gravi violazioni di diritti umani. Numerosi strumenti possono essere attuati dalle autorità nazionali e locali così che i rischi possano essere compensati con politiche nazionali di welfare incentrate su alloggi e infrastrutture.¹³

Tuttavia, la pianificazione urbana da sola non è sufficiente. Sono molto diffusi i principi di New Urbanism che incentivano il cittadino ad assumere comportamenti che producono meno emissioni.¹⁴ Inizialmente, le politiche implementavano buone pratiche climatiche come soluzioni per mitigare gli effetti delle isole di calore con gli alberi o la necessità di utilizzare la vegetazione negli spazi urbani.¹⁵ La costante ricerca di soluzioni urbane ha portato a nuove soluzioni, note anche come "Green Infrastructures", che comprendono edifici a basso consumo energetico, aree verdi e tecnologie in grado di mitigare le emissioni globali e favorire l'adattamento ai cambiamenti climatici. Questi, uniti ad interventi naturali, sono riconosciuti come approcci ben sviluppati per combattere i cambiamenti climatici grazie alla loro capacità di creare benefici sociali, economici e ambientali.¹⁶

Per far fronte alla crisi climatica, la comunità internazionale ha svi-

¹³ D. SATTERTHWAITTE, *Climate change and urbanization: Effects and implications for urban governance*, United Nations Expert Group meeting on population distribution, urbanization, internal migration and development, Vol. 24, DESA, 2008, 310

¹⁴ R. STEUTEVILLE, *Climate adaptation, mitigation, and urban design. Analyzing how community design can impact various phases of climate change response, both local and global*, in *CNU Journal*, Sustainability, 2021.

¹⁵ M. HEBBERT, J. VLADIMIR, *Cities and Climate Change: The Precedents and Why They Matter*, in *Urban Studies* 50 no. 7, 2013, 1332–47.

¹⁶ L. STURIALE, A. SCUDERI, *The Role of Green Infrastructures in Urban Planning for Climate Change Adaptation*, in *Climate* 7(10):119,

luppato diversi strumenti che gli Stati devono adottare, influenzando sia il loro livello locale che quello regionale. Per questo motivo, un approccio multi-livellare può rappresentare una delle soluzioni alla crisi climatica perché ci permette di valutare la governance delle città e le sue ripercussioni sulla riconfigurazione dell'autorità politica dello Stato.¹⁷ Inoltre, questo approccio è essenziale perché le politiche devono essere realizzate su scala diversa, coinvolgendo tutti i livelli di governo. Infatti, la governance collaborativa crea soluzioni più efficaci e durature per realizzare società a basse emissioni di carbonio e resilienti al clima.¹⁸ Ciò consente di evitare divergenze tra le misure locali e i quadri politici nazionali (che rappresentano l'integrazione verticale) favorendo al tempo stesso il collegamento tra i dipartimenti o le istituzioni degli enti locali e regionali, ossia la dimensione orizzontale. L'integrazione verticale e orizzontale comporta due vantaggi: vantaggi *bottom-up*, in cui le azioni locali influiscono sulle azioni nazionali, e vantaggi *top-down* che danno potere agli attori locali. Idealmente, i quadri dovrebbero combinare le due integrazioni creando un modello ibrido di politiche climatiche in grado di attuare efficacemente le strategie climatiche a livello locale.¹⁹ Grazie a questo approccio, le città hanno creato reti e istituzioni per coordinarsi. Le più importanti città europee partecipano in queste organizzazioni i cui obiettivi combaciano con la riduzione delle emissioni e promuovono e condividono *know-how* tra i loro membri.²⁰ A livello globale, il leader è sicuramente "C-40", una rete di oltre 90 metropoli dedicata alla lotta contro il cambiamento climatico rappresentando quasi 800 milioni di cittadini e un quarto dell'economia globale. Le città C-40 condividono l'ambizioso obiettivo di 1,5°C previsto dall'accordo di Parigi, ma a li-

¹⁷ H. BULKELEY, *Cities and the Governing of Climate Change*, Annu. Rev. Environ. 2010, Resour 35:229-53

¹⁸ UN-HABITAT, *Addressing Climate Change In National Urban Policy. A Policy Guide for Low-Carbon and Climate-Resilient Urban Development*, UN-Habitat, 2016

¹⁹ J. CORFEE-MORLOT, L. KAMAL-CHAOU, M.G. DONOVAN, *Cities, Climate Change and Multilevel Governance*, OECD Environmental Working Papers N° 14, 2009.

²⁰ K. KERN, H. BULKELEY, *Cities, Europeanization and Multi-level Governance: Governing Climate Change through Transnational Municipal Networks*. JCMS V.47 N. 2. 2009, 316-318

vello locale.²¹ La visione del C-40 è incorporata nel loro Global Green New Deal, volto ad affrontare le disuguaglianze esacerbate dagli eventi climatici garantendo giustizia per le generazioni future. L'accordo si basa su un approccio olistico e intersezionale che riconosce la giustizia climatica, sociale ed economica.²² La rete propone, infatti, una serie di principi che, se attuati, garantiranno un rilevante miglioramento in diversi settori profondamente colpiti dalla crisi climatica. L'accordo propone di creare posti di lavoro ed economie inclusive, ma anche di creare resilienza ed equità fornendo servizi pubblici fondamentali che tutelino e promuovano la salute e il benessere.²³ La valutazione dei risultati richiederà ancora anni, ma le premesse gettano le basi per creare attivamente e concretamente il giusto quadro che consentirà alla società di adattarsi ai cambiamenti climatici.

2.1. Città, diritti umani e cambiamento climatico

Come appena spiegato, le città contribuiscono largamente al riscaldamento globale ma clima e urbanizzazione non figurano nell'agenda climatica come temi principali.²⁴ L'urbanizzazione moderna sta infatti affrontando diverse sfide poste dalle questioni ambientali, tra cui l'aumento delle disuguaglianze e la negligenza dei diritti umani. L'urbanizzazione può garantire la tutela dei diritti umani a livello di città ma solo se si rispettano tutte le dimensioni dei diritti umani: disponibilità, accessibilità, accettabilità, adattabilità, qualità e adeguatezza dei diritti alla vita, cibo, acqua, servizi igienico-sanitari e abitazione per tutti.²⁵ Anche nelle città, i diritti dell'uomo stabiliscono le norme minime fondamentali per una vita libera, equa e dignitosa.²⁶ I

²¹ C40, *1.5°C Climate Action Plans*, <https://www.c40.org/what-we-do/raising-climate-ambition/1-5c-climate-action-plans/>

²² C40, *Global Green New Deal*, <https://www.c40.org/what-we-do/building-a-movement/global-green-new-deal/>,

²³ C40 Cities, *Mayors Agenda for a Green and Just Recovery*, C40, 2020. <https://c40.my.salesforce.com/sfc/p/#36000001Enhz/a/1Q000000kVoY/kuR1PLHMGR2K9eEbo8aivV.xPegZVTqwt.EjX.4a.hk>

²⁴ IPCC, op. cit.

²⁵ UN-Habitat, op. cit.

²⁶ UN-Habitat, *Human Rights in Cities Handbook Series Volume I*, in *The Human*

cittadini, infatti, godono della libertà di scelta e di espressione nella loro comunità soddisfacendo i loro bisogni fondamentali. Pertanto, i diritti dell'uomo svolgono un ruolo cruciale nel contesto urbano, che può essere riassunto in quattro funzioni essenziali. Innanzi tutto, i diritti dell'uomo stabiliscono i diritti dei cittadini che i governi devono rispettare. In secondo luogo, determinano come gli individui devono essere trattati nel contesto urbano, individuandone i valori. La terza funzione è quella di responsabilizzare i cittadini che possono partecipare all'agenda politica. Infine, i diritti dell'uomo garantiscono l'accesso alla giustizia per la risoluzione delle controversie, proteggendo le persone dagli abusi perpetrati da persone o da entità che detengono posizioni di potere.²⁷ Di conseguenza, possiamo dire che i diritti umani plasmano il rapporto tra le persone e i loro governi, creando una differenza tra gli individui che sono esseri umani e le loro autorità che, come tali, hanno l'obbligo di rispettare, proteggere e realizzare tali diritti. Ciò si verifica anche nelle città con l'instaurazione del rapporto tra i cittadini e i loro enti locali. Tuttavia, il governo è sempre tenuto a rispettare, proteggere e realizzare i diritti enunciati in tali trattati. Questo approccio basato sui diritti umani nelle città è utile in quanto attua un approccio olistico in grado di affrontare le disuguaglianze tra i cittadini e le discriminazioni nei confronti delle minoranze. L'approccio è un quadro concettuale che ha il suo fondamento normativo sulle norme internazionali in materia di diritti umani con l'obiettivo di promuovere e tutelare i diritti umani.²⁸ Tuttavia, è particolarmente importante in quanto fa luce sulle disuguaglianze, le pratiche discriminatorie e le ingiuste distribuzioni di potere. Teoricamente, si basa su un processo basato su quattro processi: l'analisi dei diritti umani, l'analisi della causalità, l'analisi dei modelli di ruolo e l'analisi delle lacune di capacità.²⁹ L'analisi dei gap ci permette di integrare considerazioni am-

Rights-Based Approach To Housing And Slum Upgrading. Kenya, 2022, 27-30.

²⁷ UN-Habitat. *Human Rights, Rule of Law and The New Urban Agenda*, 2020, 2.

²⁸ R. BARATTA, *Art. 1 e 2 della risoluzione dell'Institut de Droit International su Human Rights and International Private Law: i diritti umani quali regole ordinanti del diritto internazionale privato*. *Diritti umani e diritto internazionale*, 2022, 2: 261-282.

²⁹ United Nations. *The Human Rights Based Approach to Development Cooperation Towards a Common Understanding Among UN Agencies*. UNSDG Human Rights Working Group, 2003.

bientali, come le preoccupazioni di sostenibilità e gli interventi di urbanizzazione che possono applicare cambiamenti reali. In effetti, questo approccio per essere efficace dovrebbe essere utilizzato nelle fasi di formulazione, pianificazione e progettazione delle politiche, dei programmi e dei progetti urbani.³⁰

In questo approccio, gli enti locali sono riconosciuti come centro di adempimento degli obblighi in materia di diritti umani, poiché gli enti locali sono la fonte primaria di servizi nelle comunità. Inoltre, dopo il decentramento del governo, gli enti locali hanno acquisito una responsabilità ancora maggiore per quanto riguarda la promozione dei diritti umani nei loro territori. Ciò è stato riconosciuto anche dalle Nazioni Unite, che più di una volta ha sottolineato come i governi regionali e locali condividano la stessa responsabilità del governo centrale per quanto riguarda l'attuazione dei diritti dell'uomo.³¹

Questa sensibilità per i diritti umani nelle città ha dato vita alla "*Città dei Diritti Umani*" nata alla fine degli anni '90 grazie al Movimento Popolare per l'Apprendimento dei Diritti Umani che ha compreso come i diritti umani nelle comunità locali abbiano migliorato le condizioni di vita dei gruppi più vulnerabili. La loro metodologia ha visto una comunità di apprendimento locale, dove cittadini, società civile e governi locali hanno lavorato insieme per una città giusta basata sui diritti umani.³² I risultati positivi generati dagli studi del Movimento trovano il loro riscontro nel fatto che, come già detto in questa sede, le città e le comunità locali sono il cuore della vita delle persone. Nelle aree metropolitane, urbane o rurali, il livello locale è il livello nel quale si svolgono le questioni sociali, politiche ed economiche. Questi sono anche i luoghi in cui colpisce la crisi climatica. Ecco perché le città sono strategiche per affrontare questioni locali e globali come la parità di genere, la sostenibilità e la tutela dell'ambiente. Gli approcci in materia di diritti umani hanno quindi consentito di tradurre le norme in-

³⁰ Ibid., 27-30

³¹ E. VAN DEN BERG, B. OOMEN, *Towards a Decentralization of Human Rights: The Rise of Human Rights Cities*, in Van Lindert, T & D. Lettinga (Eds.), *The Future of Human Rights*. 2004.

³² M. GRIGOLO, *The Human Rights City: New York, San Francisco, Barcelona*. Routledge, 2019, 1-4.

ternazionali a livello locale.

Indubbiamente le città sono il primo posto in cui si possono attuare politiche di mitigazione; tuttavia, le strategie di adattamento nelle città sono meno esplorate. Una strada verso l'adattamento è il nuovo concetto di "*Giustizia climatica urbana*"³³ che sta diventando solo recentemente oggetto di programmi decisionali. Il concetto stesso può essere interpretato come la giustizia distributiva, quindi di equa ripartizione dei benefici e degli oneri, ma anche come giustizia procedurale che realizza equità tra gli individui.³⁴ Lo scopo è quello di distribuire equamente tra le persone gli effetti climatici, combattendo le disuguaglianze che ne derivano. Il concetto, ovviamente, richiede la possibilità di accedere alla giustizia. Si sono quindi diffuse le controversie climatiche, ma la novità è che i cittadini stessi hanno iniziato a contestare i propri governi per aver trascurato gli impegni CLIMATICI. Questo porta la partecipazione politica e la cittadinanza ad un nuovo livello.

E' doveroso, a questo punto, aggiungere il concetto di *Città dei Diritti Umani* che rappresenta un approccio visionario alla governance urbana che pone la tutela e la promozione dei diritti umani al centro delle politiche, dei programmi e delle pratiche di una città. Le *Città per i Diritti Umani* sono comunità che si impegnano a sostenere e promuovere l'intero spettro dei diritti umani per tutti i loro residenti, indipendentemente dal loro background, identità o status. Fondamentalmente, il concetto riconosce che le città hanno un ruolo unico da svolgere nella promozione dei diritti umani a livello locale. Integrando questi principi nella governance urbana, le Città per i Diritti Umani lavorano per creare comunità più inclusive, giuste ed eque in cui tutti i residenti possano vivere con dignità e prosperare. Questo approccio sottolinea anche come l'ingiustizia climatica urbana si concentra su oneri ambientali e sociali sproporzionati legati a vulnerabilità già esistenti, come l'inquinamento atmosferico urbano, le inondazioni o persino l'instabilità dell'occupazione aggravata dai cambiamenti climati-

³³ W. STEELE, D. MACCALLUM, J. BYRNE, D. HOUSTON, *Planning the Climate-just City*, in *International Planning Studies* 17:1, 2012, 67-83

³⁴ W. STEELE, L. MATA, H. FÜNFGELD, *Urban climate justice: creating sustainable pathways for humans and other species*, in *Current Opinion in Environmental Sustainability*, V. 14, 2015, 121-126.

ci.³⁵ Gli studiosi hanno incentrato i loro studi su due dimensioni: la prima è la rappresentanza nel processo decisionale mentre la seconda è la responsabilità. Per quanto riguarda quest'ultima, molti hanno sottolineato l'importanza di distribuire vantaggi e svantaggi delle azioni di adattamento in tutta la città, soprattutto in quelle comunità che sperimentano diversi livelli di capacità di adattamento, status economico e partecipazione politica tra i propri cittadini.³⁶ Oltre a sottolineare i principi di giustizia legati alla crisi climatica, i movimenti urbani per la giustizia climatica mettono in discussione il rapporto tra scienza e politica, ad esempio garantendo che i gruppi ignorati siano inclusi nella governance e che i diritti umani siano il focus primario. Non è insolito trovare programmi sviluppati ad hoc per le popolazioni indigene, le donne e le minoranze etniche, assicurandosi che le autorità si impegnino nell'includerli nel discorso politico e contribuiscano alle politiche scientifiche di mitigazione e adattamento.³⁷ Fondamentalmente, la giustizia climatica urbana, per gli insediamenti informali, può essere riassunta combinando tutti quei processi che portano a un significativo coinvolgimento di questi gruppi vulnerabili al fine di ottenere benefici dalla loro partecipazione nelle loro aree urbane.³⁸

Inoltre, gli studiosi sottolineano l'importanza di considerare la dimensione del genere. Le donne incontrano numerose difficoltà nelle aree urbane, in quanto in alcune comunità sono responsabili della raccolta dell'acqua e della cottura. Quest'ultimo è anche responsabile dell'inquinamento atmosferico locale che potrebbe influire sulla salute delle donne affette da malattie respiratorie e infezioni.³⁹

Perciò, la giustizia climatica urbana, se realizzata, può generare

³⁵ H. BULKELEY, G. EDWARDS, S. FULLER, *Contesting climate justice in the city: examining politics and practice in urban climate change experiments*, in *Global Environmental Change*, Vol. 2, 2014, 31-40.

³⁶ E. CHU, K. MICHAEL, *Recognition in urban climate justice: Marginality and exclusion of migrants in Indian cities*, in *Environment and Urbanization*, 31(1), 2019, 139

³⁷ J. CORBURN, *Cities, Climate Change and Urban Heat Island Mitigation: Localising Global Environmental Science*, in *Urban Stud.* 46, 2009, 413-427.

³⁸ R. FRIEND, M. MOENCH, *What is the purpose of urban climate resilience? Implications for addressing poverty and vulnerability*. in *Urban Climate*, 6, 2013, 98-113.

³⁹ G. TERRY, *No climate justice without gender justice: An overview of the issue*, in *Gend. Dev.* 17, 2009, 5-18.

benefici sociali, economici e sanitari per la popolazione e per la sua vita quotidiana nelle città. Per questo motivo, il ruolo della scienza non deve essere ignorato ed è necessario che la scienza collabori con le autorità politiche.⁴⁰ Tuttavia, gli studiosi del cambiamento climatico urbano non sono stati sufficientemente considerati tempestivamente e, in questi contesti climatici emergenti e interconnessi, i fenomeni urbani sono stati valutati come qualcosa di coeso che vede le città come un territorio statico e confinato, dimenticando i collegamenti con le reti regionali e globali.⁴¹ Inoltre, il cambiamento climatico altera il classico e noto concetto di “pianificazione urbana” che punta a mettere le città al centro del pianeta, mostrando la centralità della natura nella società traendone una lezione per il futuro. La pianificazione è essenziale per immaginare una società migliore e resiliente.⁴²

Pertanto, la giustizia climatica affronta la giusta ripartizione, l’equa distribuzione degli oneri derivanti dai cambiamenti climatici, sottolineando le responsabilità che tutti abbiamo nell’attuazione di approcci di mitigazione. Tuttavia, è anche un concetto che sposta l’attenzione sulle persone. I movimenti climatici e ambientali recentemente sviluppati dimostrano non solo che le persone si preoccupano, ma che vogliono anche partecipare nel dibattito politico-climatico.

3. Cittadinanza e cambiamento climatico

La crisi climatica è profondamente sentita dalle popolazioni di tutto il mondo generando ovunque attivismo, partecipazione e proteste. Per definizione, il movimento sociale è un processo in cui le persone mobilitate cercano di effettuare un cambiamento politico, ed è esattamente questo ciò che gli attivisti del cambiamento climatico vogliono

⁴⁰ J. CORBURN, P. NJOROGE, J. WERU, M. MUSYA, *Urban Climate Justice, Human Health, and Citizen Science in Nairobi’s Informal Settlements*, in *Urban Science*, 6(2), 2022, 36.

⁴¹ K. GOH, *Form and Flow: The Spatial Politics of Urban Resilience and Climate Justice*, in MIT Press, 2021.

⁴² J. FRIEDMANN, *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1987.

ottenere.⁴³ In tutto il mondo sono state organizzate manifestazioni, con la speranza che le autorità statali cambiassero il loro modo di agire.⁴⁴ Ma il clima, la cittadinanza e l'attivismo sono elementi che solo recentemente sono stati studiati come un fenomeno unico.⁴⁵

La cittadinanza è un concetto multidimensionale. Innanzitutto, è necessario chiarire l'oggetto della cittadinanza, che storicamente è sempre stato lo Stato. C'è poi la questione della definizione dei soggetti, che indica chi appartiene alla comunità. Tradizionalmente, solo chi è all'interno della comunità partecipa al processo politico. L'aspetto innovativo è che l'attivismo, quando legato al clima, può superare i confini di uno stato-nazione. Ovviamente, un certo senso di appartenenza alla comunità e di identificazione deve rimanere intatto affinché i cittadini agiscano all'interno del proprio territorio.⁴⁶ La crisi climatica ha creato una comunità internazionale di persone che subiscono (più o meno) un forte disagio ambientale e che, per questo, hanno raggiunto un accordo protestando e facendo sentire la loro voce ai loro governi. Esiste quindi un'esplicita associazione tra cittadini e ambiente.⁴⁷ Inoltre, fattori come le condizioni culturali, economiche e sociali sono strategici per lo sviluppo di nuovi tipi di cittadinanza, che potrebbero allontanarsi dalle tradizionali nozioni di diritti, partecipazione o status normalmente associate ad essa. Le città, a questo proposito, costituiscono ancora una volta uno spazio in cui sviluppare questo rapporto, ma anche in cui creare nuovi rapporti, attori e voci.⁴⁸

Se dovessimo dare una definizione di attivismo climatico, potremmo usare una definizione generale: un'attività conflittuale volta a prevenire ed esprimere opposizione a ciò che viene percepito come ingiuri-

⁴³ N. CROSSLEY, *Making Sense of Social Movements*, McGraw-Hill Education, 2002.

⁴⁴ PEW RESEARCH CENTER, *Gen Z, Millennials Stand Out for Climate Change Activism Social Media Engagement With Issue*, 2021

⁴⁵ M. PIMBERT, T. WAKEFORD, *Overview—deliberative democracy and citizen empowerment*, in *PLA notes*, 40, 2001, 23-28.

⁴⁶ A. WIENER, V. DELLA SALA, *Constitution-Making and Citizenship Practice: Bridging the Democracy Gap in the EU*, 35 *JCMS* 595, 602

⁴⁷ C. REID, *Environmental citizenship and courts*, 2 *Env L Rew* 177, 2000

⁴⁸ S. SASSEN, *The repositioning of citizenship and alienage: emergent subjects and spaces for politics*, in *Globalizations* 2.1, 2006, 79-94.

sto.⁴⁹ Pertanto, l'attivismo climatico si concentra sulle ingiustizie causate dal riscaldamento globale. Con questa definizione generale, è possibile includere un'ampia gamma di forme di attivismo, includendo così anche le attività delle ONG che avviano sia controversie che boicottaggi. Inoltre, le proteste climatiche sono atti di confronto, pubblici e collettivi progettati per raggiungere gli obiettivi climatici, modificando le norme sociali e giuridiche.⁵⁰

È necessario, però, chiarire che queste azioni civili non sono una novità; tuttavia, forniscono ugualmente l'opportunità di riflettere sul concetto di "difensori dell'ambiente" e sui suoi strumenti giuridici. Questo è un termine adottato anche dall'ONU nell'accezione di "difensori dei diritti umani ambientali", descritti come individui che, in modo pacifico, si adoperano per proteggere e promuovere i diritti umani relativi all'ambiente.⁵¹ Eppure, è necessario sottolineare che tali attività, talvolta, tendono a sfidare i confini di ciò che si può definire "pacifico".⁵²

Sicuramente, le proteste sono più concrete e "spettacolari" delle politiche. Gli attivisti cercano di cambiare la legislazione, le decisioni esecutive e le norme sociali. Altri gruppi, invece, propugnano azioni dirette per limitazione o, addirittura, far fallire le compagnie di combustibili fossili e delle centrali elettriche. Queste azioni hanno l'ambizione di fermare quei comportamenti che producono emissioni mentre spingono per la riforma politica.⁵³

Tuttavia, sembra necessario domandarsi: questo nuovo attivismo sta funzionando? L'efficacia può dipendere dalle persone con un passato di impegno civico alle spalle e dai leader. Ma può anche dipendere dalle persone che si avvicinano all'attivismo, ritenendolo necessario per ridurre i rischi della crisi climatica. Gli studiosi hanno anche indicato alcuni elementi: il coinvolgimento emotivo delle persone, la convinzione che queste azioni dovrebbero essere attuate, una storia di im-

⁴⁹ F. GARCIA-GIBSON, *The ethics of climate activism*, in *WIREs Climate Change*, 2023.

⁵⁰ R. M. KURTZ, *Direct action and the climate crisis*, in *Radical Philosophy Review*, 23(2), 2020, 261–297.

⁵¹ A/71/281.

⁵² C. EATON, *Human Rights Defenders in the United Nations Framework*. 2016.

⁵³ F. GARCIA-GIBSON, op. cit., 6.

pegno civico, l'opinione negativa riguardo i leader politici e l'efficacia della risposta all'attivismo da parte della politica.⁵⁴ Inoltre, sono stati analizzati diversi tipi di esiti che l'attivismo produce. Prima di tutto, genera comunicazione con le autorità elette, ma anche lavoro per questi individui, che potrebbero decidere di fare volontariato nelle organizzazioni.⁵⁵ Inoltre, un elemento interessante di questo nuovo attivismo è la partecipazione di individui giovani. Questo elemento rappresenta una componente interessante anche se non sorprendente. Sin dall'inizio, infatti, il cambiamento climatico è stato legato al futuro; quindi, il loro coinvolgimento è una conseguenza logica.⁵⁶ In generale, i sentimenti comuni tra le persone sono la disperazione, l'impotenza e l'apatia che, di conseguenza, motivano gli individui a partecipare alle proteste. Tuttavia, questi movimenti sono stati fortemente criticati. La prima critica riguarda la loro composizione costituita per lo più da individui bianchi e borghesi. Inoltre, il più delle volte, le attività organizzate sfociano in arresti o accuse di disobbedienza civile; questo elemento spesso rappresenta un deterrente per la partecipazione.⁵⁷ L'alta frequenza di azioni civili hanno sottolineato che si è attuata una trasformazione verde della cittadinanza, ossia una “*cittadinanza ambientale*”.⁵⁸ Quest'ultima si concentra sul concetto di impronta ecologica, che può equilibrare i diritti e i doveri civili dei cittadini che sfruttano le risorse e, per questo, comprendono i principi di giustizia sociale

⁵⁴ J. KROSNICK, A. HOLBROOK, L. LOWE, P. VISSER, *The origins and consequences of democratic citizen's policy agenda: a study of popular concern about global warming*, in *Clim Chang* 77, 2006, 7–43.

⁵⁵ C. ROSER-RENOUF, E. W. MAIBACH, A. LEISEROWITZ, X. ZHAO, *The genesis of climate change activism: From key beliefs to political action*, in *Climatic change*, 125, 2014, 163-178.

⁵⁶ K. O'BRIEN, E. SELBOE, B. M. HAYWARD, *Exploring youth activism on climate change: dutiful, disruptive, and dangerous dissent*, in *Ecology and Society*, 2018, 23(3):42.

⁵⁷ E. CRIPPS, *What climate justice means and why we should care*. Bloomsbury Publishing, 2022.

⁵⁸ AC. HADJICHAMBIS, P. REIS, *Introduction to the Conceptualisation of Environmental Citizenship for Twenty-First-Century Education*, in *et al. Conceptualizing Environmental Citizenship for 21st Century Education. Environmental Discourses in Science Education*, vol 4. Springer, Cham, 2020.

come suoi valori fondamentali.⁵⁹ Analogamente, la “cittadinanza ecologica” è una variante della precedente, indica comunque un quadro normativo per i cittadini su come gestire la loro vita in modo sostenibile, affrontando le azioni degli individui che li considerano allo stesso tempo elettori e consumatori, affrontando le implicazioni del potere e della giustizia.⁶⁰

Nel complesso, questa versione ecologica della cittadinanza sostiene che anche le attività private hanno effetti sul benessere dei cittadini e, pertanto, dovrebbero essere considerate parte integrante delle caratteristiche della cittadinanza. Infatti, ogni cittadino non ha uno spazio ecologico fisso nella vita tradizionale e pubblica della società; quindi, sia il privato che il pubblico sono il punto di partenza per ripensare i diritti e i doveri civici.⁶¹ Ripensare la cittadinanza, di conseguenza, significa anche individuare nuovi valori e ampliare lo spazio di queste responsabilità, ma anche il fatto che la cittadinanza assume ormai caratteristiche globali e universali.⁶² Tuttavia, dobbiamo sottolineare che questa nuova dimensione della cittadinanza non esplora il rapporto tra l'individuo e lo Stato, ma guarda ai privati e ai cittadini, specificando che la cittadinanza ambientale non riconosce alcuno spazio politico. Gli studiosi sottolineano che il suo spazio dovrebbe essere sinonimo di effetti negativi man mano che le questioni ambientali si sviluppano geograficamente e nel corso degli anni. Di conseguenza, i doveri dei cittadini vengono tramandati di generazione in generazione e al di là delle frontiere nazionali.⁶³

⁵⁹ M. WACKERNAGEL, W. E. REES, *Our Ecological Footprint: Reducing Human Impact on the Earth*, New Society Publishers: Philadelphia, USA, 1996.

⁶⁰ J. WOLF, K. BROWN, D. CONWAY, *Ecological citizenship and climate change: perceptions and practice*, in *Environmental Politics*, 18(4), 2009, 503-521.

⁶¹ S.C. JAGERS, S. MATTI, *Ecological Citizens: Identifying Values and Beliefs that Support Individual Environmental Responsibility among Swedes*, in *Sustainability*, 2, 2010, 1055-1079.

⁶² A. DOBSON, *Citizenship and the Environment*, Oxford University Press, Oxford, UK, 2003

⁶³ K. KARATEKIN, C. UYSAL, *Ecological citizenship scale development study*, in *International Electronic Journal of Environmental Education*, 8(2), 2018, 82-104.

4. *La presenza dei cittadini nel contenzioso climatico*

Un'evoluzione notevole nel settore delle controversie in materia di clima è l'emergere di nuovi elementi giuridici, come la partecipazione di gruppi di cittadini e di giovani alle aule giudiziarie. Ciò non solo sottolinea il crescente riconoscimento dell'ambiente come interesse giuridico comune, ma riflette anche un crescente consenso sociale che trascende i confini giuridici tradizionali. Mentre i cittadini e i giovani entrano nell'arena legale per ritenere i governi e le imprese responsabili delle loro responsabilità ambientali, si sta delineando una nuova era di giustizia climatica, ridefinendo i contorni della difesa legale e della protezione dell'ambiente su una scala notevole.

Rappresentare le generazioni future nei tribunali è un modo per far progredire il clima e la giustizia intergenerazionale. Può sembrare ingiusto aspettarsi che le generazioni attuali abbiano obblighi per quelle future, dato che il cambiamento climatico ha già posto loro delle sfide. Tuttavia, la tutela delle generazioni future è uno strumento democratico per contrastare le ingiustizie intergenerazionali.⁶⁴ Le generazioni future sono ora menzionate nella legislazione nazionale e internazionale, ma dobbiamo sottolineare l'importanza dell'equità intergenerazionale nelle diverse cause, soprattutto se promosse da giovani. Ma le generazioni future hanno un problema impossibile da ignorare nei tribunali: non esistono. La loro non identità è un problema serio quando si individuano le responsabilità proiettandole nel futuro. Una soluzione proposta è quella di considerarli come detentori di diritti futuri come una classe, sono pur sempre individui e una volta nati diventeranno titolari di diritti. Questa ipotesi può essere considerata corretta ma non affronta il problema della non-identità. Infatti, con questa teoria, le generazioni future sono un'identità astratta che non può partecipare, protestare o contribuire all'azione politica. Pertanto, è più utile individuare e chiarire come e da chi potrebbero essere tutelati. Ad esempio, il 29 aprile 2021 la Corte costituzionale tedesca ha pubblicato la sua

⁶⁴ I. GONZALEZ-RICOY, F. REY, *Enfranchising the future: Climate justice and the representation of future generations*, *WIREs Clim Change* 10:e598, 2019.

sentenza sulla legge federale sul cambiamento climatico del 12 dicembre 2019, stabilendo che gli obiettivi climatici nazionali e le emissioni annuali pianificate fino al 2030 violano i diritti fondamentali. La Corte ha dichiarato che le disposizioni giuridiche violano i diritti fondamentali ritardando in modo permanente gli oneri di riduzione delle emissioni al futuro, cioè dopo il 2030. Ciò ha permesso alla corte di includere i cittadini e le generazioni tedesche dopo il 2030 e le loro future violazioni come linguaggio di critica e ha richiesto al legislatore di rispettare la loro autonomia. La Corte è stata in grado di proteggere il futuro spazio della politica e ha assicurato che le generazioni future venissero prese in considerazione nell'attuale deliberazione politica.

Inoltre, vedere le giovani generazioni e il loro impegno dimostra un notevole livello di consapevolezza e responsabilità nei confronti del futuro del pianeta. Le loro proteste sono una forte testimonianza del fatto che si rifiutano di essere spettatori passivi, scegliendo invece di alzare la voce e chiedere responsabilità a chi detiene il potere. Promuovendo pratiche e politiche sostenibili, essi non si battono solo per un pianeta più sano, ma anche per il loro futuro e per quello delle generazioni future.⁶⁵ Ciò che rende il loro attivismo ancora più efficace è il livello di organizzazione e di solidarietà globale che hanno raggiunto. Attraverso l'uso efficace dei social media e della tecnologia, sono riusciti a riunire persone da tutto il mondo, amplificando il loro messaggio e spingendo per un cambiamento significativo su scala globale. Le società hanno bisogno di ascoltare e interagire con questi giovani attivisti, in quanto possiedono preziose intuizioni e nuove prospettive.⁶⁶ Le generazioni più giovani che partecipano attivamente al contenzioso climatico, svolgono un ruolo fondamentale nel rendere i governi e le imprese responsabili delle loro azioni e del loro impatto sull'ambiente. Un'importante causa avviata dai giovani è la famosa "*Juliana v. the United States*". La causa è stata intentata nel 2015 da un gruppo di 21 giovani querelanti, tra gli 11 e i 22 anni, insieme all'organizzazione

⁶⁵ B. PERCY-SMITH, D. BURNS, *Exploring the role of children and young people as agents of change in sustainable development*, in *Local Environment: The International Journal of Justice and Sustainability*, 18(3), 2013, 323–339

⁶⁶ A. DALY, *Climate Competence: Youth Climate Activism and Its Impact on International Human Rights Law*, in *Human Rights Law Review*, 22 (2.), 2022, 1-24.

“*Our Children’s Trust*”, sostenendo che il governo degli Stati Uniti avesse violato i loro diritti costituzionali non adottando misure sufficienti per affrontare il cambiamento climatico. Anche se il caso è stato respinto, è stato in grado di evidenziare il ruolo dei giovani nella promozione dell’azione per il clima.

Attraverso la loro presenza nei tribunali, i giovani utilizzano il sistema legale come strumento per chiedere misure efficaci e giustizia. Essi sottolineano l’incapacità dei governi e delle imprese di affrontare adeguatamente la crisi climatica e cercano rimedi giuridici per garantire un futuro sostenibile. Attraverso queste azioni legali, mirano a stabilire precedenti legali e far rispettare regolamenti che danno priorità alla tutela dell’ambiente e frenano le pratiche dannose. Queste battaglie legali dimostrano la determinazione delle giovani generazioni a difendere il loro diritto a un pianeta pulito e vivibile. Stanno usando la legge come strumento per lottare per la giustizia climatica e, così facendo, stanno influenzando l’opinione pubblica, sensibilizzando e facendo pressione sulle istituzioni affinché intraprendano azioni significative. Il coinvolgimento di giovani non è solo una dichiarazione forte, ma anche una testimonianza della loro resilienza, coraggio e fiducia nel potere del sistema legale di apportare cambiamenti. Anche se le cause per il clima sono complesse e possono richiedere tempo, le loro attività inviano un messaggio chiaro: non sono disposti a restare impotenti a guardare il loro futuro compromesso. I loro sforzi sono fondamentali per promuovere l’assunzione di responsabilità e per incoraggiare la transizione verso una società sostenibile e rispettosa dell’ambiente. Quando i casi si risolvono positivamente, ciò dimostra che i tribunali sono responsabili e aperti ad includere gli interessi ambientali nella loro giurisprudenza. I tribunali, infatti, sono molto attivi nel rispetto del principio di equità intergenerazionale, sicuramente più del ramo legislativo o esecutivo.⁶⁷

Oltre alla partecipazione dei giovani, anche gruppi di cittadini sono diventati agenti proattivi del cambiamento attraverso la via del contenzioso climatico. Le loro iniziative, come gruppo di persone che vivono sullo stesso territorio, rappresentano un profondo cambiamento

⁶⁷ M. MALVICINI, *Costituzione, legge e interesse intergenerazionale: tutela dei diritti e vincoli legislativi*, BioLaw Journal Rivista di BioDiritto, n. 2, 2022

nella dinamica della difesa ambientale, in quanto persone comuni entrano in aula per chiedere responsabilità e azione da parte di governi e corporazioni. I loro sforzi collettivi trascendono i confini e le convenzioni legali, testimoniando la crescente consapevolezza che la lotta ai cambiamenti climatici richiede una risposta globale unificata. Mentre le iniziative guidate dai cittadini acquistano gradualmente slancio, non solo ridefiniscono i confini dell'azione legale, ma esprimono anche l'urgenza e la determinazione necessarie per salvaguardare il futuro del nostro pianeta.

I casi sono molteplici; in Italia, ad esempio, è stata presentata da una coalizione di organizzazioni e di centinaia di cittadini che hanno firmato la petizione.⁶⁸ Nel maggio 2019, l'ONG olandese MilieuDefensie, con altre sette ONG ambientaliste e più di 17.000 singoli co-querelanti hanno citato in tribunale la famosa società Shell.⁶⁹ Nel caso *Klimaatzaak*, la causa è stata intentata dalla ONG e 58.000 cittadini preoccupati come co-querelanti.⁷⁰ Anche il caso *Urgenda* ha visto la partecipazione di novecento cittadini olandesi.⁷¹

L'impegno dei cittadini, di trasformare la legge attraverso l'uso di azioni legali, non dovrebbe causare sorpresa poiché i principali effetti negativi delle emissioni vengono percepiti in modo più brutale dai cittadini stessi, quindi la loro partecipazione alla vita politica è un modo per assicurare l'influenza sulle politiche elaborate e attuate dai governi centrali e locali.⁷² Quindi, i cittadini stanno scegliendo tutte le vie legali a disposizione per ottenere giustizia, ciò riflette anche la già spiegata modifica del concetto di cittadinanza, oggi sempre più attento alle tematiche ambientali.

⁶⁸ *A Sud et al. v Italy*, Civil Court of Rome (2021).

⁶⁹ *Milieudefensie et al. v. Royal Dutch Shell plc.* (2021).

⁷⁰ *VZW Klimaatzaak v. Kingdom of Belgium & Others* (2014).

⁷¹ *Urgenda Foundation v State of the Netherlands* (ECLI:NL:RBD-HA:2015:7196).

⁷² A. WÓJTOWICZ, W. LEWANDOWSKI, *Climate lawsuits as the citizen-led path towards climate transition? A short guide to climate litigation*. Wise Europe. Report, 2022, 14.

5. *Conclusione*

Questo lavoro ha sottolineato come le città possono riparare il tessuto sfilacciato della salute del nostro pianeta. La loro governance nel regime climatico è fondamentale, fungendo da perno dello sforzo globale per combattere il cambiamento climatico. Tuttavia, sono le voci risuonanti dei cittadini, in particolare dei giovani, che riecheggiano nelle aule dei tribunali, chiedendo giustizia per un pianeta che soffre. Queste persone ritengono responsabili i governi, insistendo sul fatto che il diritto a un futuro sostenibile non sia un privilegio, ma un diritto umano fondamentale. Mentre le città si evolvono in laboratori di innovazione e resilienza, è questa relazione simbiotica tra i centri urbani e i loro abitanti a forgiare un percorso verso la giustizia climatica. Il testimone passa poi dai municipi ai tribunali, dove infuria la battaglia legale per un domani sostenibile, dipingendo un quadro di speranza di un mondo unito alla ricerca di un futuro più verde ed equo. Insieme, le città e i cittadini si pongono come fari di speranza di fronte alla crisi climatica, illuminando la strada con una determinazione incrollabile e una fede incrollabile nel potere dell'azione collettiva.

PARTE SECONDA

FABRIZIO MARONGIU BUONAIUTI*

LA DISCIPLINA DELLA GIURISDIZIONE E DELLA LEGGE
APPLICABILE NELLE AZIONI RELATIVE A DANNI
ALL'AMBIENTE E LA SUA INCIDENZA SULL'ACCESSO
ALLA GIUSTIZIA AMBIENTALE**

SOMMARIO: 1. La giurisprudenza relativa all'affermazione di una responsabilità delle società madri di gruppi multinazionali per i danni ambientali causati dalle attività delle società controllate in paesi in via di sviluppo. – 2. Problemi di applicazione dei criteri di giurisdizione contenuti nel regolamento UE n. 1215/2012 (c.d. Bruxelles I-*bis*) in relazione a controversie nelle quali si è in presenza di convenuti domiciliati in Stati terzi. – 3. Prospettive di riforma del regolamento Bruxelles I-*bis*, nel senso di estendere l'operatività dei criteri di giurisdizione basati sulla connessione ai casi nei quali alcuni dei convenuti sono domiciliati in uno Stato terzo, ovvero di introdurre nel regolamento la previsione di un *forum necessitatis* per azioni relative alle violazioni dei diritti umani. – 4. Opportunità di intervenire parallelamente anche sulle regole relative alla legge applicabile alla responsabilità da fatto illecito contenute nel regolamento CE n. 864/2007 (c.d. Roma II), estendendo la regola speciale già presente con riferimento ai danni all'ambiente alle altre ipotesi di violazioni dei diritti umani. – 5. La soluzione accolta nella direttiva concernente il dovere di diligenza delle imprese, con l'attribuzione di un carattere di applicazione necessaria agli *standards* in termini di responsabilità da fissarsi negli Stati membri in attuazione della direttiva stessa. – 6. Considerazioni conclusive.

* Professore ordinario di Diritto internazionale nell'Università degli Studi di Macerata.

** Il presente scritto riprende, con adattamenti e aggiornamenti, le considerazioni svolte dall'Autore nel proprio precedente lavoro dal titolo *L'incidenza della disciplina della giurisdizione nelle azioni nei confronti delle società multinazionali per danni all'ambiente sul diritto di accesso alla giustizia*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2023, 634 ss., www.rivistaoidu.net.

1. *La giurisprudenza relativa all'affermazione di una responsabilità delle società madri di gruppi multinazionali per i danni ambientali causati dalle attività delle società controllate in paesi in via di sviluppo*

La responsabilità delle società madri di gruppi multinazionali per danni all'ambiente causati da società controllate operanti in Paesi in via di sviluppo ha formato oggetto negli ultimi anni di interessanti sviluppi giurisprudenziali, attirando nuovamente l'attenzione su una problematica già messa in evidenza nei decenni precedenti, a partire dal noto caso *Bhopal* verificatosi verso la metà degli anni Ottanta dell'ultimo secolo, nel quale la Union Carbide Corporation, costituita a New York come società madre del gruppo omonimo, venne chiamata a rispondere davanti ai giudici americani dei danni causati dalla disastrosa fuoriuscita di una nube di gas altamente tossico dagli stabilimenti della società controllata indiana situati nei pressi della città che dà il nome al caso¹.

I casi più recenti ripropongono, malgrado la varietà delle circostanze, trattandosi talora di azioni risarcitorie che traggono origine da

¹ Si veda con riguardo a questo caso emblematico U. BAXI, *Mass Torts, Multinational Enterprise Liability and Private International Law*, in *Recueil des cours de l'Académie de droit international de la Haye*, vol. 276 (1999), 297 ss., spec. 354 ss. Se nel caso *Bhopal* la giurisdizione delle corti federali statunitensi trovava nettamente fondamento nel criterio del *doing business* da parte della Union Carbide Corporation negli Stati Uniti, non si può fare a meno di ricordare che un ampio filone giurisprudenziale di *human rights litigation* si è sviluppato innanzi alle corti statunitensi sulla base dell'*Alien Tort Statute*, 28 U.S.C. § 1350, legge federale che consente ad uno straniero di agire di fronte alle corti federali degli Stati Uniti per un illecito che comporti violazione del diritto internazionale generale o di un trattato di cui gli Stati Uniti siano parte. La nota sentenza della Corte suprema relativa al caso *Kiobel v. Royal Dutch Petroleum Co.* del 17 aprile 2013, avente ad oggetto analoghe pretese risarcitorie nei confronti della Shell per i danni all'ambiente derivanti dalle attività estrattive svolte dalla controllata nigeriana di quest'ultima, ha tuttavia limitato sensibilmente la portata della regola, imponendo in via interpretativa il requisito in base al quale al fine della sussistenza della giurisdizione la violazione lamentata avrebbe dovuto presentare un collegamento sufficiente con gli Stati Uniti. Si veda al riguardo U. KOHL, *Corporate Human Rights Accountability: The Objections of Western Governments to the Alien Tort Statute*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2014, 665 ss., spec. 668 ss.

un inquinamento diffuso dell'ambiente come conseguenza del rilascio prolungato di sostanze nocive e talaltra di azioni che scaturiscono da un singolo evento catastrofico sulla falsariga del caso appena evocato, questioni analoghe a quelle che già venivano in considerazione allora, e cioè essenzialmente, per quanto attiene ai profili sostanziali, alla possibilità di invocare la responsabilità della società madre in relazione ai danni causati dall'attività di una società controllata con sede in un diverso Paese, e, per quanto attiene ai profili procedurali, alla possibilità di invocare la giurisdizione dei giudici dello Stato in cui ha sede la società madre in relazione a eventi verificatisi nel Paese in cui opera la società controllata e nel quale la società madre non ha una propria presenza diretta. Così, nel caso *Shell*, oggetto di una nota pronuncia della United Kingdom Supreme Court del 12 febbraio 2021², gli abitanti di una regione della Nigeria nella quale una controllata locale del gruppo Shell esercitava un'attività di estrazione petrolifera e di conduzione di oleodotti dal cui svolgimento derivavano sistematici danni all'ambiente circostante in termini di contaminazione delle acque e dei terreni con conseguenti pesanti ricadute sul sostentamento e sull'approvvigionamento idrico della popolazione locale, avevano citato in giudizio davanti ai giudici inglesi la società capogruppo, domiciliata in Inghilterra, imputandole una violazione del *duty of care* che incombeva alla società stessa nei confronti delle popolazioni nigeriane interessate, in base alla *common law* inglese ritenuta vigente anche come parte del diritto nigeriano che ad essa si ispira. Ciò in considerazione del grado di controllo che la società madre era in grado di esercitare, e in concreto poteva dirsi aver esercitato, sull'attività della controllata in Nigeria, non soltanto sulla base dell'aver emanato delle linee di guida a livello di gruppo con riferimento alla condotta delle attività estrattive e alla connessa gestione degli oleodotti, bensì anche in conseguenza del fatto di essersi direttamente fatta carico di verificare, mediante l'invio di propri incaricati, la conformazione dell'attività della controllata nigeriana alle linee guida adottate³. Non troppo diversamente, nel caso

² United Kingdom Supreme Court, *Okpabi and others v. Royal Dutch Shell Plc and another*, sentenza del 12 febbraio 2021, [2021] UKSC 3.

³ Si vedano i paragrafi 24 ss. dell'Opinion dovuta a Lord Hamblen, 7 ss. del testo della sentenza, con riferimento all'ampliamento dei presupposti per la configurabilità

Município de Mariana v. BHP, oggetto di una successiva pronuncia della Court of Appeal inglese⁴, diversi enti territoriali e individui residenti nelle località interessate di due Stati federati del Brasile avevano citato ancora una volta davanti ai giudici inglesi la società BHP, capogruppo con sede in Inghilterra di una multinazionale del settore dell'estrazione mineraria, per sentirla dichiarare responsabile dei danni da loro subiti per effetto della devastazione dell'ambiente causata dal cedimento di una diga di contenimento di un bacino di stoccaggio dei residui dell'attività di estrazione mineraria condotta da una controllata brasiliana del gruppo nella località di Fundao in Brasile. Anche in questo caso, la responsabilità della capogruppo, e, conseguentemente, la giurisdizione dei giudici inglesi, venivano invocate in considerazione del controllo esercitato dalla capogruppo stessa sulla controllata brasiliana⁵.

In entrambi i casi, emergeva nettamente come le considerazioni di carattere sostanziale soggiacenti alla scelta degli attori di convenire in giudizio le società capogruppo fossero da individuarsi negli *standards* più elevati in termini di tutela dell'ambiente e, di riflesso, dei diritti delle persone coinvolte, applicabili nel Paese, il Regno Unito, all'epoca dei fatti membro dell'Unione europea, in cui la capogruppo aveva sede, rispetto a quelli osservati nel Paese, il Brasile, nel quale la controllata operava e nel quale i danni all'ambiente lamentati si erano verificati. Altrettanto chiaramente emergevano le considerazioni di carattere procedurale sottese alla scelta, riferite alla verosimile difficoltà di ottenere giustizia innanzi ai giudici del paese nel quale i danni si erano verificati, sia, evidentemente, a causa della difficoltà per motivi attinenti alla giurisdizione di convenire la società madre innanzi a questi ultimi,

di un *duty of care* da parte della società controllante operato dalla United Kingdom Supreme Court nella precedente sentenza relativa al caso *Vedanta Resources Plc and another v. Lungowe and others*, sentenza del 10 aprile 2019, [2019] UKSC 20.

⁴ Court of Appeal (Civil Division), *Município de Mariana v. BHP Group (UK) Ltd, BHP Group Ltd*, sentenza dell'8 luglio 2022, [2022] EWCA Civ 951.

⁵ Si vedano i par. 11 ss. di quest'ultima sentenza e, con riguardo alla pronuncia resa in primo grado dalla High Court of Justice relativamente al medesimo caso, CH. CHALAS, *Vers un régime de compétence adapté à la responsabilité environnementale des entreprises multinationales? Point d'étape post-Brexit*, in *Revue critique de droit international privé*, 2021, 333 ss., spec. 336 ss.

sia per il dubbio di non poter ottenere un processo equo dinanzi a tali giudici nei confronti della controllata locale, sia, infine, quanto alla solvibilità verosimilmente ben più limitata di quest'ultima in rapporto alla capogruppo, in considerazione della magnitudine dei danni lamentati e della numerosità dei soggetti coinvolti⁶.

2. Problemi di applicazione dei criteri di giurisdizione contenuti nel regolamento UE n. 1215/2012 (c.d. Bruxelles I-bis) in relazione a controversie nelle quali si è in presenza di convenuti domiciliati in Stati terzi

Per quanto attiene alle regole di giurisdizione la cui applicazione veniva in considerazione nei due casi appena richiamati, si deve osservare che in entrambi i casi le domande erano state introdotte innanzi ai giudici inglesi anteriormente alla data dalla quale il recesso del Regno Unito dall'Unione europea, comunemente noto come *Brexit*, ha avuto effetto. Conseguentemente, la giurisdizione dei giudici inglesi in relazione a controversie senz'altro ricadenti in materia civile e commerciale rimaneva soggetta a quel tempo alle regole poste dal regolamento n. 1215/2012 o Bruxelles I-bis⁷. Nondimeno, il carattere prevalentemente *inter partes* della disciplina in materia di competenza giurisdizionale

⁶ Il profilo relativo alla possibilità di ottenere una tutela giurisdizionale effettiva innanzi ai giudici brasiliani è discusso espressamente, essendo state esperite nella specie azioni parallele innanzi ai giudici brasiliani, nella sentenza della Court of appeal relativa al caso *Município de Mariana v. BHP*, par. 83 ss. Si veda in termini generali con riferimento ai fattori suscettibili di incentivare in questo genere di contenzioso la strategia processuale di agire innanzi ai giudici del Paese nel quale ha sede la società madre, CH. CHALAS, *op. cit.*, 340 ss.; di converso, nel senso di evidenziare il ruolo che anche le corti dei Paesi geograficamente appartenenti al Sud del mondo sono andate acquisendo quali fori del contenzioso transnazionale in materia ambientale, J. PEEL, J. LIN, *Transnational Climate Litigation: the Contribution of the Global South*, in *American Journal of International Law*, 2019, 679 ss.

⁷ Si vedano, per tutti, con riguardo all'impatto del recesso del Regno Unito dall'Unione europea, comunemente noto come *Brexit*, sull'applicazione della disciplina contenuta nei regolamenti dell'Unione europea in materia di cooperazione giudiziaria civile, con particolare riferimento al regolamento n. 1215/2012 o Bruxelles I-bis, A. DAVÌ, A. ZANOBETTI, *Brexit: lo spazio giudiziario europeo in materia civile e commerciale all'alba dell'exit day*, in *Federalismi.it*, n. 4/2020, iv ss., spec. ix ss.

che il regolamento, malgrado le aperture che erano state prospettate dalla Commissione europea nella iniziale proposta di rifusione del precedente regolamento n. 44/2001 o Bruxelles I⁸, ha salvo limitate eccezioni conservato ha fatto sì che in relazione a situazioni come quelle oggetto dei due casi esaminati un ampio ruolo venisse in realtà ricoperto dalle regole nazionali di giurisdizione⁹. Queste, nel caso dei giudici inglesi, sono largamente da rintracciarsi nella *common law*, pur trovando in parte codificazione in regole procedurali scritte¹⁰.

Infatti, nel caso *Shell* la questione relativa alla giurisdizione si poneva essenzialmente nel senso di stabilire se la controllata nigeriana del gruppo in questione, domiciliata come tale in uno Stato terzo e quindi non soggetta né al foro generale del domicilio del convenuto ai sensi

⁸ Commissione europea, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (rifusione)*, COM (2010) 748, par. 3.1.2 della relazione di accompagnamento. In proposito, tra gli altri, A. BORRÁS, *Application of the Brussels I Regulation to External Situations: From Studies Carried Out by the European Group for Private International Law (EGPIL/GEDIP) to the Proposal for the Revision of the Regulation*, in *Yearbook of Private International Law*, 2010, 333 ss.; R. LUZZATTO, *On the Proposed Application of Jurisdictional Criteria of Brussels I Regulation to Non-Domiciled Defendants*, in F. Pocar, I. Viarengo, F.C. Villata (cur.), *Recasting Brussels I*, Padova, 2012, 111 ss.; F. POCAR, *Révision de Bruxelles I et ordre juridique international: quelle approche uniforme?*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2011, 591 ss.

⁹ Le quali rimangono applicabili nei confronti di convenuti domiciliati in Stati terzi, secondo la soluzione prevista dall'art. 6, par. 1, del regolamento n. 1215/2012 o Bruxelles I-bis, corrispondente, salva l'introduzione di ulteriori eccezioni riferite ai fori speciali di carattere protettivo per i contratti dei consumatori e i contratti individuali di lavoro, all'art. 4, par. 1, del precedente regolamento n. 44/2001 o Bruxelles I. Tra gli altri, sull'assetto risultante dall'attuale regolamento, H. GAUDEMET-TALLON, C. KESSEJIAN, *La refonte du règlement Bruxelles I*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2013, 435 ss., spec. 439 ss.; A. LEANDRO, *Prime osservazioni sul regolamento (UE) n. 1215/2012 ("Bruxelles I bis")*, in *Il giusto processo civile*, 2013, 583 ss., spec. 594 ss.; P.A. NIELSEN, *The New Brussels I Regulation*, in *Common Market Law Review*, 2013, 503 ss., spec. 512 ss.

¹⁰ Con particolare riferimento alle *Practice Directions* che integrano le *Civil Procedure Rules*, tra le quali veniva in considerazione, nel caso *Okpabi v. Royal Dutch Shell* citato (*Opinion* dovuta a Lord Hamblen, par. 10), la *Practice Direction 6B – Service Out of the Jurisdiction*, il cui testo è disponibile sul sito del Ministero della Giustizia britannico www.justice.gov.uk

dell'art. 4 del regolamento Bruxelles I-*bis*, né ai fori speciali per concessione attributiva di cui all'art. 8 del regolamento stesso, potesse essere convenuta innanzi ai giudici inglesi quale *necessary or proper party* nell'azione introdotta nei confronti della società capogruppo, la quale era bensì domiciliata in Inghilterra¹¹. Dovendo la questione della giurisdizione nei confronti della controllata nigeriana del gruppo Shell risolversi in base alle regole di *common law*, per le quali la giurisdizione nei confronti del convenuto presente, anche solo transitoriamente, nell'ambito territoriale della giurisdizione è sempre sussistente, mentre al fine di poter invocare la giurisdizione dei giudici inglesi nei confronti di un convenuto che si trovi all'estero occorre ottenere dal giudice un'autorizzazione a notificare l'atto introduttivo del procedimento al di fuori dell'ambito territoriale della giurisdizione inglese (*service out of the jurisdiction*), le regole procedurali pertinenti prevedono che affinché tale autorizzazione possa essere concessa in un caso di connessione con una domanda introdotta nei confronti di un convenuto presente all'interno dell'ambito territoriale della giurisdizione, come la capogruppo nel caso in esame, l'attore debba dimostrare di avere, quantomeno *prima facie*, un *good arguable case*, vale a dire un'azione che possa avere ragionevoli probabilità di successo, nei confronti di quest'ultimo convenuto. Questi assolverebbe quindi alla funzione di *anchor defendant*, secondo l'efficace espressione utilizzata nel gergo forense inglese, per significare in concreto il convenuto che, in quanto soggetto di diritto alla giurisdizione dei giudici inglesi, è suscettibile di offrire un ancoraggio della controversia complessivamente considerata alla giurisdizione stessa¹². La questione di stabilire se la Shell capogruppo fosse tenuta a osservare un *duty of care* nei confronti degli attori si poneva precisamente al fine di questa valutazione.

La medesima problematica posta dalla coesistenza di un convenuto

¹¹ Si veda l'*Opinion* dovuta a Lord Hamblen, par. 10.

¹² *Ibidem*, con riferimento al *jurisdictional gateway* contemplato dal par. 3.1 della già citata *Practice Direction 6B*, e a due precedenti giurisprudenziali, offerti dalla sentenza del Judicial Committee del Privy Council del 10 marzo 2011 relativa al caso *Altimo Holdings and Investment Ltd v. Kyrgyz Mobil Tel Ltd*, [2011] UKPC 7, par. 82 dell'*Opinion* di Lord Collins of Mapesbury, e alla già citata sentenza della United Kingdom Supreme Court del 10 aprile 2019 relativa al caso *Vedanta Resources Plc and another v. Lungowe and others*, par. 42.

domiciliato in quello che al tempo era uno Stato membro dell'Unione europea, e cioè la società capogruppo, e uno o più convenuti domiciliati in Paesi terzi, vale a dire le società controllate, si poneva con evidenza nel parallelo caso *Municipio de Mariana v. BHP* al quale si è fatto riferimento. Tuttavia, in conseguenza di alcune differenze nelle circostanze di fatto e nella strategia processuale perseguita dagli attori, le questioni di giurisdizione che venivano in considerazione non erano interamente coincidenti. Innanzitutto, l'azione introdotta in Inghilterra era rivolta unicamente nei confronti della capogruppo BHP costituita in Inghilterra, come tale senz'altro soggetta alla giurisdizione inglese secondo le regole del regolamento Bruxelles I-bis in quanto domiciliata in Inghilterra, e nei confronti della sua immediata controllata costituita in Australia, la quale, pur non potendo evidentemente considerarsi domiciliata in Inghilterra per i fini del regolamento, era però considerata a propria volta presente in Inghilterra e quindi soggetta di diritto alla giurisdizione inglese secondo le regole di *common law*, applicabili in via residuale secondo l'art. 6, par. 1, dello stesso regolamento, in quanto svolgente attività presso propri uffici ivi ubicati¹³. Non si poneva conseguentemente, diversamente dal caso *Shell*, la questione che si è vista sorgere con riferimento al *service out of the jurisdiction*, non venendo quindi in considerazione, ai fini della giurisdizione, la questione della sussistenza di un *duty of care* della capogruppo nei confronti degli attori, che invece occupava un posto centrale nel caso *Shell*. Inoltre, diversamente da quest'ultimo caso, nel quale non vi era evidenza di procedimenti paralleli intentati innanzi alle corti nigeriane, nel caso *Municipio de Mariana* gli attori avevano introdotto parallelamente alcune azioni innanzi ai giudici brasiliani, le quali tuttavia non presentavano identità di parti né di oggetto rispetto al procedimento introdotto in Inghilterra. Infatti, oltre al fatto che gli attori innanzi ai giudici inglesi non erano interamente coincidenti con gli coloro che avevano agito innanzi ai giudici brasiliani, innanzi ai quali erano state introdotte due azioni collettive nelle forme previste dal diritto brasiliano.

¹³ Si veda il par. 5 della motivazione della sentenza della Court of Appeal in esame.

no¹⁴, emerge essenzialmente che le azioni introdotte in Brasile erano rivolte nei confronti di una serie di enti e società brasiliane, tra cui la controllata indiretta brasiliana del medesimo gruppo BHP, ma non anche nei confronti della società madre costituita in Inghilterra né della controllata diretta australiana, che erano state invece convenute innanzi ai giudici inglesi¹⁵. Anche l'oggetto materiale delle domande non era coincidente, in considerazione della peculiare struttura delle azioni collettive previste dal diritto brasiliano, venendo ulteriormente in considerazione il fatto che alcuni dei soggetti interessati avevano accettato di aderire ad uno schema di compensazione istituito dalla controllata brasiliana e dalle altre società a vario titolo responsabili della gestione dell'attività estrattiva all'origine del disastro, con la conseguente estinzione di una delle due azioni collettive introdotte innanzi ai giudici brasiliani¹⁶.

Nondimeno, con riferimento alla parallela pendenza di procedimenti in Brasile, pur se introdotti nei confronti di soggetti non coincidenti coi convenuti innanzi ai giudici inglesi e se aventi un oggetto materiale non pienamente coincidente, ma traenti origine dal medesimo fatto, veniva in considerazione la disposizione innovativamente introdotta nell'art. 34 del regolamento Bruxelles I-bis con riferimento alla connessione tra procedimenti pendenti innanzi a giudici di un paese membro, come a quel tempo il Regno Unito, e a giudici di un paese

¹⁴ Come evidenziato nei parr. 21 ss. della motivazione della sentenza in esame, innanzi ai giudici brasiliani erano state intentate due azioni collettive nella forma della *Ação Civil Pública*, istituita dalla legge n. 7.347 del 24 luglio 1985, recante *Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências*, la quale può essere intentata solamente da soggetti che occupino una posizione considerata rappresentativa della collettività di individui i cui interessi si assumano lesi, con conseguente effetto di cosa giudicata, in caso di accoglimento della domanda collettiva, sulle successive azioni individuali, nelle quali incomberà agli attori provare unicamente il nesso di causalità rispetto ai danni da loro subiti e la quantificazione dei danni stessi, mentre, in caso di rigetto dell'azione collettiva, questo non preclude la possibilità di introdurre azioni individuali nei confronti della parte ritenuta responsabile.

¹⁵ Si veda il quadro generale della controversia tracciato nella parte introduttiva della motivazione della sentenza in esame, par. 6.

¹⁶ Si vedano i parr. 30 ss. della motivazione della sentenza in esame.

terzo. Questa disposizione, parallelamente alla regola dell'art. 33 in materia di litispendenza in casi simili, che non veniva in considerazione nel caso in esame per l'assenza di identità delle parti e almeno in parte dell'oggetto delle domande, ha rappresentato una sensibile apertura del fino a quel punto rigidamente intracomunitario sistema di allocazione della giurisdizione in materia civile e commerciale contenuto dapprima nella Convenzione di Bruxelles del 1968 e poi nel regolamento n. 44/2001 o Bruxelles I¹⁷. Il meccanismo introdotto dagli articoli 33 e 34 del regolamento Bruxelles I-*bis* per regolare i casi di litispendenza e connessione tra procedimenti rientranti nell'ambito materiale di applicazione del regolamento e pendenti rispettivamente innanzi a un giudice di un paese membro e a un giudice di un paese terzo, mira a perseguire su una scala non più soltanto ristretta ai rapporti tra i sistemi giurisdizionali degli Stati membri l'obiettivo di realizzare un coordinamento tra le giurisdizioni statali, volto ad evitare lo svolgimento di procedimenti paralleli, forieri non soltanto di un'inopportuna duplicazione dell'attività processuale in Paesi diversi, bensì anche della potenziale emanazione di decisioni incompatibili suscettibili di pregiudicare l'armonia internazionale delle soluzioni. L'introduzione delle regole in questione consente di salvaguardare al tempo stesso il reciproco riconoscimento delle decisioni tra Stati membri, in considerazione dell'effetto preclusivo che su di esso è suscettibile di spiegare il contrasto con una decisione resa in un Paese terzo la quale sia riconoscibile in uno Stato membro. Pur sempre, il meccanismo così come introdotto nelle due disposizioni appena richiamate appare pre-

¹⁷ Si vedano con riferimento alla disciplina della litispendenza e della connessione tra procedimenti pendenti innanzi a giudici di Stati membri e a giudici di Paesi terzi introdotta negli articoli 33 e 34 del regolamento Bruxelles I-*bis*, F. MARONGIU BUONAIUTI, *Lis alibi pendens and Related Actions in the Relationships with the Courts of Third Countries in the Recast of the Brussels I Regulation*, in *Yearbook of Private International Law*, vol. 15 (2013/2014), 87 ss.; P. FRANZINA, *Lis pendens Involving a Third Country under the Brussels I-bis Regulation: An Overview*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2014, 23 ss.; più ampiamente, F. MARONGIU BUONAIUTI, *Lis alibi pendens and related actions before third country courts under the Brussels Ibis Regulation*, in P. Mankowski (cur.), *Research Handbook on the Brussels Ibis Regulation*, Cheltenham, Northampton MA, 2020, 250 ss.

sentare ancora dei limiti, il cui superamento meriterebbe di essere preso in considerazione.

Il primo limite è insito nel fatto che le regole in esame, diversamente dalle disposizioni concernenti la litispendenza e la connessione tra procedimenti pendenti innanzi a giudici di Stati membri diversi, si applicano solamente quando il giudice adito in uno Stato membro sia munito di giurisdizione in base a determinati criteri contemplati dal regolamento Bruxelles I-*bis*, e cioè il foro generale del domicilio del convenuto, ovvero i fori speciali alternativi di cui agli articoli 7, 8 e 9 del regolamento. Se lo scopo di questa limitazione appare abbastanza chiaramente da ricondurre all'esigenza di non pregiudicare l'applicazione delle norme sui fori esclusivi, sugli accordi di scelta del foro e sulla giurisdizione nelle materie, i contratti di assicurazione, i contratti dei consumatori e i contratti individuali di lavoro, nelle quali si pone la finalità di proteggere, anche in sede di allocazione della giurisdizione, la parte debole del rapporto, più difficile è comprendere la ragione per la quale le norme in questione non siano applicabili nei casi in cui la giurisdizione del giudice adito in uno Stato membro si fonda, come previsto dall'art. 6 del regolamento, sulle proprie norme nazionali di giurisdizione, per il fatto che il convenuto è domiciliato in un Paese terzo. Questa esclusione è all'evidenza assai poco funzionale, posto che è proprio nelle situazioni in cui si è in presenza di un convenuto domiciliato in uno Stato terzo che, quantomeno tendenzialmente, potrà più facilmente verificarsi l'ipotesi della pendenza di un procedimento parallelo innanzi ai giudici di uno Stato non membro dell'Unione¹⁸. Per di più, in un caso come quello in esame, nel quale si era in presenza al tempo stesso di un convenuto domiciliato nel Paese membro, a quel tempo, del giudice adito, e di un altro convenuto domiciliato in un Paese terzo, la limitazione in questione ha portato all'incongrua conseguenza per la quale la medesima situazione data dalla pendenza di procedimenti connessi innanzi a giudici di un Paese terzo avrebbe dovuto valutarsi, per quanto riguarda il convenuto do-

¹⁸ Si veda al riguardo F. MARONGIU BUONAIUTI, *op. ult. cit.*, 261 s., in critica anche della mancata presa in considerazione dell'ipotesi in cui la giurisdizione dei giudici di uno Stato membro si basi su una proroga tacita ai sensi dell'art. 26 del regolamento Bruxelles I-*bis*.

miciliato nel Paese membro del foro, in base all'art. 34 del regolamento, mentre, per quanto riguarda il convenuto domiciliato in uno Stato terzo, la medesima situazione avrebbe dovuto regolarsi in base alle regole nazionali in materia, costituite, nella *common law* inglese, dalla dottrina del *forum non conveniens*¹⁹. Deve al tempo stesso osservarsi che, in realtà, le valutazioni richieste dalle due norme degli articoli 33 e 34 del regolamento Bruxelles I-*bis* al fine di pronunciarsi sull'opportunità di una sospensione del procedimento successivamente introdotto innanzi ai giudici dello Stato membro interessato si rivelano in larga parte non dissimili da quelle contemplate dalla dottrina richiamata²⁰.

¹⁹ Si pone a questo riguardo la questione se la mancata inclusione delle ipotesi in cui i giudici di uno Stato membro siano aditi sulla base delle proprie norme nazionali di giurisdizione ai sensi dell'art. 6 del regolamento comporti l'esclusione della possibilità per i giudici stessi di declinare la propria giurisdizione in base alle proprie norme nazionali sulla litispendenza internazionale, o, nel caso dell'ordinamento inglese, della dottrina del *forum non conveniens*, considerato che, secondo quanto affermato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea con riferimento al precedente regolamento n. 44/2001 (Bruxelles I) nel parere del 7 febbraio 2006, richiesta n. 1/03, *Competenza della Comunità a concludere la nuova Convenzione di Lugano concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale*, ECLI:EU:C:2006:81, par. 148, l'ipotesi in questione deve considerarsi rientrare nell'ambito di applicazione del regolamento. In questo senso, P. FRANZINA, *op. cit.*, 32. Nel senso, che appare maggiormente coerente con la finalità insita nell'introduzione delle regole contenute negli articoli 33 e 34 del regolamento, di promuovere un coordinamento con l'attività giurisdizionale che si svolge innanzi ai giudici degli Stati terzi in tutti i casi in cui non venga in considerazione un foro esclusivo o imperativo a protezione di parti deboli, di arguire che il richiamo operato dall'art. 6 del regolamento alle regole nazionali di giurisdizione includa anche le rispettive regole sulla litispendenza e connessione internazionale, R. FENTIMAN, *Articles 33, 34*, in U. Magnus, P. Mankowski (cur.), *European Commentaries on Private International Law*, Vol. I, *Brussels Ibis Regulation*, Köln, 2016, 761; F. MARONGIU BUONAIUTI, *op. ult. cit.*, 262.

²⁰ Con particolare riferimento alla valutazione discrezionale che entrambe le norme degli articoli 33 e 34 del regolamento Bruxelles I-*bis* rimettono ai giudici aditi in uno Stato membro in ordine all'opportunità della sospensione del processo per i fini della giustizia, che appare strettamente ispirata alla valutazione richiesta ai giudici britannici che si trovino ad applicare la dottrina del *forum non conveniens* così come riepilogata nella nota sentenza della House of Lords del 19 novembre 1986 relativa al caso *Spiliada Maritime Corporation v. Cansulex Ltd*, [1987] A.C. 460, spec. 475. La valutazione in questione era già prevista, peraltro, anche nella regola in materia di liti-

Il secondo limite, già rilevato in dottrina, è dato dal perdurare dell'approccio puramente *inter partes* della disciplina del riconoscimento delle decisioni straniere contenuta nel regolamento Bruxelles I-*bis*²¹. A questo riguardo, per quanto sia ben chiaro che la disciplina del riconoscimento e dell'esecuzione delle decisioni contenuta nel regolamento riposi strettamente sul principio della reciproca fiducia tra i sistemi giurisdizionali degli Stati membri, che non è certamente replicabile nei rapporti con i giudici di Paesi terzi, non si può fare a meno di osservare che dal momento in cui nel regolamento ha potuto trovare posto, parallelamente alla disciplina, ugualmente ispirata al medesimo principio, della litispendenza e della connessione tra procedimenti pendenti innanzi a giudici di Stati membri diversi, una disciplina di carattere unilaterale della condotta da tenersi da parte dei giudici degli Stati membri in relazione alla pendenza di procedimenti paralleli innanzi a giudici di Stati terzi, non si comprende per quale ragione non avrebbe potuto affiancarsi alla disciplina già esistente in materia di riconoscimento ed esecuzione delle decisioni emesse negli altri Stati membri una disciplina parallela di carattere unilaterale, relativa al riconoscimento e all'esecuzione negli Stati membri di decisioni emesse da giudici di Paesi terzi nelle materie oggetto del regolamento. L'inserimento di una tale disciplina, che ben avrebbe potuto essere concepita a propria volta in termini maggiormente cautelativi rispetto a quella applicabile in relazione alle decisioni provenienti da altri Stati membri, avrebbe consentito di semplificare ed armonizzare, tra l'altro, la valutazione prognostica, richiesta dagli stessi articoli 33 e 34 del regolamento, con riferimento alla probabilità che il procedimento pendente innanzi a un giudice di uno Stato terzo si concluda con una decisione riconoscibile nello Stato membro del giudice adito. L'introduzione di una disciplina nel senso indicato avrebbe inoltre agevolato

spendenza internazionale contenuta nel codice belga di diritto internazionale privato, su cui P. WAUTELET, *Article 14. Litispendance internationale*, in J. Erauw *et al.* (cur.), *Het Wetboek Internationaal Privaatrecht becommentarieerd – Le Code de droit international privé commenté*, Antwerpen, Oxford, Brussels, 2006, 78. Si vedano P. FRANZINA, *op. cit.*, 34, F. MARONGIU BUONAIUTI, *op. ult. cit.*, 274.

²¹ Si veda S.M. CARBONE, *What about the Recognition of Third States' Foreign Judgments?*, in F. Pocar, I. Viarengo, F.C. Villata (cur.), *Recasting Brussels I*, Padova, 2012, 299 ss., spec. 301 ss.

la valutazione relativa al motivo di esclusione del riconoscimento di una decisione emessa in un altro Stato membro, costituito dal contrasto con una decisione emessa dai giudici di uno Stato terzo che sia riconoscibile nello Stato membro richiesto. Entrambe queste valutazioni, allo stato, devono infatti farsi in ciascuno Stato membro in base alle proprie regole nazionali in materia di riconoscimento delle sentenze straniere²².

3. Prospettive di riforma del regolamento Bruxelles I-bis, nel senso di estendere l'operatività dei criteri di giurisdizione basati sulla connessione ai casi nei quali alcuni dei convenuti siano domiciliati in uno Stato terzo, ovvero di introdurre nel regolamento la previsione di un forum necessitatis per azioni relative alle violazioni dei diritti umani

Proprio allo scopo di ovviare alle limitazioni insite nell'approccio prevalentemente *inter partes* che tuttora caratterizza il sistema di allocazione della giurisdizione contenuto nel regolamento Bruxelles I-bis, che rende le relative regole poco idonee a fronteggiare le difficoltà insite in controversie nelle quali, accanto a convenuti domiciliati in uno Stato membro dell'Unione europea, si registra inevitabilmente la presenza di convenuti domiciliati in uno o più Stati terzi, la Commissione per gli affari giuridici del Parlamento europeo aveva proposto, nel proprio progetto di risoluzione contenente raccomandazioni alla Commissione europea sul dovere di diligenza e la responsabilità delle imprese, di accompagnare alla proposta di direttiva in quest'ultima materia due proposte di regolamento parallele²³. La prima di queste proposte era volta a modificare il regolamento n. 1215/2012 o Bruxelles I-bis allo scopo di introdurre dei criteri di giurisdizione idonei ad applicarsi, superando il tradizionale presupposto del domicilio del

²² Si vedano, per la sottolineatura di questa criticità, P. FRANZINA, *op. cit.*, 33; S. LEIBLE, *Art. 33*, in Th. Rauscher (cur.), *Europäisches Zivilprozess- und Kollisionsrecht – EuZPR/EuIPR, Kommentar*, Band I, *Brüssel Ia-VO*, IV ed., Köln, 2016, 906 ff., spec. 910; MARONGIU BUONAIUTI, *op. ult. cit.*, 270 s.

²³ Parlement européen, Commission des affaires juridiques, *Projet de rapport contenant des recommandations à la Commission sur le devoir de diligence et la responsabilité des entreprises* (2020/2129(INL)), doc. PE657.191v01-00 dell'11 settembre 2020.

convenuto in uno Stato membro, in relazione ad azioni traenti origine da violazioni dei diritti umani²⁴ – nozione assai ampia, alla quale può essere agevole ricondurre, come evidenziato dal preambolo della direttiva sul dovere di diligenza delle imprese come poi adottata²⁵, anche le violazioni del diritto ad un ambiente sano – riconducibili ad imprese rientranti nell’ambito di applicazione della proposta di direttiva in questione. La seconda proposta parallela era volta a modificare il regolamento n. 864/2007 o Roma II, sulla legge applicabile alle obbligazioni non contrattuali, allo scopo di introdurre una nuova regola speciale per l’individuazione della legge applicabile alle obbligazioni non contrattuali scaturenti da violazioni del medesimo genere²⁶.

Iniziando dalla prima delle due ultime proposte che si sono indicate, essa interveniva sulla disciplina contenuta nel regolamento Bruxelles I-*bis* in due modi. Innanzitutto, con l’introduzione di un nuovo criterio speciale di competenza giurisdizionale per connessione, destinato ad affiancarsi ai quattro criteri già previsti al riguardo nell’art. 8 del regolamento. La regola, destinata ad introdursi in un nuovo par. 5 dello stesso art. 8 del regolamento, nella formulazione prospettata nel citato progetto di relazione, più che configurare un’ulteriore ipotesi di connessione di cause, si proponeva di operare un’estensione della portata

²⁴ Ivi, *Annexe de la proposition de résolution: recommandations concernant le contenu des propositions demandées*, II, *Recommandations concernant l’élaboration d’un règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 1215/2012 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2012 portant sur la compétence judiciaire, la reconnaissance et l’exécution des décisions in matière civile et commerciale (Bruxelles I)*, 31 ss.

²⁵ Direttiva (UE) 2024/1760 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e che modifica la direttiva (UE) 2019/1937 e il regolamento (UE) 2023/2859, in *G.U.U.E.*, serie L del 5 luglio 2024, 1 ss., art. 1, par. 1, lettera a). Si vedano anche i considerando n. 2, 5, 8-10 del preambolo della direttiva.

²⁶ *Parlement européen, Commission des affaires juridiques, Projet de rapport contenant des recommandations à la Commission sur le devoir de diligence et la responsabilité des entreprises (2020/2129(INL))*, cit., *Annexe de la proposition de résolution: recommandations concernant le contenu des propositions demandées*, III, *Recommandations concernant l’élaboration d’un règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 864/2007 du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 sur la loi applicable aux obligations non contractuelles (Rome II)*, ivi, 33 ss.

materiale della giurisdizione nei confronti del convenuto già di per sé domiciliato nello Stato membro del giudice adito, o che svolgesse le proprie attività nello Stato membro in questione. L'effetto estensivo perseguito dalla proposta in questione si riferiva alle situazioni in cui un danno verificatosi in un paese terzo potesse essere imputato a una filiale del convenuto o a un'altra impresa con la quale la società madre intrattenesse un rapporto commerciale, così come definito nella parallela proposta di direttiva sul dovere di vigilanza e la responsabilità delle imprese²⁷. La regola così come formulata nel progetto di relazione citato si presentava in realtà piuttosto ambigua, e poco in linea con la sistematica del regolamento Bruxelles I-*bis*, secondo la quale il foro generale del domicilio del convenuto – ai fini del quale è suscettibile di rilevare, per le società e altre persone giuridiche, secondo la definizione contenuta nell'art. 63 dello stesso regolamento, tanto il luogo in cui è ubicata la sede statutaria, quanto quello nel quale è stabilita l'amministrazione centrale, quanto, infine, il luogo in cui è ubicato il centro di attività principale – ha in linea di principio, proprio in quanto trattasi di un foro generale, una portata materiale illimitata. Conseguentemente, il fatto di stabilire se innanzi ai giudici dello Stato membro in cui è considerata domiciliata la società madre questa potrà essere chiamata a rispondere anche di un eventuale fatto illecito posto in essere da una sua filiale o controllata situata in un paese terzo è con evidenza una questione di merito, da risolversi secondo la legge applicabile al fatto illecito, da individuarsi in base alle regole contenute nel regolamento Roma II per gli illeciti rientranti nel suo ambito di applicazione²⁸, e non già in base alle regole sulla giurisdizione. Né, del resto,

²⁷ Ivi, *Annexe de la proposition de résolution: recommandations concernant le contenu des propositions demandées*, II, cit., 32, punto 1 del testo della proposta.

²⁸ E' appena il caso di notare che regolamento (CE) n. 864/2007 sulla legge applicabile alle obbligazioni non contrattuali (Roma II) annovera espressamente, all'art. 15, lettera d), la responsabilità per fatto altrui come rientrante tra le questioni destinate ad essere disciplinate dalla legge individuata in base alle norme di conflitto poste dal regolamento stesso. Si vedano, nel senso di sottolineare l'approccio ampio e tendenzialmente onnicomprensivo col quale nel regolamento Roma II è affrontata la determinazione della portata della legge regolatrice così come individuata nelle disposizioni del regolamento, P. FRANZINA, *Il regolamento n. 864/2007/CE sulla legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali («Roma II»)*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2008,

appare verosimile che la regola proposta, così come inserita all'interno dell'art. 8 del regolamento, potesse intendersi come volta a superare la limitazione all'ambito di applicazione *ratione loci* del foro speciale delle obbligazioni da fatto illecito, di cui all'art. 7, par. 2, del regolamento stesso, criterio, quest'ultimo, il quale sarebbe all'evidenza inoperante ove portasse alla giurisdizione dei giudici di un Paese terzo. Ciò salvo ove si fosse espressamente introdotta una previsione derogatoria, per la quale, nelle ipotesi come quella contemplata nel prospettato art. 8, par. 5, il luogo nel quale l'evento dannoso è avvenuto o può avvenire sarebbe da stato da intendersi come il luogo, che si assume situato in uno Stato membro, nel quale si è svolta l'attività di direzione e controllo da parte della società madre. Un criterio così concepito, tuttavia, si sarebbe rivelato a propria volta di scarsa utilità, in quanto atto a coincidere nuovamente, salvo nell'ipotesi di azioni di accertamento negativo, col foro generale del domicilio di quest'ultima società. Al più, la norma così come concepita avrebbe potuto invocarsi nei confronti di una società madre non domiciliata in uno Stato membro, ma svolgente attività, benché non a titolo principale, in uno Stato membro, sul modello di quanto avveniva, nel caso *Municipio de Mariana* sopra evocato, con riferimento alla società australiana del gruppo BHP, la quale, pur non avendo nel Regno Unito, a quel tempo Paese membro, il proprio domicilio per i fini del regolamento Bruxelles I-bis, nondimeno risultava svolgere in quello Stato una parte della propria attività, così risultando soggetta alla giurisdizione inglese in base alle regole di *common law*²⁹.

Più lineare e con evidenza ispirata a disposizioni analoghe presenti in altri regolamenti adottati delle istituzioni dell'Unione nell'ambito della disciplina della cooperazione giudiziaria in materia civile si pre-

971 ss., spec. 1036; I. BACH, *Art. 15*, in P. Huber (cur.), *Rome II Regulation. Pocket Commentary*, München, 2011, 343 ss.; C. HONORATI, *Regolamento n. 864/2007 sulla legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali*, in F. Preite, A. Gazzanti Pugliese di Cotrone (cur.), *Atti notarili. Diritto comunitario e internazionale*, in *Trattato notarile*, diretto da F. Preite, Torino, 2011, 483 ss.; F. MARONGIU BUONAIUTI, *Le obbligazioni non contrattuali nel diritto internazionale privato*, Milano, 2013, 93 ss.

²⁹ Si veda la sentenza della Court of Appeal, Civil Division, dell'8 luglio 2022, *Municipio de Mariana v. BHP Group (UK) Ltd, BHP Group Ltd*, cit., par. 5 della parte introduttiva.

sentava l'altra modifica al regolamento Bruxelles I-*bis* prospettata nel citato progetto di relazione della Commissione affari giuridici del Parlamento europeo. Essa prevedeva l'introduzione di un articolo 26-*bis*, da collocarsi quindi sistematicamente a chiusura del capo del regolamento relativo ai criteri di competenza giurisdizionale, istitutivo di un *forum necessitatis*. La regola prospettata corrispondeva, quanto ai requisiti, alle regole analoghe presenti nei regolamenti c.d. di nuova generazione, e cioè il regolamento n. 4/2009 in materia di obbligazioni alimentari, il regolamento n. 650/2012 in materia di successioni e i due regolamenti gemelli, se così possono dirsi, 2016/1103 e 2016/1104, adottati in cooperazione rafforzata in materia, rispettivamente, di regimi patrimoniali tra coniugi e di effetti patrimoniali delle unioni registrate³⁰. La norma così come formulata nella proposta in questione, nondimeno, non ambendo a introdurre in termini generali nel regolamento Bruxelles I-*bis* un istituto il cui inserimento era stato espressamente previsto a suo tempo dalla Commissione europea nell'iniziale proposta di rifusione del precedente regolamento Bruxelles I nel contesto di un più generalizzato superamento dell'approccio basato sul domicilio del convenuto in uno Stato membro come criterio rilevante al fine dell'applicazione della disciplina della giurisdizione contenuta nel regolamento stesso³¹, limitava l'invocazione del *forum necessitatis*

³⁰ Si vedano, con riferimento alle regole che prevedono, in termini corrispondenti, un *forum necessitatis* all'interno dei regolamenti richiamati, tra gli altri, P. FRANZINA, *Sul forum necessitatis nello spazio giudiziario europeo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2009, 1121 ss., spec. 1122 ss.; G. ROSSILLO, *Forum necessitatis e flessibilità dei criteri di giurisdizione nel diritto internazionale privato nazionale e dell'Unione europea*, in *Cuadernos de derecho transnacional*, 1/2010, 403 ss., spec. p. 404 ss.; A. BONOMI, *Article 11*, in A. Bonomi, P. Wautelet (cur.), *Le droit européen des successions. Commentaire du règlement n° 650/2012 du 4 juillet 2012*, 2a ed., Bruxelles, 2016, 243 ss.; F. MARONGIU BUONAIUTI, *Article 11*, in A.-L. Calvo Caravaca, A. Davì, H.-P. Mansel (cur.), *The EU Succession Regulation. A Commentary*, Cambridge, 2016, 199 ss.

³¹ Si veda la Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (rifusione), COM(2010)748 del 14 dicembre 2010, cit. art. 26, su cui F. MARONGIU BUONAIUTI, *La tutela del diritto di accesso alla giustizia e della parità delle armi tra i litiganti nella proposta di revisione del regolamento n. 44/2001*, in A. Di Stefano, R. Sapienza (cur.), *La tutela dei diritti umani e il diritto internazionale*, Napoli, 2012, 345 ss., spec. 355 ss.

alle medesime controversie già prese in considerazione nella regola di cui al prospettato art. 8, par. 5, sopra esaminata. Ciò comportava come conseguenza che la regola del *forum necessitatis* così come configurata nel prospettato art. 26-bis avrebbe potuto invocarsi, ove anche la parallela modifica appena richiamata fosse stata accolta, unicamente nei confronti di una società controllata domiciliata in un Paese terzo e non svolgente attività in alcuno Stato membro. La norma, in ogni caso, inserendosi in un sistema nel quale, diversamente da quanto era stato prospettato dalla Commissione europea nell'iniziale proposta di rifusione del regolamento Bruxelles I sopra ricordata, permane la coesistenza tra regole europee e regole nazionali di competenza giurisdizionale, avrebbe sollevato dei problemi di coordinamento con l'art. 6 del regolamento. Quest'ultima disposizione, come già si è ricordato, prevede che nei casi in cui il convenuto sia domiciliato in un Paese terzo, la competenza giurisdizionale dei giudici degli Stati membri resti disciplinata dalle loro regole nazionali di giurisdizione³². Ciò, conseguentemente, pone la questione di stabilire se, al fine del requisito per l'invocazione del *forum necessitatis* consistente nell'assenza di alcun giudice di uno Stato membro che sia competente ovvero munito di giurisdizione in base al regolamento, debba, in base alla regola così come prospettata, aversi riguardo, in relazione, evidentemente, a un convenuto non domiciliato in uno Stato membro, anche alla possibilità che un giudice di uno Stato membro possa avere giurisdizione in base alle proprie regole nazionali in virtù del richiamo che ad esse è fatto

³² Non è un caso, infatti, che una regola corrispondente sul *forum necessitatis* non sia stata introdotta nel più recente regolamento (UE) 2019/1111 relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di potestà genitoriale, e alla sottrazione internazionale di minori (c.d. Bruxelles II-ter), dal momento che tale regolamento, riflettendo la struttura generale del precedente regolamento n. 2201/2003 (Bruxelles II-bis) che ha sostituito, prevede a sua volta, rispettivamente all'art. 6 per le controversie matrimoniali e all'art. 14 per le controversie in materia di potestà genitoriale, un ruolo residuale per le regole nazionali di giurisdizione. Si vedano, in ordine alla limitata incidenza della nuova rifusione operata col regolamento 2019/1111 sui tratti generali della disciplina della giurisdizione già contenuta nel regolamento n. 2201/2003, particolarmente in materia matrimoniale, A. DAVÌ, A. ZANOBETTI, *Il nuovo regolamento UE 2019/1111 e la circolazione di separazioni e divorzi nello spazio giudiziario europeo*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2019, 749 ss., spec. 751 ss.

dall'art. 6 del regolamento³³. Il carattere eccezionale e meramente residuale del *forum necessitatis*, come strumento volto ad intervenire come *extrema ratio* al fine di prevenire un diniego di giustizia³⁴, suggerisce un'interpretazione per la quale, dal momento in cui è il regolamento stesso a rinviare nei casi in questione alle regole nazionali di giurisdizione dei singoli Stati membri, al fine di poter accertare che nessun giudice di uno Stato membro sia altrimenti munito di giurisdizione si debba aver riguardo anche a queste ultime regole. Quantomeno, onde non rendere la valutazione complessa al punto da pregiudicare l'effetto utile della norma in questione, sarebbe stato necessario prendere in considerazione le regole di giurisdizione vigenti negli Stati membri con cui la controversia avesse presentato un sufficiente collegamento.

³³ In questo senso appare orientare, come già rilevato in precedenza con riferimento alla mancata inclusione dell'ipotesi di cui all'art. 6 del regolamento Bruxelles I-*bis* tra quelle nelle quali possono trovare applicazione le regole degli articoli 33 e 34 del regolamento stesso, la soluzione accolta dalla Corte di giustizia nel parere del 7 febbraio 2006, richiesta 1/03, cit., concernente la competenza della allora Comunità a concludere la nuova Convenzione di Lugano, par. 148.

³⁴ Deve rilevarsi che l'introduzione in termini generali del *forum necessitatis* come strumento volto a prevenire situazioni di diniego di giustizia è stata contemplata, riflettendo non soltanto l'ampio anche se, come si è rilevato, non generalizzato accoglimento dell'istituto nei regolamenti dell'Unione europea in materia di cooperazione giudiziaria civile, bensì anche la sua presenza in un certo numero, pur certo ancora minoritario, di legislazioni statali, dalla risoluzione adottata dall'Institut de droit international nella sessione svoltasi *on-line* nel 2021 su *Human Rights and Private International Law*, all'art. 4. Si veda in proposito F. MARONGIU BUONAIUTI, *Art. 4 della risoluzione dell'Institut de droit international su Human Rights and Private International Law: il forum necessitatis come strumento volto a garantire il diritto di accesso alla giustizia*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2022, 355 ss. Si vedano anche, quanto alle opportunità offerte dal *forum necessitatis* quale strumento per garantire l'accesso alla giustizia nel contenzioso relativo alle violazioni dei diritti umani legate alle attività commerciali, L. ROORDA, C. RYNGAERT, *Business and Human Rights Litigation in Europe and Canada: The Promises of Forum of Necessity Jurisdiction*, in *RabelsZeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht*, 2016, 783 ss.

4. *Opportunità di intervenire parallelamente anche sulle regole relative alla legge applicabile alla responsabilità da fatto illecito contenute nel regolamento CE n. 864/2007 (c.d. Roma II), estendendo la regola speciale già presente con riferimento ai danni all'ambiente alle altre ipotesi di violazioni dei diritti umani*

Come si è già accennato, la seconda proposta di regolamento contenuta nel citato progetto di risoluzione elaborato dalla Commissione affari giuridici del Parlamento europeo intendeva accompagnare la proposta di direttiva sul dovere di diligenza e la responsabilità delle imprese con l'introduzione di una regola speciale per l'individuazione della legge applicabile alle violazioni dei diritti umani avvenute nell'ambito delle catene di valore delle imprese rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva in questione³⁵. La regola proposta era destinata ad inserirsi nel regolamento n. 864/2007 sulla legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali, c.d. regolamento Roma II. Il regolamento in questione, in rapporto al regolamento Bruxelles I-bis, presenta il non trascurabile vantaggio, in termini di semplicità ed uniformità applicativa, di contenere regole sull'individuazione della legge applicabile le quali – secondo quel che può considerarsi un tratto comune alle regole di diritto internazionale privato in senso stretto contenute nei diversi regolamenti adottati dall'Unione nei diversi ambiti della cooperazione giudiziaria in materia civile – si applicano *erga omnes* ovvero universalmente, e cioè anche ove portino all'applicazione della legge di uno Stato terzo³⁶. Come sottolineato nel pream-

³⁵ Parlement européen, Commission des affaires juridiques, *Projet de rapport contenant des recommandations à la Commission sur le devoir de diligence et la responsabilité des entreprises* (2020/2129(INL)), *Annexe, III, Recommandations concernant l'élaboration d'un règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 864/2007 du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 sur la loi applicable aux obligations non contractuelles (Rome II)*, cit., 33 ss.

³⁶ Art. 3 del regolamento (CE) n. 864/2007 sulla legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali («Roma II»). Come è stato rilevato in dottrina, questa soluzione consente di evitare la difficoltà di distinguere nettamente le situazioni puramente interne all'Unione europea da quelle che presentano collegamenti con Stati terzi, sulla quale si veda G. ROSSOLILLO, *Territorio comunitario, situazione interna all'ordinamento comunitario e diritto internazionale privato*, in *Rivista di diritto internazionale*,

bolo della proposta, l'efficacia *erga omnes* delle regole di conflitto contenute nel regolamento Roma II, unita alla focalizzazione della regola generale contenuta nell'art. 4, par. 1, del regolamento sul luogo nel quale il danno si è prodotto rischiano materialmente di comportare l'assoggettamento di una pretesa risarcitoria rivolta nei confronti di una società multinazionale per danni causati da una sua controllata in un Paese terzo alla legge di quest'ultimo Paese, col rischio concreto di veder applicate alla domanda norme ispirate ad un livello di tutela dei diritti delle persone coinvolte più basso di quello che potrebbe essere garantito in base alla legge dello Stato membro nel quale ha sede la società madre, legge la quale, in prospettiva, dovrà essere adeguata agli *standards* fissati nella direttiva sul dovere di diligenza e la responsabilità delle imprese, come nel frattempo adottata³⁷.

Ora, come è noto, il regolamento Roma II già si fa carico di questa problematica nella regola di conflitto speciale dettata dall'art. 7 in materia di danni ambientali, con riferimento ai quali, in deroga alla regola generale, il regolamento consente al danneggiato di invocare l'applicazione della legge del luogo nel quale si è svolta la condotta dannosa in luogo di quella del luogo dell'*eventus damni*, che troverebbe applicazione secondo la regola generale, così espressamente consentendo alla parte lesa di avvalersi degli *standards* più elevati di tutela ambien-

2004, 695 ss., nonché le ulteriori difficoltà insite nel dover applicare due distinti sistemi di regole sull'individuazione della legge applicabile, in relazione alle situazioni puramente interne all'ordinamento dell'Unione e a quelle collegate al tempo stesso con uno o più Stati terzi, come sottolineato, tra gli altri, da A. DAVI, *Il diritto internazionale privato della famiglia e le fonti di origine internazionale o comunitaria*, ivi, 2002, 861 ss., spec. 879 ss.; P. PICONE, *Diritto internazionale privato comunitario e pluralità dei metodi di coordinamento tra ordinamenti*, in P. Picone (cur.), *Diritto internazionale privato e diritto comunitario*, Padova, 2004, 485 ss., spec. 497 ss.; con specifico riferimento al regolamento in esame, M. WILDERSPIN, *The Rome II Regulation: Some Policy Observations*, in *Nederlands internationaal Privaatrecht*, 2008, 408 ss., spec. 410 ss.; P. FRANZINA, *Il regolamento CE n. 864/2007*, cit., 976 s.; F. MARONGIU BUONAIUTI, *Le obbligazioni non contrattuali*, cit., 91 s.

³⁷ Parlement européen, Commission des affaires juridiques, *Projet de rapport contenant des recommandations à la Commission sur le devoir de diligence et la responsabilité des entreprises* (2020/2129(INL)), *Annexe*, III, cit., considerando n. 4 della proposta di regolamento modificativo del regolamento Roma II così come prospettata dalla Commissione giuridica del Parlamento europeo.

tale eventualmente in vigore nel Paese della condotta rispetto a quelli vigenti nel paese nel quale si è prodotto il danno³⁸. La modifica proposta, concepita per affiancarsi, senza sostituirla o modificarla, alla regola speciale appena citata, sostanzialmente avrebbe esteso la possibilità di *optio legis* a favore del danneggiato con riferimento più ampiamente alle violazioni dei diritti umani verificatesi nella catena di valore di un'impresa rientrante nell'ambito di applicazione della direttiva sul dovere di diligenza e responsabilità delle imprese nel frattempo adottata. Nell'ambito materiale così definito, l'*optio legis* a favore del danneggiato sarebbe stata estesa non soltanto alla legge del luogo della condotta in luogo di quella dell'*eventus damni*, bensì anche alla legge del luogo in cui la società madre ha il proprio domicilio, o – in ciò riflettendo la regola prospettata ai fini della giurisdizione nel proposto art. 8, par. 5, da inserirsi nel regolamento Bruxelles I-bis – nel caso in cui il domicilio della società in questione sia in un Paese terzo, alla legge del Paese nel quale la società madre esercita le sue attività. Queste ultime due leggi saranno peraltro destinate a coincidere, nella gran parte dei casi in questione, con la legge del luogo della condotta. Infatti, ove la condotta dannosa imputata alla società madre si configuri, come tendenzialmente avviene nei casi in esame, in termini di omesso o inadeguato controllo o direzione delle attività della controllata, essa sarà verosimilmente da localizzarsi nel luogo nel quale vengono prese le decisioni pertinenti da parte degli organi della prima società³⁹.

³⁸ Si vedano in proposito, tra gli altri, F. MUNARI, L. SCHIANO DI PEPE, *Liability for Environmental Torts in Europe*, in A. Malatesta (cur.), *The Unification of Choice of Law Rules on Torts and Other Non-Contractual Obligations in Europe*, Padova, 2006, 173 ss.; TH. KADNER GRAZIANO, *The Law Applicable to Cross-Border Damage to the Environment. A Commentary on Article 7 of the Rome II Regulation*, in *Yearbook of Private International Law*, 2007, 71 ss.; C. HONORATI, *op. cit.*, 543; F. MARONGIU BUONAIUTI, *op. ult. cit.*, 130 ss.; G. VAN CALSTER, *Lex ecologia. On applicable law for environmental pollution (Article 7 Rome II), a pinnacle of business and human rights as well as climate change litigation*, in *IPRax – Praxis des internationalen Privat- und Verfahrensrechts*, 2022, 441 ss.

³⁹ L'estensione dell'ambito materiale nel quale può essere consentita un'*optio legis* a favore della legge del Paese nel quale è posta in essere la condotta dannosa in luogo della legge del Paese nel quale si manifesta l'*eventus damni* che è destinata ad applicarsi secondo la regola generale di cui all'art. 4, par. 1, del regolamento Roma II è peraltro prospettata come soluzione di carattere generale nel contesto di un'eventuale revi-

5. *La soluzione accolta nella direttiva concernente il dovere di diligenza delle imprese, con l'attribuzione di un carattere di applicazione necessaria agli standards in termini di responsabilità da fissarsi negli Stati membri in attuazione della direttiva stessa*

Per un verso, le soluzioni prospettate sul fronte della disciplina della giurisdizione e della legge applicabile con riferimento alla responsabilità delle società multinazionali per violazioni dei diritti umani, come concepite nelle due proposte di regolamento che si sono esaminate, apparivano sicuramente perfettibili sul piano dei criteri proposti e del coordinamento con le altre regole esistenti all'interno dei due regolamenti, rispettivamente, Bruxelles I-bis e Roma II, nei quali erano destinate ad inserirsi⁴⁰. Per altro verso, le modifiche proposte puntava-

sione della disciplina recata dal regolamento stesso da S. C. SYMEONIDES, *Rome II et la responsabilité délictuelle transfrontière: une nécessaire refonte*, in *Revue critique de droit international privé*, 2022, 683 ss.; per una rivisitazione critica dell'orientamento che ha portato alla prevalenza, tanto, in un primo momento, ai fini della giurisdizione in base alla Convenzione di Bruxelles del 1968 e dei regolamenti che la hanno sostituita, quanto, in seguito e sulla scia della giurisprudenza formatasi a questo riguardo, ai fini della legge applicabile nel regolamento Roma II, del luogo dell'eventus damni sul luogo della condotta dannosa come criterio di localizzazione del fatto illecito, A. DAVI, *La localisation du dommage d'origine délictuelle en droit international privé italien et dans la jurisprudence de la Cour de justice européenne*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2022, 657 ss., spec. 673 ss.

⁴⁰ Sul piano della disciplina della giurisdizione in materia appare strutturata più efficacemente la proposta elaborata dal Groupe européen de droit international privé, *Recommandation du Groupe européen de droit international privé (GEDIP/EGPIL) à la Commission européenne concernant les aspects de droit international privé du futur instrument de l'Union européenne sur le devoir de diligence et la responsabilité des entreprises*, 8 ottobre 2021, par. 2, punto 2.1, dove il Groupe européen ha prospettato l'estensione del meccanismo della connessione per cumulo soggettivo attualmente contemplata all'art. 8, par. 1, del regolamento Bruxelles I-bis nei confronti di convenuti non domiciliati in uno Stato membro, così da consentire, in ipotesi, di convenire innanzi ai giudici dello Stato membro nel quale sia domiciliata la società madre anche una o più società controllate aventi sede in un Paese terzo, come indicato nel commento che accompagna la raccomandazione, ivi, p. 4. Si veda anche il progetto, elaborato dall'Open-Ended Intergovernmental Working Group (OEIGWG) istituito dal Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, di un *Legally Binding Instrument to Regulate*, in *International Human Rights Law, the Activities of Transnational Corporations*

no apprezzabilmente a rendere più completa l'attuazione degli obiettivi perseguiti con la direttiva sul dovere di diligenza e la responsabilità delle imprese nel frattempo adottata a livello di disciplina materiale della condotta delle società stesse e della relativa responsabilità⁴¹.

E' quindi sicuramente da criticare il fatto che nella risoluzione adottata dal Parlamento europeo sulla scorta del progetto della Commissione affari giuridici sia scomparso il testo delle due proposte di regolamento in questione⁴², e che, conseguentemente, la Commissione europea abbia fatto seguito con la presentazione della sola proposta di direttiva sul dovere di diligenza e di responsabilità delle imprese⁴³, la quale è stata infine adottata nel mese di giugno 2024⁴⁴, senza accompagnare la proposta di direttiva con proposte parallele di regolamento volte ad incidere sulla disciplina della giurisdizione e della legge applicabile in materia, secondo la visione maggiormente organica e sistema-

and Other Business Enterprises, OEIGWG Chairmanship Third Revised Draft 17.08.2021, il quale, all'art. 9, prevede un ventaglio di fori alternativi innanzi ai quali possano essere introdotte azioni intraprese dalle vittime di violazioni dei diritti umani rientranti nell'ambito di applicazione dello strumento, con l'aggiunta, all'art. 9.4, di un foro basato sulla connessione per cumulo soggettivo. Si vedano in proposito, con riferimento al progetto in questione, noto anche come *Draft Treaty on Business and Human Rights*, N. BUENO, C. BRIGHT, *Implementing Human Rights Due Diligence Through Corporate Civil Liability*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2020, 789 ss., spec. 797 ss., e, con riferimento alle regole di giurisdizione prospettate, R. GRECO, *Corporate Human Rights Due Diligence and Civil Liability: Steps Forward Towards Effective Protection?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2023, 5 ss., spec. 22 ss.

⁴¹ Si veda ancora il *Projet de rapport contenant des recommandations à la Commission sur le devoir de diligence et la responsabilité des entreprises* elaborato dalla Commissione giuridica del Parlamento europeo, 2020/2129(INL), cit., punti 14 e 15.

⁴² Si veda il doc. P9 TA(2021)0073, *Dovere di diligenza e responsabilità delle imprese. Risoluzione del Parlamento europeo del 10 marzo 2021 recante raccomandazioni alla Commissione concernenti la dovuta diligenza e la responsabilità delle imprese* (2020/2129(INL)), spec. punto 29.

⁴³ Commissione europea, *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e che modifica la direttiva (UE) 2019/1937*, COM(2022) 71 final del 23 febbraio 2022.

⁴⁴ Direttiva (UE) 2024/1760 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e che modifica la direttiva (UE) 2019/1937 e il regolamento (UE) 2023/2859, cit.

tica della materia che aveva ispirato il progetto di relazione della Commissione affari giuridici del Parlamento europeo sul quale ci si è soffermati. Nondimeno, tanto nella risoluzione adottata dal Parlamento europeo quanto nella successiva proposta di direttiva presentata dalla Commissione europea, si è tentato un pur limitato recupero della dimensione internazionalprivatistica della problematica. Ciò è avvenuto mediante l'inserimento, dapprima, in un articolo autonomo del testo come prospettato dal Parlamento europeo nella raccomandazione allegata alla risoluzione adottata⁴⁵, e poi, in termini in di minore evidenza e di più limitata portata materiale, in un paragrafo della disposizione dedicata alla responsabilità delle imprese nella proposta di direttiva presentata dalla Commissione europea⁴⁶, rimasto sostanzialmente inalterato nel testo della direttiva come poi adottata,⁴⁷ della previsione dell'obbligo per gli Stati membri di conferire carattere di applicazione necessaria alle disposizioni pertinenti della direttiva, ovvero alle disposizioni nazionali adottate in attuazione della stessa.

In concreto, la disposizione così come si presenta formulata nell'art. 29, par. 7, della direttiva relativa al dovere di diligenza delle imprese come poi adottata pare restringere la portata materiale della previsione così come era stata inizialmente formulata nella raccomandazione allegata alla risoluzione del Parlamento europeo. L'iniziale formulazione presentava un margine di ambiguità quanto alla individuazione delle «disposizioni pertinenti», alle quali il previsto riconoscimento del carattere di applicazione necessaria avrebbe dovuto riferirsi, non risultando effettivamente chiaro quali dovessero precisamente essere le regole contenute nella proposta direttiva a dover essere considerate tali. La norma come successivamente riformulata nella

⁴⁵ Doc. P9_TA(2021)0073, *Dovere di diligenza e responsabilità delle imprese. Risoluzione del Parlamento europeo del 10 marzo 2021*, cit., art. 20 del testo prospettato della proposta da presentarsi da parte della Commissione europea.

⁴⁶ *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e che modifica la direttiva (UE) 2019/1937*, COM(2022) 71 final, cit., art. 22, par. 5, e considerando n. 61 del preambolo.

⁴⁷ Si veda l'art. 29, par. 7 della direttiva (UE) 2024/1760, cit., e il considerando n. 90 del preambolo.

proposta di direttiva e transitata, con una minima revisione lessicale⁴⁸, nel testo della direttiva come poi adottata chiarisce, infatti, che il carattere di applicazione necessaria sarà da conferirsi, per un verso, non già alle disposizioni della direttiva in quanto tali, bensì alle disposizioni nazionali di recepimento, ciò che appare maggiormente coerente con la tradizionale configurazione delle norme di applicazione necessaria come disposizioni suscettibili di applicarsi direttamente alla fattispecie in questione indipendentemente dal suo assoggettamento ad altra legge in base alle norme di diritto internazionale privato⁴⁹, e, per altro verso, individua espressamente come oggetto del previsto conferimento del carattere di applicazione necessaria il regime di responsabilità delle imprese adottato in recepimento delle disposizioni contenute nello stesso art. 29 della direttiva.

Inoltre, non si può fare a meno di notare un'ulteriore sfumatura tra la previsione così come formulata nella raccomandazione allegata alla risoluzione adottata dal Parlamento europeo, per la quale le disposizioni prese in considerazione avrebbero dovuto considerarsi norme di applicazione necessaria ai sensi dell'art. 16 del regolamento n. 864/2007 o Roma II, quale che fosse la legge regolatrice, e la previsione poi inserita nella proposta di direttiva presentata dalla Commissione europea e che ora appare nella direttiva come adottata, per la quale le disposizioni nazionali di recepimento rivestiranno carattere di applicazione necessaria nel caso in cui il diritto applicabile non sia quello di uno Stato membro. In realtà, la differenza è in questo caso di minore portata rispetto a quanto possa sembrare, se si considera che l'iniziale formulazione della disposizione, così come contenuta nella raccoman-

⁴⁸ Laddove l'art. 22, par. 5, della proposta di direttiva prevedeva il conferimento del carattere di applicazione necessaria alla «responsabilità prevista dalle disposizioni di diritto nazionale che recepiscono il presente articolo», l'art. 29, par. 7, della direttiva come poi adottata prevede, in termini maggiormente anodini, il conferimento di tale carattere alle «disposizioni di diritto nazionale che recepiscono il presente articolo».

⁴⁹ Si veda in generale, per tutti, A. BONOMI, *Le norme imperative nel diritto internazionale privato*, Zürich, 1998, 138 ss.; per una ricostruzione del contributo dato dalla dottrina italiana del secondo dopoguerra allo studio di questa categoria di norme, A. DAVÌ, *La Rivista e gli studi di diritto internazionale privato in Italia nel dopoguerra*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2007, 5 ss., spec. 33 ss.

dazione allegata alla risoluzione del Parlamento europeo, si riferiva, impropriamente come si è rilevato, alle norme della direttiva in quanto tali, con ciò presupponendo, per ineludibile implicazione, che il carattere di applicazione necessaria della disciplina considerata si sarebbe posto nei confronti del diritto di Stati non soggetti alle sue disposizioni. Per di più, non si può fare a meno di notare che la Corte di giustizia nella nota sentenza *Unamar* ha preso posizione restrittivamente in ordine alla possibilità per i giudici di uno Stato membro di applicare quali norme di applicazione necessaria del foro le disposizioni nazionali di recepimento di una direttiva europea in luogo delle disposizioni di recepimento adottate nella legge di un altro Stato membro individuata come applicabile al rapporto in virtù delle norme di diritto internazionale privato⁵⁰. Ciò nella misura in cui le norme nazionali di recepimento contenute in quest'ultima legge diano corretta attuazione, nei limiti del margine di discrezionalità concretamente lasciato agli Stati membri al riguardo, alla direttiva in questione, e ciò a prescindere dal fatto che le norme di recepimento contenute nella legge del foro potessero rivelarsi idonee a fornire una tutela più ampia agli interessi della categoria di soggetti presi in considerazione dalla direttiva in questione⁵¹. La soluzione accolta nell'art. 29, par. 7, della direttiva sul dovere di diligenza delle imprese appare, quindi, coerente con l'obiettivo di evitare, per un verso, un'inopportuna compressione del margine di autonomia lasciato ai singoli Stati membri nella scelta dei termini più in linea con il modo di essere dei rispettivi ordinamenti giuridici nei quali dare attuazione agli obiettivi di fissazione di un adeguato *standard* di responsabilità delle imprese posti dalla direttiva. La formulazione adottata nella direttiva evita, al tempo stesso, in ossequio al principio della reciproca fiducia che è cardine del sistema della cooperazione giudiziaria civile nell'Unione, che i giudici di uno Stato membro possano essere chiamati a imbarcarsi in un inopportuno esercizio di comparazione delle proprie disposizioni nazionali di recepimento della direttiva con quelle adottate in altri Stati membri. Al tempo stesso, la previsione del carat-

⁵⁰ Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 17 ottobre 2013, Causa C-184/12, *United Antwerp Maritime Agencies (Unamar) c. Navigation Maritime Bulgare*, ECLI:EU:C:2013:663.

⁵¹ Ivi, par. 52.

tere di applicazione necessaria delle norme in questione nei casi in cui ad essere applicabile sia la legge di un Paese terzo si rivela chiaramente rivolta al fine, coerente con la logica già esplicitata dalla Corte di giustizia nella più risalente sentenza *Ingmar*⁵², di evitare che l'attuazione degli obiettivi posti dal legislatore dell'Unione possa essere frustrata per effetto dell'assoggettamento di un rapporto, di per sé rientrante nell'ambito disciplinato dalla direttiva in questione, alla legge di uno Stato terzo, della quale non può attendersi che necessariamente persegua obiettivi analoghi⁵³.

6. Considerazioni conclusive

La soluzione adottata nella direttiva sul dovere di diligenza delle imprese, consistente nel considerare come norme di applicazione necessaria le regole concernenti la responsabilità delle imprese ricadenti nell'ambito di applicazione materiale della direttiva stessa così come contenute nella legislazione nazionale di recepimento nei casi in cui sia applicabile la legge di uno Stato terzo, costituisce un rimedio solo parzialmente soddisfacente alle difficoltà con le quali si trovano confrontati i soggetti danneggiati da violazioni dei diritti umani e, più specificamente, per quanto rileva ai fini di questo studio, da danni ambientali

⁵² Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza del 9 novembre 2000, Causa C-381/98, *Ingmar GB Ltd c. Eaton Leonard Technologies Inc.*, ECLI:EU:C:2000:605, par. 25.

⁵³ Si veda, nel senso che l'applicazione quali norme di applicazione necessaria di disposizioni appartenenti ad una legge diversa da quella applicabile in base alle norme di diritto internazionale privato presuppone, particolarmente nella misura in cui possa essere suscettibile di rilevare come un ostacolo all'esercizio all'interno dell'Unione europea delle libertà tutelate dai Trattati, una comparazione tra gli effetti suscettibili di derivare dall'applicazione delle norme in questione rispetto a quelli suscettibili di scaturire dall'applicazione della legge altrimenti applicabile secondo le norme di diritto internazionale privato, alla luce di quanto affermato dalla Corte di giustizia nella sentenza del 23 novembre 1999, Cause riunite C-369/96 e C-376/96, *Arblade e Leloup*, ECLI:EU:C:1999:575, par. 30 ss., A. DAVÌ, *op. ult. cit.*, 36 s.; N. BOSCHIERO, *I limiti al principio d'autonomia posti dalle norme generali del regolamento Roma I*, in N. Boschiero (cur.), *La nuova disciplina comunitaria della legge applicabile ai contratti (Roma I)*, Torino, 2009, 67 ss., spec. 87; F. MARONGIU BUONAIUTI, *op. ult. cit.*, 161.

imputabili a enti rientranti nella catena di valore di società multinazionali. Infatti, per quanto, nella misura in cui si tratti di quest'ultimo tipo di danni, innanzi ai giudici degli Stati membri soggetti all'applicazione del regolamento n. 864/2007 o Roma II possa essere esercitata dai soggetti che si ritengono lesi l'*optio legis*, contemplata dall'art. 7 del regolamento a favore della legge del luogo nel quale si è svolta la condotta dannosa in luogo della legge del luogo nel quale si è manifestato il danno, anche questa possibilità rischia di rivelarsi non risolutiva. Rimane, infatti, l'ostacolo per cui, in mancanza di un criterio idoneo a radicare la giurisdizione dei giudici di uno Stato membro relativamente ad un'azione risarcitoria del tipo considerato, i soggetti interessati si troverebbero nell'impossibilità tanto di esercitare l'*optio legis* prevista dall'art. 7 del regolamento Roma II, quanto, per le restanti violazioni dei diritti umani non riconducibili a danni ambientali, di avvalersi della disciplina materiale della responsabilità delle imprese contenuta nella legislazione nazionale di recepimento della direttiva quali norme di applicazione necessaria nel senso dell'art. 29, par. 7, della direttiva stessa. Entrambe queste opportunità presuppongono, infatti, che dell'individuazione della disciplina applicabile si discuta innanzi ai giudici di uno Stato membro, soggetto, rispettivamente, al regolamento Roma II ovvero alla direttiva in questione⁵⁴.

Peraltro, lo stretto ed inscindibile collegamento delle due dimensioni della disciplina della giurisdizione e della legge applicabile alle

⁵⁴ E' appena il caso di ricordare a questo proposito che le regole di giurisdizione, in quanto suscettibili di determinare l'applicazione delle regole contenute in un determinato sistema di diritto internazionale privato piuttosto che in un altro, hanno un'inevitabile incidenza sull'individuazione della legge applicabile a un determinato rapporto giuridico. Si vedano al riguardo, tra gli altri, nell'ambito di una letteratura amplissima, W. WENGLER, *The General Principles of Private International Law*, in *Recueil des cours de l'Académie de droit international de la Haye*, vol. 104 (1961-III), 273 ss., spec. 443 ss.; P. PICONE, *Les méthodes de coordination entre ordres juridiques en droit international privé*, ivi, vol. 276 (1999), 9 ss., spec. 259 ss.; L. DE LIMA PINHEIRO, *A triangularidade do direito internacional privado – Ensaie sobre a articulação entre o direito de conflitos, o direito da competência internacional e o direito de reconhecimento*, in *Estudos em homenagem à Professora Doutora Isabel de Magalhães Collaço*, Coimbra, 2002, 311 ss.; P. MANKOWSKI, *Internationale Zuständigkeit und anwendbares Recht – Parallelen und Divergenzen*, in *Festschrift für Andreas Heldrich*, München, 2005, 867 ss.

azioni traenti origine da violazioni dei diritti umani poste in essere all'interno della catena di valore delle società multinazionali è stato messo in luce ripetutamente e da più parti⁵⁵, potendo ormai considerarsi sufficientemente pacifico che tanto le regole relative all'allocazione della giurisdizione quanto quelle concernenti l'individuazione della legge applicabile in relazione a controversie che presentino collegamenti con più ordinamenti giuridici, a dispetto della loro apparente neutralità, sono suscettibili di avere un impatto considerevole sulle prospettive di tutela dei diritti delle persone coinvolte. E ciò tanto in considerazione della loro incidenza, diretta, nel caso delle regole sulla legge applicabile, o indiretta, nel caso delle regole sulla giurisdizione, sull'individuazione della disciplina materiale applicabile, quanto, relativamente a queste ultime regole, sul fronte della garanzia del diritto di accesso alla giustizia e del diritto alla parità delle armi tra i litiganti⁵⁶.

⁵⁵ Si vedano, oltre al progetto di rapporto elaborato dalla Commissione giuridica del Parlamento europeo citato in nota 23, alla raccomandazione del Groupe européen de droit international privé e al *Draft Treaty on Business and Human Rights* citati in nota 40, la raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa su *Human Rights and Business, Recommendation CM/Rec(2016)3 of the Committee of Ministers to Member States*, del 2 marzo 2016, punti 31 ss.; lo studio del Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, *Business and Human Rights: Making the Legally Binding Instrument Work in Public, Private and Criminal Law*, dovuto a A. PETERS, S. GLESS, CH. THOMALE, M.-PH. WELLER, in *MPIL Research Paper Series*, No. 2020-06, 25 ss., e il rapporto dello European Law Institute, *Business and Human Rights: Access to Justice and Effective Remedies (with input from the EU Agency for Fundamental Rights, FRA)*, Vienna, 2022, 43 ss.

⁵⁶ Come sottolineato, tra l'altro, nella già citata risoluzione adottata dall'Institut de droit international nella sessione online del 2021 su *Human Rights and Private International Law* e nei relativi lavori preparatori, per i quali si vedano in particolare Institut de droit international, 4^{ème} Commission, *Droits de l'homme et droit international privé – Human Rights and Private International Law*, Rapporteur: J. BASEDOW, *Summary of the Report submitted in September 2018*, spec. 15 ss., e, successivamente, *Draft Resolution Explanatory Report*, 27 January 2021, Rapporteur: F. POCAR, 4 ss. Si vedano con riguardo alla risoluzione, relativamente ai profili di carattere più generale, P. PIRRONE, *La risoluzione dell'Institut de droit international su Human Rights and Private International Law: considerazioni generali*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2022, 243 ss.; R. BARATTA, *Art. 1 e 2 della risoluzione dell'Institut de droit international su Human Rights and Private International Law: i diritti umani quali regole ordinanti del diritto internazionale privato*, ivi, 261 ss.; con specifico riferimento all'art. 3 della risolu-

Sotto quest'ultimo profilo, è certo che il diritto di accesso alla giustizia si configura chiaramente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo come un diritto passibile di limitazioni, suscettibili di derivare anche dalle regole con le quali ciascuno Stato delimita l'ambito della giurisdizione dei propri giudici, ovvero, nel caso degli Stati membri dell'Unione europea, dalle regole poste da quest'ultima nell'esercizio della propria competenza legislativa trasferitale dagli Stati membri stessi. Ciò nondimeno, le limitazioni al diritto in questione in tanto si possono considerare conformi alla Convenzione europea in quanto perseguano un fine legittimo in una società democratica. Come tale può considerarsi quello di evitare, per quanto possibile, che i giudici di uno Stato membro debbano avere a pronunciarsi su una controversia prevalentemente collegata con uno Stato terzo, col rischio di addivenire alla pronuncia di una decisione il cui riconoscimento potrebbe avere ad essere rifiutato in quest'ultimo Paese. Inoltre, in ossequio al principio di proporzionalità, le limitazioni in questione non dovranno andare al di là di quanto è necessario per perseguire tale fine, e, in ogni caso, non dovranno giungere al punto di privare del tutto di contenuto il diritto in questione⁵⁷. Quest'ultimo profilo, accanto a quello della parità delle armi tra i litiganti, appare di rilievo particolarmente critico relativamente al tipo di controversie delle quali ci si sta occupando, nelle quali, come si è già avuto modo di rilevare sulla scorta dei casi della prassi ai quali si è fatto riferimento, si pone per una serie di considerazioni il motivo di temere che i soggetti danneggiati dalle violazioni in questione possano non avere accesso ad una tutela giurisdizionale effettiva dinanzi ai giudici dei Paesi terzi nei quali le violazioni stesse hanno avuto luogo e nei quali i soggetti più diret-

zione, concernente la disciplina della giurisdizione e la sua incidenza sul diritto di accesso alla giustizia, F. MARONGIU BUONAIUTI, *Art. 3 della risoluzione dell'Institut de droit international su Human Rights and Private International Law: la disciplina della giurisdizione in materia civile e la sua incidenza sul diritto di accesso alla giustizia*, ivi, 283 ss.

⁵⁷ Si vedano, tra le altre, Corte europea dei diritti umani, sentenza del 21 novembre 2001, ricorso n. 35763/97, *Al Adsani c. Regno Unito*; sentenza del 21 novembre 2001, ricorso n. 31253/962, *McElhinney c. Irlanda*; decisione sulla ricevibilità del 12 dicembre 2002, ricorso n. 59021/00, *Kalogeropoulou c. Grecia e Germania*. Si veda in proposito, da ultimo, F. MARONGIU BUONAIUTI, *op. ult. cit.*, 287 ss.

tamente responsabili sono tendenzialmente domiciliati. E questo sia in considerazione del rischio di non poter godere innanzi ai giudici di quei Paesi delle garanzie di un equo processo, sia in relazione alla verosimile prospettiva di vedere applicata una disciplina sostanziale assai meno sensibile all'esigenza di tutelare i diritti umani, incluso il diritto ad un ambiente sano, rispetto a quella che potrebbe trovare applicazione innanzi ai giudici di uno Stato membro dell'Unione europea, o, ponendosi nell'ottica della Convenzione europea, di uno Stato parte di quest'ultima⁵⁸.

⁵⁸ Si vedano sul punto, recentemente, O. LOPES PEGNA, *Accesso alla giustizia e giurisdizione nel contenzioso transfrontaliero*, Bari, 2022, 141 ss.; M. POESEN, *Civil Litigation Against Third-Country Defendants in the EU: Effective Access to Justice as a Rationale for European Harmonization of the Law of International Jurisdiction*, in *Common Market Law Review*, 2022, 1597 ss., spec. 1604 ss.

GIANLUCA CONTALDI*

È IPOTIZZABILE UNA RESPONSABILITÀ CIVILE DELLO STATO NELLA SALVAGUARDIA DEL CLIMA?

SOMMARIO: 1. L'istituto della responsabilità civile è idoneo a conseguire una decisione che obblighi lo Stato a porre in essere gli strumenti necessari per fronteggiare la crisi climatica? – 2. La sentenza del Tribunale di Roma nel caso “*Giudizio universale*” ed il problema dell'*enforcement*, sul piano interno, delle obbligazioni climatiche assunte dallo Stato a livello internazionale. – 3. La scarsa incidenza del diritto dell'Unione europea sulla configurabilità di un'obbligazione risarcitoria in capo agli Stati membri per mancata adozione delle misure di contrasto al cambiamento climatico. – 4. La sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso *Klima-Seniorinnen Schweiz*. – 5. Rilievi critici sull'interpretazione della Corte europea ed analisi delle conseguenze che la stessa produce sul piano interno. – 6. Conclusioni: il margine ristretto, nel nostro ordinamento, per il contenzioso climatico strategico.

1. *L'istituto della responsabilità civile è idoneo a conseguire una decisione che obblighi lo Stato a porre in essere gli strumenti necessari per fronteggiare la crisi climatica?*

Negli ultimi anni, la lotta per il clima si è caratterizzata per un maggiore attivismo giudiziario. Al riguardo, è stata infatti coniata la definizione di “contenzioso climatico strategico”, proprio per indicare quelle azioni che si propongono di stimolare il legislatore a porre in essere le misure necessarie a fronteggiare il problema o, perlomeno, a favorire una maggiore consapevolezza riguardo alla necessità di affrontare la questione del cambiamento climatico¹.

* Professore ordinario di diritto dell'Unione europea nell'Università degli studi di Macerata.

¹ V. J. SETZER, R. BYRNES, *Global trends in Climate Change Litigation: 2020 Snapshot*, Policy Report 2020, 4, consultabile al sito <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2020/07/Global->

Rispetto alla drammaticità della situazione, le fonti normative internazionali non appaiono invero del tutto adeguate a fronteggiare l'emergenza. Nel contenzioso climatico si invocano, infatti, gli obblighi posti dalla Convenzione quadro sui cambiamenti climatici, dall'Accordo di Kyoto e, infine, dall'Accordo di Parigi del 2015². In particolare, l'ultimo di detti atti normativi pone, a carico degli Stati contraenti, il dovere di contenere l'aumento della temperatura terrestre «ben al di sotto dei 2 gradi centigradi» e di proseguire l'azione «volta a limitare l'aumento di temperatura a 1,5° C rispetto ai livelli pre-industriali». Detta obbligazione, che risulta piuttosto vaga sulla base della formulazione del testo normativo³, è stata specificata, a seguito di alcuni studi

trends-in-climate-change-litigation_2020-snapshot.pdf; S. VALAGUZZA, *Liti strategiche: il contenzioso climatico salverà il pianeta?*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2021, 293 ss.; M. DELSIGNORE, *Il contenzioso climatico dal 2015 ad oggi*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2022, 265 ss., spec. 267; S. LAZZARI, *Il contenzioso climatico e le generazioni future*, in www.treccani.it, 12 maggio 2023. Per un'efficace sintesi dei vari casi portati all'attenzione delle Corti, v. inoltre il rapporto predisposto dall'UNEP, *Global Climate Litigation Report 2023 Status Review*, consultabile sul sito dell'organizzazione (<https://www.unep.org/>).

² La Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (*United Nations Framework Convention on Climate Change* - UNFCCC) è una delle tre convenzioni ambientali multilaterali adottate durante la Conferenza di Rio de Janeiro del 1992. Detto strumento mira a creare una struttura vincolante per obbligare gli Stati contraenti, attraverso impegni successivi, a stabilizzare le concentrazioni di gas-serra in atmosfera per evitare «dannose interferenze con il sistema climatico». Essa è entrata in vigore, sul piano internazionale, il 21 marzo del 1994 e ha ricevuto un esteso numero di ratifiche (per l'elenco degli Stati che ne sono parte v. il sito <https://unfccc.int/process/parties-non-party-stakeholders/parties-convention-and-observer-states>). Il Protocollo di Kyoto, è stato adottato l'11 dicembre 1997 ed è entrato in vigore, sul piano internazionale, il 16 febbraio 2005 (per l'Italia v. la legge n. 120/2002). Tale accordo vincolava soprattutto gli Stati industrializzati (c.d. principio delle responsabilità comuni, ma differenziate) a ridurre, in maniera significativa, le emissioni dei gas ad effetto serra rispetto all'epoca preindustriale limitatamente al periodo 2008-2012. L'Accordo di Parigi, infine, è stato firmato a Parigi il 12 dicembre 2015 nel corso della ventunesima riunione degli Stati parti alla Convenzione quadro (COP 21) ed è entrato in vigore, sul piano internazionale, il 4 novembre 2016 (è stato ratificato sia dall'Unione, sia dagli Stati membri: v. la Decisione (UE) 2016/1841 del Consiglio, del 5 ottobre 2016, in GUUE L 282 del 19.10.2016; per l'Italia v. la l. n. 204 del 4 novembre 2016, pubblicata sulla G.U. n. 263, del 10 novembre 2016).

³ V., in questo senso, M. GERVASI, *Rilievi critici sull'Accordo di Parigi: le sue po-*

scientifici pubblicati dall'*International Panel on Climate Change*, nella necessità, per i paesi maggiormente industrializzati, di ridurre le emissioni antropiche in una determinata percentuale⁴.

Il problema è, tuttavia, rappresentato dal fatto che sia la Convenzione sui cambiamenti climatici, sia l'Accordo di Parigi, in ipotesi di controversia tra gli Stati parte, prevedono il ricorso a strumenti di *non-compliance*, ma sono sostanzialmente carenti sul piano dei mezzi coercitivi⁵.

Da questo assetto, determinato da una certa vaghezza delle fonti internazionali di riferimento e dall'assenza di strumenti di *enforcement* efficaci, discende la ricerca, soprattutto da parte delle associazioni ambientaliste, di un giudice interno che possa imporre agli Stati determinati obblighi che siano passibili di sanzione.

A fondamento di tali azioni si invocano abitualmente le norme interne sulla responsabilità civile, essenzialmente sul presupposto che lo Stato, in quanto ente responsabile della gestione del territorio, sia anche responsabile della conservazione del clima, in applicazione dell'art. 2051 cod. civ.⁶

tenzialità e il suo ruolo nell'evoluzione dell'azione internazionale di contrasto al cambiamento climatico, in *La comunità internazionale*, 2016, 21 ss., spec. 24: «Due sono i caratteri che contraddistinguono il descritto obbligo di riduzione: l'ampia discrezionalità di cui godono le Parti e la vaghezza».

⁴ L'IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*) è un foro scientifico, creato da due istituti specializzati delle Nazioni Unite, l'Organizzazione meteorologica mondiale e l'UNEP, per assistere i decisori politici nel loro ruolo. Vi è un sostanziale consenso della comunità scientifica sul punto che, per limitare l'aumento della temperatura entro il livello di 1,5 gradi entro la fine del secolo, gli Stati più industrializzati debbano ridurre le emissioni di gas climalteranti del 43%, rispetto ai livelli del 1990, entro il 2030 (v., in particolare, il rapporto del 2018: *Global Warning of 1,5°C*, consultabile al sito <https://www.ipcc.ch/sr15/>).

⁵ In effetti, sia la Convenzione quadro sui cambiamenti climatici, sia l'Accordo di Parigi, prevedono dei meccanismi di *non-compliance* (v., rispettivamente, art. 14 e 24), ma non stabiliscono specifici rimedi sanzionatori in caso di inadempimento. Si ritiene, in genere, che detti meccanismi non escludano la possibilità, per le Parti contraenti, di ricorso agli strumenti di risoluzione delle controversie e di reazione all'illecito previsti dal diritto internazionale generale (C. FOCARELLI, *Diritto internazionale*, 4 a ed., Milano, 2017, 469).

⁶ Viene spesso invocata, in senso favorevole rispetto alla ricostruzione indicata nel testo, Cassazione, VI Sez. civ., ordinanza 23 settembre 2021, n. 25843, nella quale la

L'istituto della responsabilità aquiliana, seppure teoricamente utilizzabile⁷, ad un riscontro concreto, risulta, tuttavia, non perfettamente idoneo a determinare l'insorgenza di un "obbligo di fare" in capo al legislatore. Innanzitutto perché è evidentemente difficile ricostruire l'esistenza di nesso di causalità tra cambiamento climatico e omissione del singolo Stato. Anche se il singolo paese pone in essere tutte le misure ravvisate dal citato IPCC, queste potrebbero risultare inefficaci se gli altri Stati non fanno, a propria volta, la loro parte. D'altro canto, le conseguenze del riscaldamento dell'atmosfera risultano in genere localizzabili in talune località, dove si verificano fenomeni climatici estremi (ondate di calore, incendi, esondazioni), ma le misure dirette a prevenire detti eventi devono, in genere, essere poste in essere in luoghi posti anche a notevole distanza⁸. In questo contesto, il ricorso all'art.

Corte ha condannato l'Amministrazione ad un *facere*, secondo cui: «L'inosservanza da parte della P.A., nella gestione e manutenzione dei beni *che ad essa appartengono* può essere denunciata dal privato dinanzi al giudice ordinario non solo ove la domanda sia volta a conseguire la condanna della P.A. al risarcimento del danno patrimoniale, ma anche ove sia volta a conseguire la condanna della stessa ad un "facere"». V., in generale, M. MELIS, *Inquinamento atmosferico. Inadempimento agli obblighi imposti dalle direttive europee e strumenti di tutela*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2023, 294 ss., spec. 303.

⁷ V. in questo senso A. GIACCARDI, *La sentenza del caso climatico "Giudizio Universale" è nulla, in lacostituzione.info*, 25 maggio 2024, secondo il quale: «Il secondo aspetto riguarda le due storiche sentenze della Corte costituzionale nn. 184/1986 e 641/1987, ampiamente analizzate negli atti di "Giudizio Universale". Quelle due decisioni, rafforzatesi nel tempo nella giurisprudenza sia costituzionale che di Cassazione, non solo riconoscono «la nuova valenza» dell'art. 2043 cod. civ. (in materia di responsabilità extracontrattuale anche dello Stato), «a seguito e per effetto dell'entrata in vigore della Costituzione, come strumento per la protezione dei valori che essa prevede ed assicura ... » (per cui il *neminem laedere* è regola a copertura costituzionale non disapplicabile dal giudice), ma affermano altresì, in nome del principio di solidarietà di cui all'art. 2 Cost., che «la responsabilità civile ben può assumere compiti preventivi e sanzionatori» (per cui il *neminem laedere* è azionabile anche in via preventiva)».

⁸ Si pensi, in via esemplificativa, al piccolo Stato insulare nel mezzo dell'oceano, abitato da una popolazione indigena che vive dei proventi della terra, le cui terre coltivabili sono progressivamente erose a causa dell'innalzamento del livello dei mari. In questo caso è evidente che le cause (le emissioni antropiche) hanno avuto luogo eminentemente nei paesi più industrializzati, mentre le conseguenze nefaste delle stesse vengono avvertite nei territori maggiormente vulnerabili.

2051 cod. civ. risulta problematico: molto difficilmente, infatti, si può affermare che lo Stato abbia la custodia del clima che insiste sul territorio italiano, perché, per le caratteristiche del sistema che abbiamo ora descritto, nessun paese è effettivamente in condizione di esercitare un potere di governo esclusivo sullo stesso⁹.

In secondo luogo, perché è lo stesso bene primario tutelato che non appare suscettibile di un'efficace tutela ripristinatoria. Il risarcimento in forma specifica è, infatti, idoneo a raggiungere un risultato utile in relazione al pregiudizio ambientale arrecato ad un'area specifica¹⁰; mentre esso non risulta altrettanto funzionale rispetto ad un bene non riconducibile ad un preciso ambito territoriale quale è, appunto, il clima¹¹. Il risarcimento dei danni in forma specifica risulta, infatti, ope-

⁹ V. M. FRANZONI, *Dei fatti illeciti, 2043-2059*, in Commentario del codice civile e codici collegati Scialoja, Branca, Galgano, 2 a ed., Bologna, 2020, 411 s.; A. FAROLFI, *Il danno cagionato da cose in custodia*, in *Responsabilità civile*, diretto da P. Cendon, vol. III, 2 a ed., UTET, Torino, 2020, 3781 ss., spec. 3791 (che, per l'applicazione della disposizione codicistica, richiede «un potere di governo esclusivo»).

¹⁰ Sul piano dell'ordinamento italiano, è necessario distinguere il danno alla proprietà pubblica o privata, che trova tutela nelle ordinarie regole della responsabilità civile, dal danno ambientale inteso quale bene autonomo. La tutela del secondo spetta infatti solo allo Stato ed è in concreto esercitabile da parte del Ministro dell'ambiente, il quale può emettere un'apposita ordinanza di riduzione in pristino, senza necessità del previo accertamento giudiziale (v. art. 305, secondo comma, d.lgs. 152/2006, *Norme in materia ambientale*). In letteratura v. G. ALPA, *Responsabilità civile e danno. Lineamenti e gestioni*, Il Mulino, Bologna, 1991, 343 ss.; ID., *La responsabilità civile*, Giuffrè, Milano, 2018, 276 ss.; G. VISINTINI, *Responsabilità civile e danni ambientali*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, IV, Giuffrè, Milano, 2011, 1012 ss.; E. LECCESE, *Danno all'ambiente e danno alla persona*, Franco Angeli, Milano, 2011, spec. 111 ss.; A. D'ADDA, *Danno ambientale e tecniche rimediali*, in *Nuova giurisprudenza civile commentata*, 2013, II, 407 ss.; A. GNANI, *Il risarcimento del danno in forma specifica*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, a cura di L. Mengoni, P. Schlesinger, V. Roppo, F. Anelli, Giuffrè, Milano, 2018, 36 ss.

¹¹ V., in questo senso, il tredicesimo considerando della direttiva 2004/35/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, in GU L 143 del 30.4.2004, 56-75: «A non tutte le forme di danno ambientale può essere posto rimedio attraverso la responsabilità civile. Affinché quest'ultima sia efficace è necessario che vi siano uno o più inquinanti individuabili, il danno dovrebbe essere concreto e quantificabile e si dovrebbero accertare nessi causali tra il danno e gli inquinanti individuati. La responsabilità civile non è quindi uno strumento adatto per trattare l'inquinamento a

rativo essenzialmente in situazioni nelle quali il pregiudizio si è verificato¹²; mentre, nel contenzioso climatico strategico le parti mirano ad ottenere un risarcimento rispetto ad eventi futuri e incerti (almeno nella loro consistenza complessiva), dal momento che chiedono che il Giudice condanni lo Stato ad adottare i provvedimenti normativi necessari per ridurre, negli anni a venire, le emissioni climalteranti¹³.

D'altro canto, la difficoltà di realizzare una forma di risarcimento in forma specifica rispetto alle misure di contenimento della temperatura terrestre emerge, a ben vedere, dalle stesse fonti internazionali. Le azioni che sono ivi previste mirano, infatti, a ridurre le emissioni inquinanti nel futuro e, in prospettiva, a contenere l'aumento della temperatura terrestre negli anni a venire. In altri termini, l'intervento umano può diminuire, in una sorta di visione prospettica, le conseguenze prossime dell'inquinamento antropico, più che sanare i danni realizzati nel passato¹⁴.

carattere diffuso e generale nei casi in cui sia impossibile collegare gli effetti ambientali negativi a atti o omissioni di taluni singoli soggetti».

¹² In tale differenza risiederebbe, d'altro canto, la distinzione intercorrente tra il rimedio risarcitorio di cui all'art. 2058 cod. civ., che interviene sempre *ex post*, e l'azione inibitoria che, al contrario, mira a prevenire il verificarsi del danno (C. SALVI, *La responsabilità civile*, 3 a ed., Giuffrè, Milano, 2019, 281 s.; G. CRICENTI, *I principi della responsabilità civile*, 2a ed., Cacucci, Bari, 2021, 259).

¹³ Contro il ricorso al rimedio 2058 c.c., quale strumento di carattere generale in assenza di rimedi specifici previsti dall'ordinamento, v. nuovamente C. SALVI, *op. cit.*, 278 s.: «Si tratta, quasi sempre, di un espediente, come tale criticabile; che trova poi le sue radici nella persistenza, nelle decisioni dei giudici, di residui dell'antica concezione, che, identificando la responsabilità per danni con l'illecito civile, tende a rinvenire nella disciplina della prima le regole e i principi da applicare ogni volta che sia esperito un rimedio civile che non trovi puntuale e dettagliata disciplina in una qualche norma espressa».

¹⁴ In astratto, il clima può anche essere ricostituito, ma per fare ciò sarebbe necessario che le fonti internazionali ponessero agli Stati degli obblighi ulteriori (ad es., piantare un certo numero di alberi); ma esse sono ben lungi dal prevedere obblighi così specifici e dettagliati. Uno strumento che potrebbe, viceversa, assumere rilievo a tal fine è la c.d. *Nature restoration Law* (Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul ripristino della natura e che modifica il regolamento (UE) 2022/869). Detto regolamento, che è stato approvato dal Consiglio in data 17 giugno 2024, al considerando n. 17, prevede espressamente che: «Il ripristino degli ecosistemi potrebbe contribuire in ampia misura a mantenere, gestire e migliorare i pozzi naturali e a

In sintesi, l'istituto della responsabilità civile, per la necessaria sussistenza di un nesso di causalità e per l'assenza di rimedi risarcitori idonei a prevenire la verificazione di danni futuri e, in parte, incerti, risulta non perfettamente adattabile alla tutela del clima¹⁵.

Occorre, tuttavia, chiedersi se, rispetto a tale assetto consolidato, qualche mutamento sia intervenuto per effetto dell'incidenza, sul nostro ordinamento, delle fonti internazionali ed europee.

2. La sentenza del Tribunale di Roma nel caso "Giudizio Universale" ed il problema dell'enforcement, sul piano interno, delle obbligazioni climatiche assunte dallo Stato a livello internazionale

Il problema, come è noto, è stato recentemente affrontato dal Tribunale di Roma in un caso giudiziario dal forte clamore mediatico. In detta occasione, il Giudice adito ha dichiarato il difetto assoluto di giurisdizione¹⁶.

incrementare la biodiversità, *contrastando i cambiamenti climatici*» (corsivo aggiunto; l'ultimo testo diffuso del regolamento, in attesa della pubblicazione sulla GUUE, è quello contraddistinto con la sigla PE-CONS 74/23, Bruxelles, 15 marzo 2024). Detto regolamento non sembra tuttavia idoneo a giustificare autonome azioni giudiziali: esso presuppone infatti un'attività positiva da parte dello Stato, consistente nel sottoporre all'esecutivo europeo i piani di ripristino delle aree naturali, secondo determinate percentuali.

¹⁵ Tale assetto risulta ovviamente fortemente connaturato alla funzione storicamente assolta da questa branca del diritto, ovvero in un settore nato essenzialmente per dirimere le controversie tra privati. Rispetto a tale origine, le concezioni originarie, fondate essenzialmente sulla colpa, si sono evidentemente evolute, a fronte della diffusione dei danni di massa, con il progressivo affievolimento delle condizioni attinenti allo stato psicologico dell'agente. In tale ambito, la responsabilità civile ha, in parte, anche contribuito a funzioni pubblicistiche (su tale evoluzione, v. C.M. BIANCA, *Diritto civile*, vol. V, *La responsabilità*, Giuffrè, Milano, 1994, 535 ss.).

¹⁶ Per il commento v. L. CARDELLI, *La sentenza "Giudizio Universale": una decisione retriva*, in *lacostituzione.info*, 11 marzo 2024; G. PALOMBINO, *Il "Giudizio universale" è inammissibile: quali prospettive per la giustizia climatica in Italia?*, ivi, 25 marzo 2024; G. TRIVI, *La mitigazione climatica dopo le decisioni CEDU e ITLOS*, ivi, 2024; F. VANETTI, *I cambiamenti climatici tra cause civili, scelte politiche e giurisdizione amministrativa*, in *RGA online*, aprile 2024; C.M. MASIERI, *La causa "Giudizio Universale" e il destino della climate change litigation*, in *Nuova giurisprudenza civile commentata*, I, 2024, 313 ss.

Più dettagliatamente, un'associazione ambientalista adiva il Tribunale di Roma, chiedendo di dichiarare lo Stato italiano responsabile per la mancata adozione dei provvedimenti normativi idonei a garantire, negli anni a venire, un'adeguata riduzione delle emissioni climalteranti.

Secondo la ricostruzione attorea, lo Stato aveva infatti assunto, sul piano internazionale ed europeo, l'obbligo di contribuire a ridurre le emissioni climalteranti. Tale obbligo discenderebbe, oltre che dalle fonti internazionali citate, da una serie di regolamenti europei, che, nel loro insieme, stabiliscono il dovere per gli Stati membri di ridurre le emissioni inquinanti del 55% entro il 2030, per poi raggiungere la neutralità climatica entro il 2050¹⁷.

La violazione di dette obbligazioni, assunte sul piano internazionale ed europeo, farebbe insorgere, secondo la prospettazione attorea, una responsabilità extracontrattuale dello Stato, che gli istanti invocavano ai sensi degli articoli 2043 ovvero 2051 del codice civile. Conseguentemente, gli attori hanno chiesto al Tribunale di condannare lo Stato, ai sensi dell'art. 2058 cod. civ., al risarcimento dei danni in forma specifica, che nella specie consisterebbe nell'adozione dei provvedimenti normativi necessari per contrastare l'aumento della temperatura terrestre oltre i livelli previsti dalla normativa internazionale di riferimento.

Il problema di fondo di questa ricostruzione risiede, tuttavia, nel fatto che le fonti normative invocate, autonomamente considerate, difficilmente riescono a determinare l'insorgenza di un obbligo risarcitorio sul piano interno. Dette fonti, infatti, lasciano agli Stati un'estesa libertà di stabilire il proprio livello di riduzione delle emissioni climalteranti e di prevedere i mezzi per raggiungere tale obiettivo. Esse stabiliscono, pertanto, essenzialmente un dovere di comportarsi secondo un principio di correttezza, in uno sforzo che rispecchi «la più alta ambizione possibile» (art. 4, par. 3, dell'Accordo di Parigi), evitando,

¹⁷ Si tratta eminentemente dei regolamenti contraddistinti con i nn. 2018/842, 2018/1999 e 2021/1119. Per l'analisi dell'incidenza delle fonti europee su una supposta responsabilità dello Stato, v. *infra*, par. 3.

al contempo, di stabilire un obbligo incondizionato di riduzione di una determinata quota delle emissioni antropiche¹⁸.

Nella ricostruzione del Tribunale capitolino, infatti, è proprio l'ampia sfera di discrezionalità riconosciuta allo Stato sul piano internazionale che determina un'estesa area di non giustiziabilità sul piano interno. Il Giudice adito ha, difatti, affermato che l'azione proposta non mirava tanto a far valere la responsabilità dello Stato, quanto piuttosto ad ottenere che il convenuto fosse indotto a porre in essere i necessari provvedimenti per garantire il livello di riduzione delle emissioni climalteranti. Ne discenderebbe la conseguenza secondo la quale la domanda attorea sarebbe priva di tutela giudiziale. Il Giudice nazionale non potrebbe statuire sulle stesse, dal momento che, ove lo facesse, violerebbe il principio della separazione dei poteri, assumendo decisioni che spettano all'organo legislativo¹⁹.

¹⁸ Lo stesso Tribunale internazionale del diritto del mare, in un parere consultivo, ha affermato che gli obblighi in materia climatica costituiscono obblighi di *due diligence*, di contenuto variabile a seconda delle capacità del singolo Stato (International Tribunal of the Sea, *Request for an Advisory Opinion Submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law*, caso n. 31, 21 maggio 2024, par. 241: «There is also broad agreement within the scientific community that if global temperature increases exceed 1.5°C, severe consequences for the marine environment would ensue. In light of such information, the Tribunal considers that the standard of *due diligence* States must exercise in relation to marine pollution from anthropogenic GHG emissions needs to be stringent. However, its implementation may vary according to States' capabilities and available resources. Such implementation requires a State with greater capabilities and sufficient resources to do more than a State not so well placed»).

¹⁹ Si tratterebbe, nella sostanza, di un atto puramente politico. Si tratta di un'eccezione ricorrente nella prassi del contenzioso climatico. Essa è stata tuttavia respinta in altri giudizi, come ad esempio nel noto caso *Urgenda* (deciso, da ultimo, dall'Hoge Raad, con sentenza del 20 dicembre 2019, causa 19/00135, *Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands*, consultabile online, in olandese e in una traduzione non ufficiale in inglese, al sito: <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-case/urgenda-foundation-v-kingdom-of-the-netherlands/>). In dottrina v. M.F. CAVALCANTI, M.J. TERSTEGGE, *The Urgenda Case: the Dutch Path Toward a New Climate Constitutionalism*, in *DPCE online*, 2/2020, 1371 ss.; L. MAGI, *Giustizia climatica e teoria dell'atto politico: tanto rumore per nulla*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2021, 1029 ss.; E. GUARNA ASSANTI, *Il ruolo innovativo del contenzioso climatico tra legittimazione ad agire e separazione dei poteri dello Stato. Riflessioni a partire dal caso*

3. *La scarsa incidenza del diritto dell'Unione europea sulla configurazione di un'obbligazione risarcitoria in capo agli Stati membri per la mancata adozione delle misure di contrasto al cambiamento climatico*

Benché gli istanti avessero invocato, a sostegno della richiesta risarcitoria, talune fonti normative dell'Unione europea, è opportuno chiarire che queste appaiono inidonee rispetto al conseguimento dell'obiettivo del contenzioso climatico strategico, che è quello di costringere lo Stato ad emanare le disposizioni necessarie per ridurre le emissioni climalteranti.

Al riguardo, le fonti maggiormente rilevanti sono rappresentate da tre atti normativi. Si tratta, nella specie, dei seguenti regolamenti: 2018/842, relativo alle riduzioni annuali vincolanti delle emissioni di gas serra a carico degli Stati membri nel periodo 2021-2030²⁰; 2018/1999, sulla *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima²¹; 2021/1119 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica²².

Urgenda, in *Federalismi*, 2021, n. 17/2021, 66 ss.; A. GIORDANO, *La giustizia climatica ai tempi della transizione ecologica*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2023, 586 ss., 594.

²⁰ Regolamento (UE) 2018/842 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, relativo alle riduzioni annuali vincolanti delle emissioni di gas serra a carico degli Stati membri nel periodo 2021-2030 come contributo all'azione per il clima per onorare gli impegni assunti a norma dell'accordo di Parigi e recante modifica del regolamento (UE) n. 525/2013, in GU L 156, 19.6.2018, 26-42.

²¹ Regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima che modifica le direttive (CE) n. 663/2009 e (CE) n. 715/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE e 2013/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive del Consiglio 2009/119/CE e (UE) 2015/652 e che abroga il regolamento (UE) n. 525/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, in GUUE L 328, 21.12.2018, 1-77. Il regolamento è stato oggetto di svariate modifiche, da ultimo con i regolamenti 2023/857 e con la direttiva (UE) 2023/2413, i quali hanno stabilito soprattutto una maggiore percentuale di riduzione delle emissioni antropiche, passando dal livello del 40% a quello del 55% entro il 2030 (il testo consolidato è consultabile al sito: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:02018R1999-20231120>).

²² Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del

Detti atti normativi costituiscono il pacchetto con il quale è stata data attuazione all'Accordo di Parigi nell'ordinamento dell'Unione europea. Il primo di questi atti stabilisce un obbligo di riduzione di una determinata percentuale (variabile in relazione ai singoli paesi) delle emissioni di gas ad effetto serra entro il 2030, in modo da consentire all'Unione europea, nel suo insieme, di raggiungere l'obiettivo di riduzione delle emissioni climalteranti di almeno il 55% (rispetto ai livelli del 1990) entro il medesimo arco temporale. Il regolamento sulla *governance* ambientale, a propria volta, prevede che gli Stati membri predispongano dei piani integrati per l'energia ed il clima, in modo da rendere manifeste e oggettivamente verificabili le modalità con le quali gli stessi paesi progrediscono nel raggiungimento degli obiettivi²³. Infine, il regolamento sul clima fissa taluni obiettivi di mitigazione, vincolanti per gli Stati membri, per permettere il raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050.

Il problema è che i regolamenti menzionati stabiliscono determinati obblighi a carico degli Stati, che presuppongono di essere ulteriormente dettagliati da parte della Commissione europea. Le misure specifiche di riduzione delle emissioni antropogeniche vengono, infatti, individuate dalla Commissione in un'apposita strategia²⁴. L'attuazione delle misure previste dall'organo esecutivo da parte degli Stati membri viene poi monitorata, attraverso un procedimento di riesame periodico condotto dalla stessa Commissione europea in contraddittorio con gli Stati membri²⁵. Si tratta, quindi, di un meccanismo che esplica i propri effetti prevalentemente a livello intergovernativo.

30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»), in GUUE L 243, 9.7.2021, 1–17. Tale regolamento stabilisce un obiettivo anche più ambizioso, perché stabilisce che, una volta raggiunta la neutralità climatica, l'Unione miri ad un livello di emissioni negative, nel quale le sostanze climalteranti positive prevalgono rispetto a quelle negative.

²³ V. E. CHITI, *Managing the Ecological Transition of the EU: The European Green Deal as a Regulatory Process*, in *Common Market Law Review*, 2022, 19 ss.

²⁴ V. l'art. 5, del regolamento 2021/1119 e la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Plasmare un'Europa resiliente ai cambiamenti climatici – La nuova strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici*, COM/2021/82 final.

²⁵ Peraltro, secondo uno studio di recente pubblicazione, dodici Stati membri non raggiungeranno gli obiettivi previsti per il 2030, se non con una brusca inversione delle

Gli obblighi introdotti da detti regolamenti e le misure specificate dalla Commissione europea sono evidentemente coercibili sul piano sovranazionale. La loro violazione determina infatti innanzitutto l'obbligo di acquistare crediti di carbonio dai paesi virtuosi²⁶ e può, eventualmente, giustificare un ricorso per infrazione davanti alla Corte di giustizia; ma essi non risultano parimenti invocabili sul piano interno, per giustificare una richiesta di modifica della normativa interna²⁷.

A conferma di questo assunto è, d'altro canto, opportuno ricordare come la stessa Corte di giustizia, in passato, ha espressamente escluso la possibilità per i singoli di accedere al risarcimento dei danni in ipotesi di violazione, da parte di uno Stato, di una specifica direttiva, strettamente connessa con il controllo delle emissioni climalteranti. Si trattava, nella specie, della direttiva sulla qualità dell'aria²⁸. Secondo la

proprie politiche climatiche (tra i quali rientra anche l'Italia: v. Transport and Environment, Briefing - June 2024, *National climate targets off track: Six years left to course correct and avoid penalties*, consultabile al sito https://www.transportenvironment.org/uploads/files/2024_06_ESR-trading-briefing.pdf).

²⁶ Il sistema di scambio di quote di emissione è stato istituito con la direttiva 2003/87/CE (Direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio, in GUUE L 275 del 25.10.2003, 32-46). In applicazione di detto meccanismo i grandi emettitori sono obbligati a ridurre il proprio contributo o ad acquistare quote di emissione attraverso aste pubbliche (v. F. GASPARI, *Tutela dell'ambiente, regolazione e controlli pubblici: recenti sviluppi in materia di EU Emission Trading Scheme (ETS)*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2011, 1149 ss.; A. FESTA, *Verso l'obiettivo climatico del 2030: su alcuni sviluppi attuativi del Green Deal europeo attraverso norme vincolanti. Il pacchetto "Fit for 55%"*, in *eurojus.it*, 2024, 117 ss., spec. 124 ss.).

²⁷ In senso contrario, v. tuttavia P. PATRITO, *Cambiamento climatico e responsabilità dei pubblici poteri: aspetti (più o meno) problematici di un recente fenomeno*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2023, 1934 ss., spec. 1941, il quale sembra focalizzarsi eminentemente sul carattere di obbligatorietà della fonte (rispetto al quale non sussiste, ovviamente, dubbio alcuno).

²⁸ Sentenza della Corte del 22 dicembre 2022, in causa C-61/21, *JP c. Ministre de la Transition écologique*, ECLI:EU:C:2022:1015, punti 55-56: «Tuttavia, tali obblighi perseguono (...) un obiettivo generale di protezione della salute umana e dell'ambiente nel suo complesso. Pertanto, oltre al fatto che le disposizioni di cui trattasi della direttiva 2008/50 e delle direttive che l'hanno preceduta non contengono

Corte, infatti, le norme di detta direttiva sono preordinate a porre obblighi in capo allo Stato, senza tuttavia costituire diritti passibili di risarcimento sul piano interno²⁹.

In definitiva, tale assetto (obblighi in capo agli Stati; assenza di diritti risarcibili per i singoli) sembra caratterizzare l'intera regolamentazione europea per il contrasto al cambiamento climatico. Da ciò deriva la conseguenza secondo cui, dalla violazione degli obblighi ambientali europei, non discende automaticamente un diritto al risarcimento a favore degli individui.

Ma soprattutto, i regolamenti citati in questo paragrafo, molto difficilmente possono essere invocati per sollecitare un mutamento di politica legislativa. Nella giurisprudenza interna, è infatti notoria la posizione della Corte di cassazione, secondo la quale il singolo che agisce nei confronti dello Stato per inadempimento del diritto dell'Unione europea, può – per l'appunto – conseguire il risarcimento, ma non dispone del potere di costringere lo Stato ad adottare determinate misure legislative³⁰. Si tratta, in definitiva, di un assetto consolidato, che discende dal sistema di distribuzione delle competenze nell'ordinamento sovranazionale e dalla necessità di garantire una certa autonomia al potere legislativo. In questo contesto, le fonti normative europee, pur rivestendo un carattere vincolante per gli Stati, risultano evidentemente inadeguate a costituire una base giuridica adeguata a giustificare delle azioni che abbiano la precipua finalità di costringere lo Stato ad introdurre specifiche disposizioni normative.

alcuna attribuzione esplicita di diritti ai singoli a tale titolo, gli obblighi previsti da tali disposizioni, nell'obiettivo generale summenzionato, non consentono di ritenere che, nel caso di specie, a singoli o a categorie di singoli siano stati implicitamente conferiti, in forza di tali obblighi, diritti individuali la cui violazione possa far sorgere la responsabilità di uno Stato membro per danni causati ai singoli».

²⁹ Non ricorrerebbe, pertanto, il primo presupposto richiesto dalla c.d. giurisprudenza *Franovich*, in materia di risarcimento dei danni per violazione del diritto dell'Unione europea, secondo la quale i diritti spettanti ai singoli dovrebbero potersi enucleare sulla base della stessa normativa sovranazionale (sentenza della Corte di giustizia del 19 novembre 1991, *Franovich e altri contro Repubblica italiana*, cause riunite C-6/90 e C-9/90, ECLI:EU:C:1991:428, punto 40).

³⁰ In questi termini v. Cass., sez. un., 15 luglio 2009, n. 9147; Cass., Sez. 6-3, 9 gennaio 2014, n. 307; Cass., sez. terza civile, 22 novembre 2016, n. 23730.

4. Il confronto della sentenza del Tribunale di Roma con quella della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso KlimaSeniorinnen Schweiz

La possibilità di accedere ad una tutela risarcitoria non si esaurisce, ovviamente, con la disamina dell'ordinamento dell'Unione europea. Nel contenzioso climatico strategico, gli istanti sono soliti invocare la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo³¹: gli attori affermano abitualmente di avere ricevuto una lesione di taluni diritti fondamentali, tra i quali, *in primis*, il diritto alla salute, proprio con lo scopo di reperire un diritto concretamente azionabile davanti al giudice nazionale³².

La questione deve essere oggi affrontata alla luce della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo che, diversamente dal caso deciso dal Tribunale di Roma sopra ricordato, ha riconosciuto lo Stato convenuto responsabile per non avere adottato i provvedimenti normativi atti a garantire una riduzione in maniera adeguata delle emissioni climalteranti³³.

³¹ Per l'analisi dei vari casi giurisprudenziali V. A. PISANÒ, *Il diritto al clima. Il ruolo dei diritti nei contenziosi climatici europei*, Napoli, 2022, 209 ss.; E. GUARNA ASSANTI, *Il contenzioso climatico europeo. Profili evolutivi dell'accesso alla giustizia in materia ambientale*, Franco Angeli, Milano, 2024, 92 ss.; A. GIORDANO, *Introduzione alla tutela del clima come bene comune*, Jovene, Napoli, 2024, 96 ss.

³² Considerato come danno risarcibile fin dalla nota sentenza della Corte cost. n. 184/1986. La circostanza che il diritto concretamente invocato è, appunto, un diritto fondamentale, è alla base della scelta degli istanti, nel caso affrontato dal Tribunale di Roma menzionato nel par. 2, di rivolgersi al giudice ordinario (G. GHINELLI, *Le condizioni dell'azione nel contenzioso climatico: c'è un giudice per il clima?*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 2021, 1273, 1293; L. CARDELLI, *La sentenza "Giudizio Universale"*, cit., 2).

³³ In data 9 aprile 2024, la Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo ha pubblicato tre distinte decisioni in materia di giustizia climatica. Nella prima di queste, l'esito è stato favorevole per i ricorrenti (*Verein Klimaseniorinnen Schweiz et Autres contro Svizzera*, caso n. 53600/20), mentre nelle altre due, per ragioni diverse, la domanda è stata respinta. Nel caso *Duarte Agostinho ed altri c. Portogallo e 32 altri paesi*, caso n. 39371/20, la Corte ha rigettato la domanda di un gruppo di gio-

Più precisamente, si tratta della causa intentata da un'associazione ambientalista composta da alcune anziane signore, in quanto appartenenti ad una categoria di soggetti particolarmente vulnerabile agli effetti del cambiamento climatico. Le istanti lamentavano che la Svizzera avesse violato gli articoli 2 (diritto alla vita) e 8 (diritto al rispetto del domicilio e della vita privata) della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo.

Per quanto rileva ai fini del nostro discorso, la Corte europea, ha accolto la domanda ex art. 8 CEDU³⁴. Secondo la Corte di Strasburgo, tale disposizione si estenderebbe fino a ricomprendere gli effetti negativi che i danni ambientali arrecano alla salute, al benessere e alla qualità del domicilio personale. La decisione si colloca, pertanto, sulla scia del noto filone giurisprudenziale della Corte europea, secondo il quale, in assenza di una specifica previsione diretta a proteggere l'ambiente, lo stesso viene abitualmente ricompreso nell'alveo della tutela della vita privata e familiare³⁵.

vani portoghesi nei confronti del Portogallo e di altri trentadue Stati. La richiesta è stata dichiarata irricevibile, sia nei confronti della maggioranza degli Stati, per difetto del requisito della giurisdizione territoriale, sia nei confronti del Portogallo, per mancato esaurimento dei ricorsi interni. Nel terzo caso, infine, la Corte ha rigettato la domanda proposta dall'ex sindaco di un piccolo comune francese vicino alla costa anti-stante il canale della Manica, per due motivi: innanzitutto perché il Sindaco, in quanto rappresentante del Comune, riveste un ruolo pubblico ed è quindi responsabile delle eventuali violazioni commesse dall'organo centrale; in secondo luogo perché, nell'azione dallo stesso proposta come privato cittadino, il ricorrente era privo di legittimazione, dato che non risiedeva più *in loco* (*Carême c. France*, caso n. 7189/21).

³⁴ La Corte ha, invece, respinto la domanda fondata sull'art. 2, sul presupposto che i fatti contestati erano gli stessi posti a fondamento della violazione dell'art. 8 della CEDU e che essi non rivestivano un rilievo autonomo tale da costituire effettivamente un pericolo per la vita delle persone. In senso contrario, si potrebbe argomentare che i cambiamenti climatici sono responsabili anche di veri e propri attentati alla vita delle persone. Secondo il rapporto pubblicato sul sito di The Lancet, in data 12 maggio 2024 (*The 2024 Europe Report of the Lancet Countdown on Health and Climate Change: Unprecedented Warming Demands Unprecedented Action*, reperibile al sito [https://www.thelancet.com/journals/lanpub/article/PIIS2468-2667\(24\)00055-0/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lanpub/article/PIIS2468-2667(24)00055-0/fulltext)), l'Europa sarebbe il continente che si sta riscaldando più velocemente del resto del globo: questa situazione potrebbe determinare un incremento dei decessi annuali dell'11%.

³⁵ V., in via esemplificativa, le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, 9

In altri termini, gli Stati, nella predisposizione dei piani di riduzione delle emissioni climalteranti, non sarebbero del tutto liberi, dal momento che essi dovrebbero tenere conto delle «migliori conoscenze scientifiche a disposizione»³⁶. Si tratta, come è evidente sulla base della stessa formulazione del testo normativo, di un mero invito, che finisce tuttavia per rappresentare il parametro di misurazione del grado di rispetto degli obblighi previsti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

La Svizzera, pur presentando tale piano di riduzione delle emissioni, non ha successivamente rispettato gli impegni assunti nel periodo 2013-2020 – in quanto non ha ridotto le emissioni di gas ad effetto serra nella percentuale necessaria – e ha omesso di adottare le norme necessarie per perseguire tale obiettivo relativamente al periodo successivo a tale data³⁷. In questo contesto sarebbe, quindi, venuta meno agli impegni assunti a livello internazionale e, in tale inadempimento, avrebbe arrecato un danno alla vita privata degli istanti, che non risulterebbe giustificabile alla luce del margine di apprezzamento del quale godono gli Stati nell'applicazione della Convenzione europea per la

dicembre 1994, caso n. 16798/90, *López Ostra c. Spagna*; 30 novembre 2004, 48939/99, *Oneryildiz c. Turchia*; 9 giugno 2005, caso n. 55723/00, *Fadeieva c. Russia*; 19 ottobre 2006, caso n. 59909/00, *Giacomelli c. Italia*; 27 novembre 2007, caso n. 21861/03, *Hamer c. Belgio*; 27 gennaio 2009, caso n. 67021/01, *Tatar c. Romania*, par. 115-118 e 122-125; 10 gennaio 2012, caso n. 30765/08 *Di Sarno e al. c. Italia*, par. 104-107. V., in generale, A. SACCUCCI, *La protezione dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani*, in A. Caligiuri, N. Napoletano, G. Cataldi (a cura di), *La tutela dei diritti umani in Europa tra sovranità statale e ordinamenti sovranazionali*, Cedam, Padova, 2010, 493 ss.; E. RUOZZI, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani*, Jovene, Napoli, 2011, 63 ss., spec. 123 ss.; B. MAYER, *Climate Change Mitigation as an Obligation Under Human Rights Treaties?*, in *American Journal of International Law*, 2021, 409 ss.

³⁶ Art. 4, par. 1, dell'Accordo di Parigi: «In order to achieve the long-term temperature goal set out in Article 2, Parties aim to reach global peaking of greenhouse gas emissions as soon as possible, recognizing that peaking will take longer for developing country Parties, and to undertake rapid reductions thereafter *in accordance with best available science*, so as to achieve a balance between anthropogenic emissions by sources and removals by sinks of greenhouse gases in the second half of this century».

³⁷ Più precisamente, aveva adottato il proprio piano di riduzione, ma tale piano era stato abrogato a seguito di un referendum. In esito allo stesso, tuttavia, lo Stato era rimasto inerte, non predisponendo un piano alternativo.

salvaguardia dei diritti dell'uomo.

5. Rilievi critici sull'interpretazione della Corte europea ed analisi delle conseguenze che la stessa produce sul piano interno

La sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ha prodotto un'estesa risonanza. Essa, seppure con talune peculiarità tipiche del processo che si svolge davanti ad un giudice internazionale, fornisce preziosa linfa alla ricostruzione logica che sorregge le azioni climatiche che si svolgono in sede nazionale.

La Corte europea ha, infatti, riconosciuto che gli obblighi in materia climatica, che gli Stati assumono sul piano internazionale, devono essere letti attraverso il filtro dei diritti dell'uomo. I Giudici di Strasburgo hanno, per l'appunto, legittimato una lettura integrata dei vari accordi sul clima e delle norme della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo.

In secondo luogo la Corte ha accertato che per conseguire l'obiettivo del contenimento dell'aumento della temperatura, gli Stati debbano tenere conto dei rapporti scientifici pubblicati da autorevoli istituti scientifici internazionali ed in particolare di quelli predisposti dall'Intergovernmental Panel on Climate Change. Tali rapporti costituirebbero, infatti, il parametro da tenere in considerazione per verificare se lo Stato sta effettivamente procedendo correttamente verso l'obiettivo di contenere l'aumento della temperatura terrestre entro 1,5 gradi³⁸. Da questo assunto discende pure un'ulteriore conseguenza: anche se il clima è un bene diffuso, la cui tutela non può essere rapportata ad uno Stato soltanto, dal combinato disposto dell'Accordo di Parigi e dei rapporti predisposti dall'IPCC, sarebbe possibile determina-

³⁸ Naturalmente diverso è il rilievo che detti rapporti possono assumere nell'ambito di un giudizio civile che si svolge davanti al giudice ordinario, che rimangono sempre liberamente apprezzabili nel contesto di tutto il materiale probatorio. Sul tema M. CARDUCCI, *Cambiamento climatico (diritto costituzionale)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Aggiornamento, UTET, Torino, 2021, 51 ss., spec. 64; G. DONATO, *Le prospettive di dialogo fra scienza e diritto. Spunti di riflessione dalla pandemia e dalle "climate litigations"*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2022, 973 ss.; I. BRUNO, *I giudici possono ignorare la termodinamica?*, in *Iacostituzione.info*, 29 marzo 2024.

re, in via di progressiva scomposizione, l'obbligo spettante al singolo Stato³⁹. In questo modo, ogni paese risulterebbe comunque tenuto a fare la propria parte e a ridurre le emissioni climalteranti sul territorio nazionale nella percentuale necessaria per raggiungere l'obiettivo comune.

In terzo luogo, la Corte ha preso posizione sulla questione, oggetto anche della sentenza resa dal Tribunale di Roma, della separazione dei poteri. Secondo i giudici europei, infatti, l'obbligo di riduzione delle fonti climalteranti, legittimamente stabilito a livello internazionale, non incide né sulla sovranità statale, né sul margine di apprezzamento del quale gode ogni paese contraente della CEDU. Lo Stato rimane, infatti, libero di stabilire i mezzi più idonei per perseguire l'obiettivo. Il Giudice, dal canto proprio, conserva la competenza per valutare se i mezzi prescelti sono astrattamente idonei a perseguire l'obiettivo. In sostanza, la fissazione di un obiettivo a livello internazionale non incide, altresì, sulla scelta dei mezzi per conseguirlo, che rientra nell'esclusiva competenza dello Stato.

In questo modo, il clima sembra assumere una caratura autonoma nel sistema di protezione dei diritti dell'uomo. Nella decisione in questione, la Corte ha accertato che la tutela del clima rientra, al pari della tutela dell'ambiente, nell'alveo dell'art. 8. Per fare questo, i giudici di Strasburgo hanno tuttavia compiuto un salto logico rispetto all'im-

³⁹ Tale percentuale rappresenta il c.d. *Carbon budget*, ovvero il calcolo della quantità complessiva di emissioni di CO₂ e di gas serra che possono essere emesse nell'atmosfera se si vuole mantenere il riscaldamento globale entro i limiti stabiliti dall'Accordo di Parigi. Tale quota, come affermato nel Patto per il clima di Glasgow, si starebbe rapidamente riducendo (punto 3 del Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement on its third session, che si è tenuto a Glasgow dal 31 ottobre al 13 novembre 2021). In dottrina v. M. CARDUCCI, *La ricerca dei caratteri differenziali della "giustizia climatica"*, in *DPCE online*, 2020, 1345 ss., 1351; L. CARDELLI, «*Bilancio di carbonio*» e *diritti costituzionali*, in *lacostituzione.info*, 25 novembre 2023; Id., *Se Strasburgo smentisce Roma su Carbon Budget e fattore tempo nell'emergenza climatica*, ivi, 12 aprile 2024; G. TRIVI, *Il salvavita del "bilancio di carbonio" e il caso "Giudizio Universale"*, ivi, 28 novembre 2023; C. HILSON, *The Meaning of Carbon Budget within a Wide Margin of Appreciation: The ECtHR's KlimaSeniorinnen Judgment*, in *Verfassungsblog.de*, 11 aprile 2024, A. T. COHEN, *Carbon Budget e "lacuna critica" nella decisione CEDU "KlimaSeniorinnen"*, in *lacostituzione.info*, 12 aprile 2024.

postazione tradizionale. Fino ad oggi, infatti, le misure idonee ad arrecare un danno all'ambiente in tanto rientravano all'interno della tutela offerta dall'art. 8, in quanto le emissioni inquinanti fossero di una certa severità e avessero una portata tale da penetrare all'interno dell'ambiente domestico e pregiudicare la salubrità di questo⁴⁰. Anche se la Corte ha sempre dimostrato una notevole flessibilità in tale valutazione, essa ha, tuttavia, sempre richiesto una capacità (almeno potenziale) di penetrazione delle emissioni inquinanti all'interno del domicilio domestico⁴¹. Ricomprendendo, invece, la tutela del clima all'interno della sfera di applicazione dell'art. 8, la Corte europea finisce con l'includere in detta disposizione anche le alterazioni che incidono solo sull'aria e sull'ambiente circostante. In questo modo, il clima e, di riflesso, l'ambiente salubre, vengono tutelati quasi alla stregua di beni autonomi, prescindendo dall'effettiva incidenza che essi possono produrre sull'ambiente domestico⁴².

Pur a fronte di tali importanti affermazioni, è bene evidenziare come la sentenza della Corte europea presenti taluni vizi⁴³. La Corte

⁴⁰ C. PITEA, *Protezione dell'ambiente e diritti umani*, in A. Fodella, L. Pineschi (a cura di), *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Giappichelli, Torino, 2009, 133 ss., 149; C. FELIZIANI, *Il diritto fondamentale all'ambiente salubre nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte EDU in materia di rifiuti. Analisi di due approcci differenti*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2012, 999, 1017; G. PULEIO, *L'obbligazione climatica degli Stati nel sistema CEDU. Fondamento normativo e impatto sui rimedi civilistici*, in *Osservatorio del diritto civile e commerciale*, 2023, 247 ss., 266.

⁴¹ V. ad es., Corte europea dei diritti dell'uomo, 22 maggio 2003, *Kyrtatos c. Grecia*, caso 41666/98, par. 53.

⁴² Si starebbe, conseguentemente, affermando un vero e proprio diritto al clima (v. M. CARDUCCI, *Cambiamento climatico*, cit., spec. 71; ID., *Diritto umano al clima e innaturalità del bilanciamento in situazione di "minaccia esistenziale"*, in *Diritti comparati*, 18 aprile 2023; A. PISANÒ, *Il diritto al clima*, cit., 95 ss.). Allo stato, sembra tuttavia maggiormente condivisibile la ricostruzione tendente a ricondurre il clima nel novero dei diritti già riconosciuti dall'ordinamento, quali, appunto, il diritto alla salute o ad un ambiente salubre.

⁴³ V., in questo senso, le dichiarazioni del primo ministro inglese, Rishi Sunak, che ha affermato che la decisione della Corte sarebbe illegittima (v. C. TURNER, *Sunak Criticises 'Complete Overreach' of 'Illegitimate' ECHR Ruling*, in www.telegraph.co.uk) e di J. Sumption, *ECHR's Climate Change Ruling is its Boldest Intrusion yet*, consultabile al sito www.thetimes.co.uk, secondo il quale l'allontanamento della Corte dai con-

ricava, infatti, una serie di obblighi dalle disposizioni dell'Accordo di Parigi e dai rapporti predisposti dagli istituti riconosciuti dalla comunità scientifica internazionale, quando questi risultano molto poco stringenti sul piano dei rapporti tra Stati. Per quanto riguarda l'Accordo di Parigi, infatti, ogni paese contraente determina in maniera autonoma il proprio contributo di riduzione dei gas ad effetto serra. Certo, una volta che comunica il piano, lo Stato si autovincola – sul piano internazionale – a perseguire quel dato obiettivo. Ma nella fase di fissazione del proprio livello di contribuzione, esso rimane perfettamente libero⁴⁴.

Naturalmente, nella pianificazione di tale livello, sarebbe opportuno che lo Stato tenesse conto dei rapporti predisposti dagli istituti scientifici, come appunto prescritto dall'Accordo di Parigi, tra i quali, una certa autorevolezza, riveste il citato *Intergovernmental Panel on Climate Change*. La funzione dei rapporti predisposti dall'IPCC è, tuttavia, essenzialmente quella di costituire un parametro di orientamento

sueti canonici ermeneutici in materia di giustizia ambientale rappresenta una lesione del principio democratico che governa il processo legislativo. È inoltre opportuno porre in rilievo che il Parlamento svizzero ha espressamente votato, in data 11 giugno 2024, di non volere dare attuazione alla sentenza della Corte europea (la decisione finale al riguardo spetterà, tuttavia, al Governo; v. I. FOULKES, *Swiss Parliament Defies ECHR on Climate Women's Case*, al sito <https://www.bbc.com>).

⁴⁴ Tutti i Paesi devono sottoporre dei piani per illustrare come intendono perseguire l'obiettivo di riduzione fissato a livello nazionale (NDCs, *Nationally Determined Contributions*). Gli impegni di riduzione sono determinati a livello nazionale e, come tali, non sono autonomamente coercibili sul piano internazionale. Ciò tuttavia non significa che essi siano privi di una certa efficacia. Innanzitutto perché il raggiungimento degli obiettivi di riduzione fa sorgere un impegno di natura politica. Ma soprattutto, a differenza del precedente Protocollo di Kyoto, la predisposizione dei piani e l'attuazione delle misure a livello nazionale, la rendicontazione sugli obiettivi e la relativa verifica internazionale del loro raggiungimento sono strutturati in maniera da risultare obbligatori almeno da un punto di vista procedurale. D'altro canto, a dimostrazione dell'obbligatorietà indiretta degli impegni di riduzione, una volta che questi siano stati assunti su base nazionale, l'Accordo di Parigi prevede la possibilità di patti di scambio delle quote di emissione. L'articolo 6 dell'Accordo di Parigi ammette, infatti, due tipi di riduzioni delle emissioni conseguite all'estero (*Internationally Transferred Mitigation Outcomes*, ITMOS): quelle che risultano da un meccanismo regolato dal medesimo Accordo di Parigi (art. 6.4) e quelle che risultano da accordi bilaterali e multilaterali conclusi tra gli stessi Stati contraenti (art. 6.2).

per i decisori politici. I rapporti, che indicano quale sia la misura di riduzione delle emissioni climalteranti funzionale al conseguimento dell'obiettivo del mantenimento dell'innalzamento della temperatura entro 1,5° rispondono, infatti, ad una finalità di indirizzo per i legislatori nazionali. Essi, tuttavia, sono predisposti da esperti scientifici e non vengono sottoposti ad un'assemblea composta da Stati: come tali essi non possono produrre disposizioni autonomamente vincolanti sul piano delle fonti internazionali⁴⁵. Essendo privi di autonoma vincolatività sul piano internazionale, essi non dovrebbero neppure avere la capacità di produrre effetti diretti sul piano interno e non potrebbero, pertanto, essere invocati in un giudizio proposto davanti al giudice nazionale.

Invece la Corte utilizza congiuntamente l'Accordo di Parigi – che certamente fissa il livello massimo di aumento della temperatura terrestre – ed i rapporti predisposti dall'IPCC, come parametri di raffronto per valutare l'adeguatezza dei risultati conseguiti dagli Stati nella lotta al cambiamento climatico. Quasi come se gli stessi contenessero norme incondizionate sul piano internazionale e potessero, conseguentemente, produrre effetti diretti sul piano dell'ordinamento interno⁴⁶.

Nonostante tali rilievi, è tuttavia evidente che la sentenza c'è e che essa costituisce un'affermazione imprescindibile. A questo punto, occorre comprendere quali effetti essa produca sul piano interno. Al riguardo è preliminarmente necessario osservare, che la Corte, pur ammettendo in astratto un'azione per violazione dell'art. 8, causata dall'inazione dello Stato nel fronteggiare il cambiamento climatico, non dà direttamente adito al risarcimento del danno subito dalle istan-

⁴⁵ I rapporti predisposti periodicamente dall'IPCC contengono infatti una parte riassuntiva, che, non a caso, viene abitualmente intitolata *Summary for policymakers* (v., ad es., il rapporto 2023, consultabile al sito https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf), quasi a voler sottolineare la loro funzione principale, che consiste, appunto, nel rappresentare una guida per i decisori politici.

⁴⁶ In altri termini, non sussisterebbe la volontà dei redattori di conferire ai predetti strumenti (ed in particolare all'Accordo di Parigi) effetto diretto. Sulla rilevanza del criterio volontaristico ai fini dell'attribuzione di effetti diretti ad una disposizione internazionale v. R. BARATTA, *L'effetto diretto delle disposizioni internazionali self-executing*, in *Riv. dir. int.*, 2020, 5 ss., spec. par. 2.2.

ti. Per la prima volta, infatti, i Giudici di Strasburgo hanno ritenuto ammissibile il ricorso proposto da un'associazione⁴⁷. Su questo aspetto il ragionamento della Corte appare, in realtà, assai contorto, perché, se da un lato afferma che la Convenzione non consente di dare ingresso all'*actio popularis*, dall'altro riconosce comunque che un'associazione ambientalista possa avere accesso al sistema di protezione dei diritti umani⁴⁸, a patto che rispetti tre condizioni cumulative, tendenti a dimostrare che la stessa sia effettivamente rappresentativa di un gruppo di individui che lamentano una determinata violazione dei diritti garantiti dalla Convenzione europea⁴⁹.

In concreto, quindi, per accedere al risarcimento dei danni subiti per effetto delle omissioni dello Stato nel fronteggiare il cambiamento climatico, saranno necessari ulteriori ricorsi, nell'ambito dei quali gli istanti siano in grado di dimostrare la sussistenza dello status di vittime, ai sensi dell'art. 34 CEDU.

Così impostata la vicenda processuale, difficilmente la sentenza europea può produrre conseguenze per il contenzioso climatico strategico. Se pure in astratto la sentenza della Corte apre le porte ad un risarcimento danni, ciò può concretamente avvenire soprattutto in relazio-

⁴⁷ V. M. MILANOVIC, *A Quick Take on the European Court's Climate Change Judgments*, in www.ejiltalk.org.

⁴⁸ Sotto questo profilo è opportuno porre in rilievo che la Convenzione di Aarhus (Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, firmata ad Århus, Danimarca, 25 giugno 1998) prevede espressamente, all'art. 9, che gli Stati contraenti assicurino un'ampia partecipazione giudiziale delle associazioni ambientaliste (v. E. GUARNA ASSANTI, *Verein Klimaseniorinnen And Others V. Switzerland: una conferma del ruolo fondamentale dei diritti umani per la tutela del clima*, in *Diritti comparati*, 18 aprile 2024, 3).

⁴⁹ Ovvero che l'associazione sia legalmente costituita nella giurisdizione in questione; che la stessa sia in grado di dimostrare che lo scopo principale è la difesa dei diritti umani dei membri o di altre persone colpite nella giurisdizione, ivi compresa la tutela di tali diritti dalle minacce derivanti dal cambiamento climatico. Occorre, infine, che l'associazione stessa sia autenticamente qualificata e rappresentativa per agire a nome dei membri o di altre persone colpite nella giurisdizione, che sono soggette a minacce specifiche o a effetti avversi del cambiamento climatico sulla loro vita, salute o benessere (Sentenza della Grande Camera, *Verein Klimaseniorinnen Schweiz*, cit., par. 502).

ne alle misure di adattamento, più che a quelle di mitigazione strettamente intese. Mentre la “mitigazione” implica un intervento sulle cause che inducono il cambiamento climatico, l’“adattamento” richiede un intervento degli Stati per cercare di contenere gli effetti nocivi indotti dall’aumento della temperatura⁵⁰. In altri termini, se la mitigazione richiede un’azione di carattere preventivo, l’adattamento presuppone eminentemente un intervento di tipo “successivo”, allorché le conseguenze del cambiamento climatico vengono avvertite. Le predette misure di adattamento al cambiamento climatico sono difficilmente identificabili in via aprioristica e generalizzata⁵¹, dal momento che esse dipendono dal contesto specifico nel quale le azioni vanno ad inserirsi. Si può, in ipotesi, aumentare la vegetazione urbana, in modo da incrementare le zone d’ombra e la circolazione di correnti d’aria; oppure si possono realizzare degli argini per ridurre l’eccessiva penetrazione delle acque marine all’interno della costa. In sintesi, la scelta delle misure di adattamento dipende dalle peculiarità della situazione empirica e dal risultato che si vuole conseguire in un dato contesto geografico.

Se su un piano astratto entrambe le tipologie di misure (mitigazio-

⁵⁰ Il rapporto 2024 dell’Agenzia europea dell’ambiente elenca, tra gli eventi climatici estremi che sarebbero diretta conseguenza del surriscaldamento terrestre, le ondate di calore, le inondazioni, l’innalzamento del livello dei mari e la conseguente erosione delle coste, l’accresciuta salinità delle acque ed i correlati danni alle coltivazioni agricole e al turismo (*European Climate Risk Assessment – Executive Summary, EEA Report 01/2024*, 11 marzo 2024, reperibile sul sito dell’Agenzia: <https://www.eea.europa.eu>).

⁵¹ La distinzione tra mitigazione e adattamento era estremamente vaga ed indeterminata nel precedente Accordo di Kyoto, del 1997. In passato, infatti, l’attenzione del legislatore internazionale era focalizzata soprattutto sulle attività di mitigazione ovvero su quelle dirette a prevenire l’incremento della temperatura. Man mano che si constataba il fallimento dei sistemi di cooperazione internazionale posti in essere per contenere l’aumento della temperatura, l’attenzione dei redattori dei trattati sul clima si è progressivamente focalizzata anche sulle misure di adattamento. Al riguardo l’Accordo di Parigi è molto chiaro circa la necessaria coesistenza di due tipologie di misure (mitigazione e adattamento). Queste sono, infatti, previste in due disposizioni diverse (rispettivamente: art. 4, per la mitigazione; art. 7, per l’adattamento) e sono, pertanto, oggetto di obblighi di natura diversa. Su tale evoluzione normativa v. G. G. NUCERA, *Le misure di adattamento al cambiamento climatico tra obblighi internazionali e tutela dei diritti umani*, Editoriale scientifica, Napoli, 2023, 125 ss., 168 ss.

ne e adattamento) consentono di perseguire l'obiettivo del contenimento della temperatura terrestre⁵², sul piano processuale, è eminentemente la mancata adozione delle misure di adattamento che permette ai singoli di accedere al risarcimento, perché queste presentano un nesso di causalità diretto con gli eventuali danni, che vengono immediatamente percepiti in una determinata sfera territoriale. In altri termini, il danno alla salute può essere certamente determinato da crescenti ondate di calore o dalla diminuzione di cibo salubre per l'aumentata salinità del terreno; mentre molto difficilmente i singoli potrebbero lamentare un danno a causa della mancata riduzione nell'uso delle fonti fossili⁵³. In tale ipotesi, infatti, risulterebbe molto più difficile dimostrare la sussistenza del nesso di causalità, perché il danno potrebbe discendere da fatti posti in essere a notevole distanza spaziotemporale dall'evento⁵⁴.

⁵² In concreto, spetta allo Stato, stabilire «il giusto bilanciamento tra le misure di mitigazione e quelle di adattamento, tenendo in debita considerazione i dati e le prove scientifiche messi a disposizione dei decision makers dalla comunità scientifica internazionale» (v. G. G. NUCERA, *op. cit.*, 348).

⁵³ In definitiva, anche il fondo che è stato creato dall'Assemblea degli Stati parti in occasione della riunione che si è svolta a Dubai dal 30 novembre al 13 dicembre 2023 (COP 28), che mira ad assistere finanziariamente gli Stati in via di sviluppo maggiormente vulnerabili a fronteggiare le conseguenze del cambiamento climatico, si occupa più degli effetti, che delle cause a monte del fenomeno. V., nella specie, il punto 6, Decision 1/CP.28, Operationalization of the new funding arrangements, including a fund, for responding to loss and damage referred to in paragraphs 2–3 of decisions 2/CP.27 and 2/CMA.4., Annex I: «The Fund will provide finance for addressing a variety of challenges associated with the adverse effects of climate change, such as climate-related emergencies, sea level rise, displacement, relocation, migration, insufficient climate information and data, and the need for climate-resilient reconstruction and recovery».

⁵⁴ Il problema potrebbe essere aggirato attraverso una lettura estensiva del concetto di giurisdizione territoriale (richiesto dall'art. 1 della CEDU). Al riguardo, la Corte interamericana dei diritti dell'uomo ha ammesso l'applicazione della Convenzione anche a violazioni che si sono verificate al di fuori del territorio di uno Stato membro, ma che risultino causalmente determinate da attività svolte all'interno del territorio dello Stato convenuto (v. Corte interamericana dei diritti dell'uomo, *The Environment and Human Rights*, Parere consultivo OC-23/17 del 15 novembre 2017). Tale soluzione non è stata, tuttavia, accolta in maniera favorevole da altre istanze internazionali. Sul tema v. C. CERTELLI, *Tutela dei diritti umani e lotta al cambiamento climatico: il*

Quindi, se è chiaro che la sentenza della Corte europea apre la possibilità di richieste risarcitorie individuali, in concreto, sembra molto più probabile che tali richieste concernano la mancata adozione delle misure di adattamento, rispetto alle quali risulta indubbiamente più agevole, per l'attore, fornire la prova giudiziale del nesso di causalità⁵⁵.

6. Conclusioni: il margine ristretto, nel nostro ordinamento, per il contenzioso climatico strategico

Come si è visto sulla base del paragrafo precedente, è assai probabile che la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo apra la strada ad azioni individuali dirette a lamentare la mancata adozione di misure di adattamento al cambiamento climatico.

Risulta, invece, più problematico comprendere quali effetti la sentenza della Corte possa produrre rispetto alla mancata adozione di misure di mitigazione e, in sostanza, rispetto alla finalità del contenzioso climatico "strategico".

La Corte europea non esclude anche tale possibilità, laddove afferma chiaramente che gli Stati debbano "prevenire" l'aumento della concentrazione dei gas ad effetto serra nell'atmosfera, in modo da evitare un innalzamento della temperatura che sia tale da produrre effetti gravi ed irreversibili sui diritti dell'uomo garantiti dalla Convenzione ed in particolar modo sul rispetto della vita privata e familiare⁵⁶.

caso Torres Strait Islanders dinanzi al Comitato dei diritti umani, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2023, 765 ss., spec. 775; A. SARDU, *L'evoluzione del concetto di giurisdizione extraterritoriale nel contenzioso climatico internazionale basato sui diritti umani*, in *Biolaw Journal*, 2023, 121 ss.

⁵⁵ Le richieste individuali, che faranno seguito al *dictum* della Corte europea dei diritti dell'uomo, dovranno essere proposte al giudice ordinario. V., in questo senso, Cass. civ., sez. un., 23 febbraio 2023, n. 5668, secondo la quale: «Spetta al giudice ordinario la giurisdizione sulla domanda di risarcimento del danno alla salute avanzata nei confronti della P.A. qualora sia dedotta l'omessa adozione degli opportuni provvedimenti necessari per la salvaguardia dell'ambiente dall'inquinamento, in quanto l'azione si basa sulla tutela del fondamentale diritto alla salute che, non tollerando compressioni neppure da parte dei pubblici poteri, ha sempre natura di diritto soggettivo, non degradable ad interesse legittimo».

⁵⁶ Sentenza della Grande Camera, *KlimaSeniorinnen*, cit., punto 546: «Confor-

Rimane il fatto che, per le ragioni esposte nei precedenti paragrafi, difficilmente la disciplina della responsabilità civile costituisca un campo di azione idoneo per costringere il legislatore a porre in essere le predette misure. Che sussista un obbligo dello Stato di porre in essere le misure di mitigazione del cambiamento climatico è già stato chiarito dalla Corte europea; ma evidentemente non si può andare oltre tale affermazione di principio.

Escluso pertanto che l'ambito della responsabilità civile rappresenti un campo idoneo a supportare le domande di giustizia climatica, occorre a questo punto chiedersi a quali altri strumenti gli operatori possano fare ricorso. Si tratta, in definitiva, di un obbligo indirettamente desumibile dall'art. 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Questa disposizione, come è noto, prevede il diritto ad un ricorso effettivo⁵⁷. In definitiva, dalla decisione nel caso *KlimaSeniorinnen* della Corte europea discende la conseguenza che anche le misure di mitigazione (dirette a ridurre le emissioni antropiche) debbano trovare un adeguato mezzo di tutela sul piano interno.

Tuttavia, per potere esperire con successo un'azione climatica siffatta, occorre un presupposto ulteriore, che sembra attualmente difettare nell'ordinamento italiano: la presenza di uno strumento idoneo a costringere lo Stato e l'Amministrazione a porre in essere determinate azioni positive.

Tale strumento, per le ragioni individuate al par. 1, non può essere rappresentato dall'art. 2058 cod. civ. Né potrebbe concretamente il giudice civile prescrivere quali provvedimenti normativi lo Stato debba

mément aux engagements internationaux pris par les États membres, spécifiquement au titre de la CCNUCC et de l'Accord de Paris, et eu égard aux données scientifiques convaincantes fournies, en particulier, par le GIEC (paragraphe 104-120 ci-dessus), les États contractants doivent mettre en place la réglementation et les mesures nécessaires pour prévenir une augmentation des concentrations de GES dans l'atmosphère terrestre et une élévation de la température moyenne de la planète à des niveaux qui pourraient avoir des répercussions graves et irréversibles sur les droits de l'homme, notamment le droit au respect de la vie privée et familiale ainsi que du domicile garanti par l'article 8 de la Convention».

⁵⁷ Art. 13, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo: «Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale».

assumere, se non a rischio di violare il principio della separazione dei poteri⁵⁸. Naturalmente non si può escludere che altri ordinamenti siano invece attrezzati proprio per conseguire siffatto risultato e che pertanto essi si prestino, meglio dell'ordinamento italiano, a sostenere le azioni climatiche strategiche⁵⁹.

Ciò posto, rimane da comprendere quale è l'efficacia che la sentenza della Corte può concretamente produrre sul piano dell'ordinamento interno, riguardo al contenzioso c.d. strategico.

In pratica le strade sono, allo stato, due. Innanzitutto è chiaro che l'art. 13 della Convenzione impone indirettamente al legislatore l'obbligo di stabilire sul piano interno gli strumenti processuali che

⁵⁸ Una sentenza positiva resa dal giudice civile avrebbe, d'altro canto, posto anche diversi problemi sul piano esecutivo (G. GHINELLI, *Le condizioni dell'azione*, cit., 1296 s.).

⁵⁹ È opportuno porre in rilievo che altre azioni climatiche con finalità strategiche, proposte in altri ordinamenti, si configuravano, per l'appunto, come azioni di danni. V., oltre alla citata sentenza nel caso *Urgenda*, le sentenze pronunciate dal Tribunale amministrativo di Parigi nel caso denominato *Affaire du siècle*: con la prima sentenza, del 3 febbraio 2021, n. 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1, il Tribunale ha accertato l'esistenza dell'illecito; con la successiva decisione resa sul medesimo caso in data 14 ottobre 2021, il Tribunale amministrativo, fondandosi sul combinato disposto della normativa interna di riduzione dei gas ad effetto serra e dell'articolo 1248 del codice civile, ha stabilito che lo Stato doveva risarcire i danni provocati con il proprio inadempimento, simbolicamente quantificati in un euro per ciascuno degli istanti (entrambe le sentenze sono reperibili sul sito del Tribunale amministrativo <http://paris.tribunal-administratif.fr>). Il punto è che l'art. 1248 del codice francese consente ad ogni interessato di proporre un'azione di risarcimento per lesione dell'ambiente (mentre in Italia, siffatta azione è riservata allo Stato). Altro ordinamento nel quale si fa abitualmente ricorso alla dottrina della responsabilità civile, seppure nella veste della *public nuisance*, è quello statunitense. In dottrina v. S. BALDIN, P. VIOLA, *L'obbligazione climatica nelle aule giudiziarie. Teorie ed elementi determinanti di giustizia climatica*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2021, 597 ss., 620 ss.; 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"*, 2021, 327 ss.; A. GIORDANO, *Introduzione alla tutela del clima*, cit., 129 ss.; L. SERAFINELLI, *La privatizzazione del conflitto politico. Aborto, armi da fuoco e cambiamento climatico nell'esperienza statunitense*, in A. Somma (a cura di), *Diritti fondamentali e conflitto sociale. Un dialogo tra le discipline*, Sapienza Università editrice, Roma, 2024, 391 ss., 410 ss.

consentano di dare attuazione alla stessa⁶⁰, sulla falsariga, ad esempio, di quanto è già avvenuto in tema di revocazione delle sentenze passate in giudicato⁶¹. Tale obbligo è indirettamente coercibile sul piano dell'ordinamento interno, nel senso che laddove il legislatore introduca disposizioni che non risultano funzionali rispetto ad una tutela effettiva delle posizioni giuridiche tutelate, allora si potrà sottoporre alla Corte costituzionale il problema della compatibilità delle stesse con il disposto dell'art. 117, primo comma, Cost.⁶².

Nell'attesa di un intervento legislativo⁶³, volto a colmare la lacuna

⁶⁰ Naturalmente, la sentenza della Corte europea è indirizzata alla Svizzera. Per cui l'obbligo di dare alla stessa attuazione, nell'ordinamento italiano, si pone solo in maniera indiretta. D'altro canto, lo stesso governo italiano ha dichiarato che: «the Court's jurisdiction was primarily territorial [...] the "special" circumstances of a given case did not, as such, imply extraterritorial jurisdiction, nor was the "living instrument" principle of interpretation applicable to Article 1 of the Convention».

⁶¹ Come è noto, infatti, il legislatore italiano ha introdotto l'art. 391 *quater*, nel codice del processo civile, proprio per consentire la revocazione delle sentenze civili contrarie alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo (con il d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 149, c.d. Riforma Cartabia). Su tale disposizione in dottrina v. E. D'ALESSANDRO, *Revocazione della sentenza civile e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto processuale*, 2022, 217 ss.; ID., *Revocazione per contrarietà alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in A. Carratta (a cura di), *Riforma Cartabia: il nuovo processo civile (I parte)*, in *Giurisprudenza italiana*, 2023, 479 ss.; A. CARRATTA, *La riforma del processo civile nella prospettiva del diritto processuale civile internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2023, 915 ss., 925 ss.; A. MERONE, *Revocazione a seguito di sentenze emesse dalla Corte europea dei diritti dell'uomo*, in R. Tiscini (a cura di), *La riforma Cartabia del processo civile*, Pisa, 2023, 609 ss.; S. MENCHINI, *Osservazioni sulla revocazione per (accertate) violazioni della CEDU*, in *Judicium.it*, 14 aprile 2023; M. BOLOGNESE, *Il giudicato nazionale nel diritto dell'Unione europea e della CEDU*, Napoli, 2023, 177 ss.; C. MANDRIOLI, A. CARRATTA, *Diritto processuale civile*, vol. II – *Il processo di cognizione*, 29a ed., Torino, 2024, 541 s.

⁶² Al riguardo è nota la giurisprudenza della Corte costituzionale italiana secondo la quale, per effetto del disposto dell'art. 117, primo comma, Cost., la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo costituirebbe una fonte intermedia, di rango sovraordinato rispetto alla legge ordinaria (v. le sentenze della Corte cost., nn. 348 e 349, 23 ottobre 2007; in dottrina v., anche per ulteriori riferimenti, F. DONATI, *Il rilievo delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo nell'ordinamento interno: problemi e possibili soluzioni*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2018, 1 ss.).

⁶³ Altra questione, sicuramente più pressante, è capire se la sentenza della Corte europea indurrà un mutamento delle politiche legislative sul clima. Al riguardo v. le

rilevata nell'ordinamento interno, si potrebbe pensare a ricorrere a soluzioni alternative, che risultino almeno in parte rispettose del *dictum* della Corte europea⁶⁴. Anche perché è notorio che la Convenzione esplica comunque un'efficacia interpretativa e spetta pertanto «al giudice nazionale, in quanto giudice comune della Convenzione, (...) il compito di applicare le relative norme, nell'interpretazione offertane dalla Corte di Strasburgo»⁶⁵.

Al riguardo, nella sentenza del Tribunale di Roma riportata al par. 2, si può leggere che, per la domanda subordinata, di impugnazione del PNIEC (Piano nazionale integrato energia e clima), gli istanti si possono rivolgere al Giudice amministrativo⁶⁶. Quest'ultimo può, infatti, arrivare là dove l'intervento è precluso al Giudice civile: annullare, per l'appunto, il Piano di riduzione delle emissioni predisposto dallo Stato per mancata conformità dello stesso agli obblighi internazionali. In sintesi, l'obbligazione che è concretamente coercibile sul piano interno è eminentemente quella procedurale, che discende dal combi-

perplexità di A. GALLARINI, *Cambiamento climatico: per la CEDU, l'inerzia o l'adozione di misure di contrasto non efficaci da parte dei governi nazionali violano il diritto al rispetto della vita privata e familiare*, in *RGA online*, n. 54/2024.

⁶⁴ Auspicio condiviso anche da E. GUARNA ASSANTI, *Il contenzioso climatico europeo*, cit., 197 s.

⁶⁵ Corte costituzionale, sentenza del 3 novembre 2009, n. 311, par. 6. È invece pacifico, almeno secondo la Corte di Cassazione, che le norme della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo non producano effetti diretti (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza del 27 luglio 2018, n. 20028; Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza del 5 luglio 2021, n. 18923; Corte di cassazione, sezione IV penale, sentenza dell'11 gennaio 2022, n. 418).

⁶⁶ Sentenza del Tribunale di Roma, 26 febbraio 2024, *Associazione A Sud c. Presidenza del Consiglio dei ministri*, cit.: «Invero, riguardo alla domanda proposta, in via subordinata, volta ad ottenere una modifica del Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC), dalle stesse difese svolte da parte attrice si evince che si tratta di un atto di pianificazione generale predisposto dai Ministeri delle Infrastrutture e dei Trasporti, dello Sviluppo Economico, dell'Ambiente e della tutela del Territorio e del Mare, previo esperimento della procedura di consultazione pubblica. Il regolamento europeo UE 2018/1999 disciplina il procedimento di formazione del piano, lasciando agli Stati discrezionalità nell'individuazione delle misure più idonee al raggiungimento degli obiettivi definiti a livello europeo. Le asserite carenze del piano sotto il profilo della adeguatezza, coerenza e ragionevolezza rispetto a tali obiettivi nel nostro ordinamento sono censurabili dinanzi al Giudice amministrativo».

nato disposto dell'art. 4, par. 2, dell'Accordo di Parigi e dall'art. 3, del regolamento 2018/1999, consistente nell'obbligo di predisporre un piano di riduzione delle emissioni inquinanti che sia rispettoso dei parametri desumibili dalle fonti internazionali ed europee.

A tale differenza ontologica, quanto all'ambito della giurisdizione, corrispondono anche diversi strumenti coercitivi. Il Giudice amministrativo dispone infatti anche di uno strumento, quale il giudizio di ottemperanza⁶⁷, all'interno del quale, in ipotesi di perdurante inadempimento dello Stato, può procedere alla nomina del Commissario *ad acta*, dando allo stesso direttive operative.

Si tratta, come è evidente, di una tutela limitata. Attraverso l'impugnazione del PNIEC non si possono certo stabilire quali siano i provvedimenti idonei a realizzare l'obiettivo della neutralità climatica, ma si può solo contestare la legittimità delle misure previste. In questo modo rimane un'ampia sfera di discrezionalità per il legislatore e l'amministrazione, la quale risulta tuttavia soggetta ad un controllo esterno di conformità (per violazione di legge ovvero per eccesso di potere) da parte del Giudice nazionale.

⁶⁷ V. A. GIORDANO, *Introduzione alla tutela del clima*, cit., 174 s.

ELISA SCOTTI*

CAMBIAMENTO CLIMATICO E ARBITRATI INTERNAZIONALI

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il sistema. – 3. Controversie climatiche. L'arbitrato come un fattore di ostacolo e il contenzioso *fossile*. – 4. L'arbitrato nel nuovo mondo delle energie rinnovabili. La garanzia della redditività degli investimenti verdi e il cd. *regulatory chill*. – 5. Gli arbitrati nel diritto UE. – 6. Possibili vie per la riconciliazione. – 7. Conclusioni. La transizione ambientale e la sua intrinseca destabilizzazione delle tutele.

1. Premessa

Nell'ambito di un crescente contenzioso climatico che sta coinvolgendo gli Stati e le cd. *major carbon* (cioè, le aziende maggiormente responsabili per le emissioni di gas climalteranti)¹, e che vede i giudici dare indicazioni ai regolatori e talvolta anche al legislatore al fine di rafforzare le azioni pubbliche di contrasto alla crisi climatica, un ruolo di crescente importanza, ma di segno opposto, è giocato dall'arbitrato internazionale e, in particolare, dagli arbitrati tra investitori e Stati ospitanti².

* Professoressa ordinaria di Diritto amministrativo nell'Università degli Studi di Macerata.

¹ UNCTAD. *Treaty-Based Investor-State Dispute Settlement Cases and Climate Action*. Available online: https://unctad.org/system/files/official-document/diaepcbinf2022d7_en.pdf (ultimo accesso 10 giugno 2024).

² Non che altri arbitrati siano privi di rilevanza in materia ambientale, ma essi si presentano oggi privi di tale diretta incidenza sull'esercizio delle prerogative pubbliche. Come mostra un recente report dell'International chamber of commerce le dispute commerciali relative al cambiamento climatico sono in aumento per l'impatto della crisi ambientale e della transizione ecologica sui contratti in Corso. Sul punto, ICC Commission Report 'Resolving Climate Change Related Disputes through Arbitration and ADR' (ICC Taskforce Report), 2019, www.iccwbo.org/climate-change-disputes-report (ultimo accesso 10 giugno 2024). si v., inoltre il *Report on Compliance with Investment Treaty Arbitration Awards*, 2022.

Come si vedrà, tali arbitrati, volti ad offrire una tutela agli investitori esteri rispetto all'azione potenzialmente lesiva degli Stati ospitanti, costituiscono per loro stessa vocazione una delle principali sedi dell'interazione tra il diritto internazionale degli investimenti e i pubblici poteri³.

Leggi, regolamenti e decisioni amministrative nazionali vengono sindacati in queste peculiari sedi di giustizia sovranazionale, al fine di tutelare il legittimo affidamento dell'operatore estero e l'integrità dell'investimento da rischi di politiche pubbliche aventi valenza formalmente o sostanzialmente espropriativa⁴.

Per tale via, la protezione degli investimenti incide e orienta la potestà degli Stati di regolamentare e tutelare gli interessi pubblici e sociali, tra cui, l'ambiente e il clima; e gli arbitrati in materia di investimenti esteri assumono la valenza di fori concorrenti per il vaglio e l'indirizzo delle politiche pubbliche, siano esse versate in leggi o atti amministrativi⁵.

Molteplici sono dunque i profili di interesse dal punto di vista del diritto pubblico ambientale, terreno di forte espansione della regolazione pubblica dell'economia, in cui emergono poteri pubblici di varia natura⁶.

Non è un caso che l'importante mole di contenzioso da essi generata e censita da un recente rapporto UNCTAD⁷, in larga parte e in

³ In generale, D. COLLINS, *An Introduction to International Investment Law*, Cambridge, 2023.

⁴ D. COLLINS, *Guarantees against Expropriation*, in *An Introduction to International Investment Law*, cit., 165.

⁵ Per il quadro ricognitivo che copre le leggi nazionali che regolano gli investimenti esteri, i trattati di investimento, le controversie tra investitori e Stati e le questioni correlate si v. il database di UNCTAD, *Investment Policy Hub*, accessibile al seguente link <https://investmentpolicy.unctad.org> (ultimo accesso 10 giugno 2024).

⁶ Per tutti, da ultimo, F. DE LEONARDIS, *Lo Stato ecologico. Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato*, Torino, 2023 e, se si vuole, E. SCOTTI, *Il diritto dell'economia nella transizione ecologica*, in AA.VV., *Lezioni di diritto dell'economia*, Torino, 2023.

⁷ UNCTAD, *Treaty-Based Investor-State Dispute Settlement Cases and Climate Action*, cit.; IPPC, Working Group III, *Sixth Assessment Report*; M. Fermeglia, *Adjudicating Environmental Matters Before Investor-State Dispute Settlement Tribunals: A Question of Legitimacy*, in G. Antonelli et al. (a cura di), *Environmental Law Before*

modo crescente tocchi direttamente o indirettamente il settore ambientale, con l'energia che copre circa un terzo delle controversie.

E' in particolare proprio nel settore dell'energia, sottoposto a misure di radicale transizione e di decarbonizzazione attuative dell'accordo di Parigi, che le politiche pubbliche incidono di frequente e talvolta radicalmente sugli interessi degli investitori e che questi ultimi, al fine di tutelare il valore e la redditività dei propri beni, cercano tutela nelle sedi arbitrali.

Ne deriva un contenzioso⁸ che, come si mostrerà, fa emergere un insanabile conflitto tra Stato e investitore, tra interessi ambientali – tendenzialmente recessivi – e prevalenti interessi del mondo economico globale.

Sembrano così superate le speranze, nutrite all'inizio del processo di conversione ecologica dell'economia, di una convergenza tra regime di protezione degli investimenti esteri e obiettivi ambientali: il che avrebbe richiesto l'inverdimento del sistema che, ad oggi, non vi è stato⁹.

Certo, con l'acuirsi della crisi climatica e la sua ascesa al vertice delle priorità dell'agenda mondiale e con i più recenti accordi internazionali in materia di clima e il green deal europeo, il conflitto tra ambiente e investimenti diretti esteri si pone in termini nuovi rispetto al passato.

La dinamica del conflitto muta. All'interesse dell'investitore estero si contrappone non più l'interesse domestico del singolo Stato ma un

the Courts, Cham (Svizzera), 325.

⁸ D. A. DESIERTO, *Environmental Protection in International Investment Arbitration: from Defences to Counterclaims*, in E. SOBENES et al., *The Environment Through the Lenses of International Courts and Tribunals*, Washington, 2022; L. DI SALVATORE, *Investor-State Disputes in the Fossil Fuel Industry*, 2021, <https://www.iisd.org/system/files/2022-01/investor%E2%80%93state-disputes-fossil-fuel-industry.pdf>, (ultimo accesso 10 giugno 2024).

⁹ D.M. FIRGER, M. GERRARD, *Harmonizing Climate Change Policy and International Investment Law: Threats, Challenges and Opportunities*, in *Yearbook on International Investment Law & Policy* 2010-11; K. P. SAUVANT (a cura di) *Yearbook on International Investment Law & Policy* 2011-2012, Oxford, 2011, ove L. COTULA, K. TIENHAARAPP, *Reconfiguring investment contracts to promote sustainable development*, 517; A. BOUTE, *Combating Climate Change Through Investment Arbitration*, in *Fordham Int. Law J.* 2012, 35, 613.

altro interesse sovranazionale, internazionale ed eurounitario: quello alla tutela dell'ambiente e del clima. Si tratta dunque, come si mostrerà, di un *conflitto complesso e multilivello*, che investe due corpi di norme internazionali, quelle ambientali e quelle dirette a proteggere l'investitore estero, l'ordinamento eurounitario, innanzitutto nella sua dimensione *green*, e gli ordinamenti nazionali.

Emerge così un problema di frammentazione del diritto internazionale¹⁰ e di rapporti tra diversi livelli ordinamentali e tra diritto pubblico e diritti degli investitori, che pone gli Stati di fronte alla scelta tragica di adempiere alla normativa (eurounitaria o internazionale) ambientale o ai trattati di investimento, nell'impossibilità di conformarsi contemporaneamente ad entrambi i precetti in conflitto.

In questo quadro, come si vedrà, si acuisce e si diffonde la critica al sistema – oggi diffusamente condivisa – e diviene più pressante la richiesta di una sua riforma, se non di un suo superamento e di una fuga¹¹.

La questione è particolarmente delicata e non può essere impostata nei tradizionali termini del conflitto tra Stati e investitori globali: è infatti noto che la risposta alla crisi ambientale richieda non solo leggi e regolazioni ma anche la convergenza dei mercati e della finanza per sostenere gli ingenti investimenti necessari per affrontare la sfida.

Trovare la via più appropriata per risolvere il conflitto tra ambiente e tutela degli investimenti allocando i costi della transizione ambientale secondo canoni di sostenibilità e conformemente ai principi ambientali, è la questione del momento che si cercherà di analizzare in questo scritto. Nel quale, dopo una breve illustrazione del sistema, si ripercorreranno i punti di contatto e di conflitto tra investimenti esteri, arbitrato e ambiente e le vie della sua possibile riconciliazione.

¹⁰ M. FERMEGLIA, *Adjudicating Environmental Matters Before Investor-State Dispute Settlement Tribunals: A Question of Legitimacy*, cit.

¹¹ M. FERMEGLIA, *Adjudicating Environmental Matters Before Investor-State Dispute Settlement Tribunals: A Question of Legitimacy*, cit.; A. ALGOSTINO, *ISDS (investor-state dispute settlement), il cuore di tenebra della global economic governance, e il costituzionalismo*, in *Costituzionalismo.it*, 2016, 103; S. BATTINI, *La grande avventura della giustizia amministrativa, oltre lo stato: il caso dell'arbitrato internazionale in materia di investimenti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 1003.

2. Il sistema

La tutela dell'investitore estero, come noto, in mancanza di uno specifico trattato generale a vocazione globale, si basa su accordi di investimento multilaterali o bilaterali, o su clausole di protezione, incluse nei trattati di libero scambio¹².

Sul piano sostanziale, tali accordi generalmente riconoscono la garanzia di un trattamento corretto ed equo dell'investitore (inteso come obbligo di fornire un giusto processo, di adottare misure proporzionate e di evitare azioni che frustrino le legittime aspettative degli investitori cui si ricollegano standard minimi di certezza del quadro legale) e la tutela dell'investimento da forme dirette o indirette di espropriazione.

Si accompagna la disponibilità di un meccanismo internazionale di risoluzione delle controversie – “*Investor-State dispute settlement*” (ISDS) – generalmente amministrato da istituzioni a ciò preposte quali l'ICSID (*World Bank International Centre for Settlement of Investment Disputes*) e la Corte permanente di arbitrato (*Permanent Court of Arbitration - PCA*), che gestiscono la maggior parte dei casi, consentendo di definire le linee di coerenza del sistema. Si affiancano, in secondo piano, altre istituzioni quali la Camera internazionale di commercio (*the International Chamber of Commerce* (ICC)) o la camera di Commercio di Stoccolma (*the Stockholm Chamber of Commerce* (SCC)).

I tribunali ISDS sono composti da due arbitri nominati da ciascun investitore ricorrente e dallo Stato ospite convenuto e da un terzo arbitro nominato congiuntamente da entrambi gli altri arbitri. I tribunali ISDS emettono sentenze internazionali che, se favorevoli agli investitori, possono essere eseguite direttamente contro gli Stati ospitanti.

Da quando la Germania e il Pakistan hanno firmato il primo trattato di investimento bilaterale (BIT) nel 1959 ad oggi sono attualmente in vigore oltre 3.297 trattati internazionali di investimento (sia bilaterali che multilaterali) in tutto il mondo che, insieme, costituiscono il quadro giuridico di base per gli investimenti internazionali¹³. Essi puntano a creare condizioni favorevoli agli investimenti soprattutto nelle

¹² D. COLLINS, *An Introduction to International Investment Law*.

¹³ Secondo i dati di UNCTAD, *Investment Policy Hub*.

aree del mondo caratterizzate da maggiori instabilità politiche, sociali ed economiche e da sistemi giudiziari che non garantiscono la necessaria terzietà.

L'arbitrato investitore-Stato si è tradotto in un sistema tendenzialmente sbilanciato in favore degli investitori; diffuso è il senso critico verso le frequenti e severe condanne degli Stati – oggi non più solo i paesi in via di sviluppo – e la richiesta di una riforma del sistema, eccessivamente interferente con l'esercizio dei poteri pubblici, raggelati dal rischio dell'arbitrato (cd. *regulatory chill*)¹⁴.

Si noti che la maggior parte dei trattati di investimento ad oggi in vigore è stata firmata prima che la crisi ecologica e climatica imponesse strategie di radicale transizione ambientale ed energetica; di solito quindi tali trattati non danno rilevanza alla protezione dell'ambiente né fanno alcuna differenza tra investimenti ad alte e a basse emissioni, ma garantiscono l'investimento in quanto tale a prescindere dalla sua sostenibilità¹⁵. Ciò, come si vedrà, rafforza le critiche al sistema. Da un lato, infatti l'arbitrato, nato soprattutto per proteggere gli investimenti in sistemi istituzionali fragili, si rivolge sempre più di frequente ai paesi sviluppati, all'avanguardia nell'attuazione delle politiche *green* e per i quali dovrebbe venir meno la sfiducia nei sistemi normativi e giurisdizionali che costituisce la *ratio* dell'arbitrato; dall'altro, in generale, la tutela degli investimenti entra in collisione con il diritto ambientale internazionale ed eurounitario – oltre che nazionale –, diventando un fattore di ostacolo alla transizione ecologica, alla decarbonizzazione dell'economia dei singoli Stati e alle più ampie strategie di protezione della natura¹⁶.

¹⁴ A. Algostino, *ISDS (investor-state dispute settlement), il cuore di tenebra della global economic governance, e il costituzionalismo*, cit.; S. Battini *La grande avventura della giustizia amministrativa, oltre lo stato: il caso dell'arbitrato internazionale in materia di investimenti*, cit.

¹⁵ S. Zhang, N. Li, *Addressing Climate Change through International Investment Agreements: Obstacles and Reform Options*, in *Sustainability* 2024, 16, 1471.

¹⁶ M.T. SYNERGIES, *Approaches to Climate Change in International Investment Agreements.*, in *J. World Invest. Trade* 2022, 23, 778.

3. Controversie climatiche. L'arbitrato come un fattore di ostacolo e il contenzioso fossile

Nell'affrontare le transizioni ecologiche gli Stati, in attuazione di strategie globali e accordi internazionali e di normative eurounitarie, stanno modificando politiche, normative ed incentivi ai settori economici, incidendo negativamente sul valore di alcune tipologie di investimenti, in particolare quelli legati alle fonti energegiche fossili. Il che sta portando a un numero crescente di controversie tra investitori e Stati legati alla questione ambientale¹⁷.

Si prevede che il numero aumenterà, in ragione della progressiva attuazione degli impegni climatici, attraverso una serie di azioni, prima fra tutte la definizione di piani di transizione energetica, con l'individuazione di scadenze per l'eliminazione graduale di combustibili fossili e l'incentivo allo sviluppo di impianti di generazione a basse emissioni di carbonio.

Le misure climatiche includono accanto al divieto o alla progressiva marginalizzazione di alcune attività, l'imposizione di standard energetici e ambientali, il ritiro di diritti e titoli autorizzatori nei settori ad alta intensità di carbonio¹⁸.

La giustizia climatica a sua volta va forzando l'azione dei governi in questa direzione¹⁹ sicché, come detto, emerge la trappola della doppia responsabilità dei governi, incapaci di adempiere contemporaneamente agli accordi di investimento e ai sopravvenuti impegni ambientali²⁰.

Non sorprende quindi che la responsabilità derivante dalle politiche di transizione verso il *net zero* stia acquistando centralità nei contenziosi arbitrari.

Un recente rapporto dal titolo "*Investor-State Disputes in the Fossil Fuel Industry*" dell'International Institute for Sustainable Deve-

¹⁷ L. DI SALVATORE, *Investor-State Disputes in the Fossil Fuel Industry*, 2021.

¹⁸ E. SCOTTI, *Il diritto dell'economia nella transizione ecologica*, in *Lezioni di diritto dell'economia*, Torino, 2023.

¹⁹ G. ANTONELLI et al. (a cura di), *Environmental Law Before the Courts*, cit.

²⁰ Al riguardo, si v. S. BATTINI, *Diritto amministrativo e "entanglement" globale*; M. Macchia, *Il labirinto amministrativo tra discrezionalità e regole*; M. DE BELLIS, *Regimi giuridici ultrastatali e conflitti: il caso della tutela degli investimenti*, tutti in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2, 2017.

lopment²¹ mostra che le richieste di risarcimento sono in aumento e che quasi il 20% del totale dei casi ISDS noti sono avviati da un investitore nel settore dei combustibili fossili.

Il rapporto evidenzia inoltre anche il consistente aumento degli arbitrati per contestare le misure ambientali e climatiche. Solo negli arbitrati sui combustibili fossili, portate avanti dalle cd. *carbon major* – i produttori di combustibili fossili più inquinanti nelle industrie del carbone, del petrolio e del gas – oltre il 30% delle decisioni pubblicamente disponibili sono legate all'ambiente con l'aumento delle richieste di risarcimento che contrastano misure specifiche in materia di clima, come l'eliminazione graduale dei combustibili fossili; ciò, precisa il Rapporto, ha condotto al riconoscimento di oltre 19 miliardi di dollari di risarcimenti.

Sono, questi, arbitrati che rappresentano un chiaro ostacolo alla transizione e che minano la capacità degli Stati di adottare misure di protezione dell'ambiente.

Alle volte la semplice minaccia dell'arbitrato agisce come deterrente per le politiche climatiche in ragione degli enormi costi addizionali legati al rischio di condanne²².

Il punto di partenza, come si è detto, sono i Trattati di investimento estero che, muovendo dalla sfiducia verso il paese ospitante, assicurano all'investitore estero un trattamento giusto ed equo degli investimenti, la protezione delle legittime aspettative di guadagno innanzitutto da fatti espropriativi e che, per converso, non offrono spazi di tutela alle politiche ambientali (oltre che sociali). Nell'interpretare questi concetti, come comunemente riconosciuto, gli arbitri definiscono i limiti del potere degli Stati volti a proteggere gli interessi pubblici e, come emerge da molti studi, tendono a privilegiare l'interesse dell'investitore (*pro-investor bias*)²³.

Vari sono i casi esemplari, relativi al diniego o alla revoca di titoli concessori per l'avvio delle attività estrattive, alle liberalizzazioni e al

²¹ L. DI SALVATORE, *Investor-State Disputes in the Fossil Fuel Industry*, cit.

²² J. PAINE, E. SHEARGOLD, *A Climate Change Carve-Out for Investment Treaties* in *Journal of International Economic Law*, 2023, p. 285.

²³ M. FERMEGLIA, *Adjudicating Environmental Matters Before Investor-State Dispute Settlement Tribunals: A Question of Legitimacy*, cit.

superamento di monopoli d'ostacolo allo sviluppo delle energie rinnovabili, alla messa al bando dell'energia prodotta da fonti fossili²⁴.

Nel primo dei menzionati gruppi²⁵ si colloca un recente caso italiano, *Rockhopper Italia S.p.A. v Italy*²⁶, deciso nel 2022, concernente la decisione del Ministero dello Sviluppo Economico, del febbraio 2016, di non assegnare alla società britannica *Rockhopper Exploration* una concessione per attività estrattive nel mar Adriatico entro le 12 miglia dalla costa italiana, a seguito della reintroduzione di un divieto generale di attività di ricerca e produzione di petrolio e gas entro le 12 miglia dalla costa. Nel marzo 2017, la società ha presentato una richiesta di risarcimento danni e indennizzo ai sensi dell'*Energy Charter Treaty* – un trattato multilaterale nel campo dell'energia, che non contempla clausole ambientali – attivando un arbitrato ICSID. Il tribunale arbitrale, nel 2022, ha riconosciuto ai ricorrenti 184 milioni di euro di danni, dopo aver constatato che l'Italia aveva commesso un'espropriazione illegale.

Appartiene alla seconda tipologia di controversie un caso²⁷, concernente le politiche del governo di Grenada, di liberalizzazione del mercato, volte a favorire il passaggio dall'energia da combustibili fossili all'energia rinnovabile in attuazione degli impegni nazionali assunti nel Quadro dell'Accordo di Parigi. A tal fine, con legge si era posto fine al monopolio del fornitore di energia da combustibili fossili (*Grenlec*, ex azienda pubblica privatizzata nel quadro delle politiche globali di liberalizzazione di fine millennio) cui era demandato anche il compito di rilasciare i permessi di produzione e immissione nella rete

²⁴ L. DI SALVATORE, *Investor-State Disputes in the Fossil Fuel Industry*, cit.

²⁵ Per i casi di arbitrati concernenti il diniego di permessi per nuovi progetti di estrazione o esplorazione di combustibili fossili, oltre al caso *Rockhopper*, di cui si dirà nel testo, v. *Lone Pine Resources Inc v Canada*, ICSID Case No. UNCT/15/2 (21 novembre 2022); *Zeph Investments Pte Ltd v Australia*, Notifica dell'intenzione di avviare l'arbitrato ai sensi del *Free Trade Agreement Singapore – Australia (FTA)* relativo ad una proposta di una miniera di carbone situata in Queensland (20 ottobre 2023).

²⁶ *Rockhopper Italia S.p.A. v Italy*, ICSID Case No. ARB/17/14, Award (23 agosto 2022).

²⁷ *Grenada Private Power Limited and WRB Enterprises, Inc. v Grenada*, ICSID Case No ARB/17/13, 19 marzo 2020

di energia prodotta da fonti rinnovabili (ciò aveva determinato solo un limitato sviluppo dell'enorme potenziale di energia solare e geotermica). Nell'arbitrato ICSID promosso da *Grenlac*, disattese le argomentazioni relative all'interesse climatico allo sviluppo delle energie rinnovabili e ai risparmi sui costi energetici per la popolazione, con decisione unanime, il tribunale ha riscontrato la violazione dell'accordo di investimento tra Grenada e *Grenlec* e ha ordinato a Grenada di riacquistarne le azioni per 58 milioni di dollari. Si noti che tra le condizioni dell'accordo vi era l'obbligo di riacquisto della società privatizzata nell'ipotesi di crollo della valuta del Paese, di disordini civili, calamità naturali e di modifiche normative incidenti sul valore degli asset di *Grenlec*.

Il terzo gruppo di casi riguarda la strategia di progressiva fuoriuscita dal carbone per la produzione di energia, adottata, tra l'altro, da una pluralità di paesi europei tra cui i Paesi Bassi, la Germania e il Regno Unito²⁸.

In questo contesto si assiste all'attivazione di contenziosi o a negoziazioni tra le imprese e gli Stati, tesi ad ottenere i risarcimenti degli ingenti costi delle politiche di transizione energetica.

Se gli Stati tendono a compensare le imprese innanzitutto con la gradualità dei periodi transitori e con la possibilità di riconversione degli impianti a carbone in impianti a biomasse o con la concessione di ristori, non sempre tuttavia queste misure costituiscono un indennizzo adeguato, ove raffrontato ai valori di mercato.

Così le società RWE e Uniper, con sede in Germania, proprietarie di centrali elettriche a carbone nei Paesi Bassi, realizzate e aperte nel 2015 in corenza con la politica del momento dei Paesi Bassi che contemplava l'incremento della quota di carbone nel suo "mix energetico", hanno contestato, nell'ambito di arbitrati ICSID²⁹, una legge

²⁸ Tra i casi riguardanti l'eliminazione graduale dell'attuale produzione di energia elettrica basata su combustibili fossili v. *Westmoreland Mining Holdings LLC v Canada*, ICSID Case No. UNCT/20/3, Final Award, 31 gennaio 2022; *Westmoreland Coal Company v Canada*, ICSID Case No. UNCT/23/2 (pendente); *Uniper SE v the Netherlands*, ICSID Case No. ARB/21/22 (interrotto nel 2022); *RWE AG v the Netherlands*, ICSID Case No. ARB/21/4 (interrotto nel 2021).

²⁹ ICSID Case No. ARB/21/4, *RWE v. Kingdom of Netherland*; ICSID Case No. ARB/21/22, *Uniper v. Kingdom of Netherland*.

olandese del 2019, la n. 493 cd. “*Coal Ban Law*”, che poneva il divieto di utilizzo del carbone nella produzione di energia elettrica. E ciò non tanto per il mutamento di strategia energetica, in qualche modo “incoraggiata” dalle note sentenze sul caso Urgenda³⁰, quanto per la mancanza di un effettivo indennizzo dei danni patiti.

Entrambi gli arbitrati sono stati interrotti. Uniper ha rinunciato alla richiesta a seguito di un pacchetto di salvataggio concordato con il governo tedesco a metà del 2022.

L’arbitrato RWE è stato invece interrotto in ragione degli orientamenti della Corte di Giustizia UE che, come si dirà, ha ritenuto in contrasto con il diritto eurounitario gli arbitrati di investimento tra Stati membri. Anche in questo caso, come in generale per tutte le altre centrali interessate, il governo – olandese – ha previsto indennizzi volti a riparare, almeno in parte, il danno derivante dalla transizione energetica.

Sempre il 31 gennaio 2021, la società mineraria australiana Berkeley ha annunciato che sta valutando la possibilità di ricorrere all’arbitrato internazionale nel caso in cui venga approvato un emendamento alla legge spagnola sul cambiamento climatico, che propone di vietare l’estrazione dell’uranio nel Paese³¹.

La transizione energetica sta dunque dando il via ad un enorme contenzioso che si prevede in crescita e che attraverso lodi arbitrali o chiusure transattive dei contenziosi, tende a tradursi in ampie compensazioni con ribaltamento dei costi della transizione sugli Stati e, in ultima istanza, sulla collettività.

Tale risultato è dovuto sia ad una certa attitudine dell’arbitrato a privilegiare le ragioni degli investitori piuttosto che gli interessi pubblici degli Stati, sia agli accordi su cui gli arbitrati si basano, siano essi contratti stipulati tra gli investitori e gli Stati ospitanti o entità statali, o trattati di investimento bilaterali o multilaterali come l’*Energy Charter*

³⁰ Supreme Court 20 December 2019; The Hague Court of Appeal 9 October 2018; The Hague District Court of 24 June 2015.

³¹ D. PÁEZ-SALGADO, *A Battle on Two Fronts: Vattenfall v. Federal Republic of Germany*, in *Kluwer Arbitration Blog*, 18 febbraio 2021, <https://arbitrationblog.kluwerarbitration.com/2021/02/18/a-battle-on-two-fronts-vattenfall-v-federal-republic-of-germany/> (ultimo accesso 10 giugno 2024).

Treaty, che non danno alcuna rilevanza alle politiche ambientali e agli obblighi del trattato di Parigi.

Si finisce così per offrire una tutela eccessiva all'affidamento dell'investitore e si acuisce la questione principale, vale a dire come bilanciare gli interessi privati con il "diritto" degli Stati ospitanti di regolamentare e di adempiere ad altri obblighi sovranazionali ad un costo accettabile.

E' questa la radice della forte ondata critica che oggi investe gli arbitrati e che con riguardo all'abbandono del fossile registra una diffusa convergenza sull'idea dell'arbitrato come un fattore di ostacolo alla transizione e sulla necessità di escludere in questo ambito le garanzie degli investimenti esteri³².

4. *L'arbitrato nel nuovo mondo delle energie rinnovabili. La garanzia della redditività degli investimenti verdi e il cd. regulatory chill*

Le fonti energetiche rinnovabili, senz'altro incoraggiate nelle strategie di decarbonizzazione, rappresentano un'arena aperta a grandi investimenti, per i quali la certezza del quadro regolatorio costituisce senz'altro un fattore essenziale. Si tratta tuttavia di un terreno di transizione, di sperimentazione e di maturazione di mercati e tecnologie e di correlativi aggiustamenti di normativi. Non stupisce, dunque, che sia qui particolarmente acceso il conflitto tra investitori e Stati, con impatti negativi rispetto alle politiche ambientali.

Il contenzioso più noto riguarda la cd. *saga delle rinnovabili*³³ vale a dire un'ondata di richieste di risarcimento contro la Spagna, l'Italia, il Canada, la Repubblica Ceca, il Regno Unito e più recentemente anche la Francia, per la cessazione o la ridefinizione dei sistemi di incentivazione delle energie rinnovabili, talvolta accoppiati ad aumenti delle tassazioni sui proventi.

I tagli e le rimodulazioni hanno il loro fondamento nella progressiva riduzione dei costi industriali, grazie agli sviluppi tecnologici e alla

³² L. DI SALVATORE, *Investor-State Disputes in the Fossil Fuel Industry*, cit.

³³ Per un rapido quadro, B. PÉREZ BERNABEU, *Taxation, State Aid Rules and Arbitral Courts*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2020, Vol. 19, n. 3, 329.

maturazione del mercato, e perseguono politiche interne di tutela dei consumatori, su cui in ultima istanza gravano i costi dei sussidi.

Al vaglio dei Tribunali arbitrali la revisione delle politiche di incentivo è per lo più apparsa lesiva delle aspettative alla redditività degli investimenti e non conforme allo standard di trattamento giusto ed equo garantiti dall'*Energy Charter Treaty*. Ciò ha condotto a condanne degli Stati a pesanti risarcimenti del danno.

Ciò evidentemente non si è tradotto nella negazione del potere dello Stato di regolamentare (e ri-regolamentare) il settore, ma nell'affermazione del necessario rispetto dei trattati di investimento e dei limiti che essi pongono al potere pubblico, ulteriori rispetto a quelli che ne definiscono la legittimità e la liceità nell'ordinamento interno o eurounitario (anche mutuando la matrice dagli impegni internazionali sul cambiamento climatico)³⁴.

La linea di confine che emerge è peraltro piuttosto incerta: come mostrano i molteplici studi sul tema, la giurisprudenza arbitrale non consente di definire coordinate certe su entrambi i fronti, nè dell'investitore nè dello Stato ospitante, sebbene gli orientamenti dominanti siano in favore del primo.

In mancanza di ogni *vincolo del precedente* e di strumenti per appellare una decisione, si riscontrano infatti approcci diversi in relazione a medesime vicende: così le medesime misure sono state reputate talvolta ragionevoli e altre volte irragionevoli, sproporzionate.³⁵ Talvol-

³⁴ Nella causa *Novenergia* (Novenergia II - Energy & Environment (SCA) (Grand Duchy of Luxembourg) SICAR c. The Kingdom of Spain, Caso SCC n. 2015/063, Lodo definitivo, 15 febbraio 2018) il Tribunale ha fondato l'aspettativa dell'investitore sugli impegni e le garanzie assunti dallo Stato. In particolare, l'aspettativa sulla stabilità del regime del 2007 è stata ricavata da dichiarazioni dei funzionari del Congresso dei Deputati spagnolo, nonché dei documenti di marketing della Spagna ritenute "esche".

³⁵ *Isolux Infrastructure Netherlands, BV c. Kingdom of Spain*, Caso SCC V.2013/153, Lodo, 12 luglio 2016; *Eiser Infrastructure Limited and Energia Solar Luxembourg S.a.r.l. c. Kingdom of Spain*, Caso ICSID n. ARB/13/36, Lodo, 4 maggio 2017; *Novenergia II - Energy & Environment (SCA) (Grand Duchy of Luxembourg), SICAR c. The Kingdom of Spain*, Caso SCC n. 2015/063, Lodo definitivo, 15 febbraio 2018;

Masdar Solar & Wind Cooperatief U.A. c. Kingdom of Spain, Caso ICSID n. ARB/14/1, Lodo, 16 maggio 2018; *Antin Infrastructure Services Luxembourg S.à.r.l.*

ta i tribunali hanno prestato attenzione all'interesse degli Stati, a condizione che le modifiche regolatorie non fossero capricciose o non necessarie rispetto agli obiettivi o improvvise e imprevedibili³⁶. Altre volte si è ritenuto che lo standard del trattamento corretto ed equo proteggesse gli investitori da qualsivoglia modifica “*radicale o fondamentale*” della legislazione³⁷.

E' in questo quadro impossibile definire coordinate stabili per il bilanciamento tra legittima aspettativa dell'investitore all'invarianza del quadro regolatorio e diritto degli Stati di esercitare i propri poteri pubblici legislativi e amministrativi.

In alcuni casi si è giunti ad uno scontro tra le posizioni degli arbitri e quelle dei giudici nazionali ed europei circa la legittimità dell'esercizio dei poteri pubblici.

Esemplare è la *saga* italiana relativa al d.l. 24 giugno 2014, n. 91 conv. con mod. dalla l. 11 agosto 2014, n. 116, c.d. “*Spalma Incentivi*”, contenente una rimodulazione dei sussidi alle fonti rinnovabili, che, accanto ai tribunali arbitrali, ha visto pronunce della Corte costituzionale, della Corte di Giustizia UE e del Tar Lazio.

Gli investitori hanno infatti agito su più fronti ritenendo che il d.l. cit. avrebbe “*modificato unilateralmente le condizioni giuridiche*” sulla cui gli investitori “*avevano impostato la propria attività economica, e ciò in assenza di circostanze eccezionali che giustificerebbero una simile*

and Antin Energia Termosolar B.V. c. The Kingdom of Spain, Caso ICSID n. ARB/13/31, Lodo, 15 giugno 2018; Greentech Energy Systems A/S, et al. c. Italian Republic, Caso SCC n. V.2015/095, Lodo definitivo, 23 dicembre 2018, con Opinione dissenziente dell'arbitro Giorgio Sacerdoti (proprio a proposito della portata del trattamento giusto e equo di cui all'art. 10, par. 1, del Trattato sulla Carta dell'energia in relazione allo Spalma Incentivi), 5 dicembre 2018; CEF Energia BV c. Italian Republic, caso SCC n. V.205/158, Lodo definitivo, 16 gennaio 2019.

³⁶ Così nel primo caso spagnolo Charanne BV and Construction Investments SARL v The Kingdom of Spain SCC Caso No 062/2012, IIC 758 (2016), Lodo, 21 gennaio 2016.

³⁷ Così, nella causa *Eiser*, cit., ha ritenuto, senza ulteriori motivazioni, l'approccio normativo nuovo e non testato, il tutto finalizzato a ridurre in modo significativo i sussidi agli impianti esistenti e di conseguenza il nuovo regime irragionevole. Nel caso *Isolux*, cit., il tribunale ha innanzitutto affermato che “*la condotta della Spagna era una politica razionale che, a prescindere dal fatto che piacesse o meno, aveva l'obiettivo di proteggere il consumatore*”, senza fornire ulteriori spiegazioni in merito.

modifica.” Da un lato, hanno contestato la legittimità costituzionale e eurounitaria della norma, dall’altro hanno perseguito la via arbitrale presso l’ICSID per la violazione dell’*Energy Charter Treaty*. La Corte costituzionale, con sentenza n. 16 del 2017, ha ritenuto infondati tutti i rilievi di incostituzionalità sollevati con riferimento al principio del legittimo affidamento “elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto” e tutelato anche dalla Convenzione europea dei diritti dell’uomo precisando che “*la tutela dell’affidamento non comporta che, nel nostro sistema costituzionale, sia assolutamente interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali modifichino sfavorevolmente la disciplina dei rapporti di durata*” anche se il loro oggetto consiste in diritti soggettivi già perfetti, fatta salva l’irretroattività in materia penale di cui all’art. 25, co. 2, Cost. Neppure “*il principio di “protezione della proprietà”, esteso ai diritti di credito*” in applicazione dell’art. 1 del Protocollo CEDU, è di ostacolo “*ad interferenze da parte della pubblica autorità in presenza di un interesse generale (Corte EDU, sentenza 14 febbraio 2012, Arras e altri c. Italia) e, al fine della verifica di sussistenza di un tale interesse e della congruità delle sue modalità attuative, è riconosciuto, a ciascuno Stato membro, un ampio margine di apprezzamento (Corte EDU, sentenza della Grande Camera, 29 marzo 2010, Depalle c. Francia; Corte EDU, sentenza della Grande Camera, 26 giugno 2012, Herrmann c. Germania)*”.

Viceversa, la Corte ha sottolineato che “*la Corte di Giustizia dell’Unione europea, nella nota sentenza Plantanol GmbH & Co KG c. Hauptzollamt Darmstadt (C-201/08 del 10 settembre 2009), citata anche nelle ordinanze di rimessione, ha riconosciuto che l’abolizione anticipata di un regime di favore rientra nel potere discrezionale delle Autorità nazionali, incontrando ostacolo solo nell’affidamento che nel mantenimento dello stesso potrebbe porre l’«operatore economico prudente e accorto»*”. Su queste basi ha concluso, in applicazione della giurisprudenza *Plantanol* che “*l’intervento del legislatore, del quale qui si discute, non è stato imprevedibile né improvviso, per cui l’«operatore economico prudente e accorto» avrebbe potuto tener conto della possibile evoluzione normativa, considerate le caratteristiche di temporaneità e mutevolezza dei regimi di sostegno*”.

Il dubbio è stato poi nuovamente riproposto dal Tar Lazio alla Cor-

te di giustizia³⁸ la quale, con sentenza del 15 aprile 2021, ha ritenuto le previsioni cd. “*Spalma incentivi*” conformi al diritto UE, riconoscendo agli Stati membri un margine di discrezionalità per adottare, modificare o sopprimere i regimi di sostegno con lo scopo di promuovere l'utilizzo dell'energia prodotta da fonti rinnovabili. Ai sensi della direttiva 2009/28/CE gli Stati non sono infatti “*obbligati, al fine di promuovere l'uso dell'energia da fonti rinnovabili, ad adottare regimi di sostegno. Essi godono infatti di un potere discrezionale*”.

Parallelamente i tribunali arbitrali, nei sei casi ad oggi decisi³⁹, hanno sviluppato un duplice orientamento a favore e contro l'Italia⁴⁰ ritenendo non contrastante o contrario al principio del trattamento equo e corretto la rimodulazione del sistema degli incentivi nell'interesse pubblico per adattarlo al mutamento delle circostanze.

Nell'ambito delle pronunce favorevoli, v'è l'importante riconoscimento della natura intrinsecamente dinamica dei regimi incentivanti, che non costituiscono misure congelate nel tempo al solo beneficio degli investitori⁴¹: gli arbitri hanno così mostrato una certa apertura nei confronti degli interessi pubblici e dei poteri regolatori, allineandosi alla posizione della Corte costituzionale.

Il quadro che ne emerge mostra, nel sistema delle Corti, il prevalente riconoscimento, non assoluto né incondizionato, del potere pubblico, politico o amministrativo, di regolare il settore in virtù di preva-

³⁸ Ordinanza Tar Lazio, 7 febbraio 2020, n. 1659.

³⁹ S. FACCIO, *Encavis AG and Others v. Italy, Yet Another Award in the Italian Renewable Energy Saga*, in *Kluwer Arbitration Blog*, 2 giugno 2024, <https://arbitrationblog.kluwerarbitration.com/2024/06/02/encavis-ag-and-others-v-italy-yet-another-award-in-the-italian-renewable-energy-saga/> (ultimo accesso 10 giugno 2024).

⁴⁰ Greentech Energy Systems A/S, et al. c. Italian Republic, Caso SCC n. V.2015/095, Lodo definitivo, 23 dicembre 2018, con Opinione dissenziente dell'arbitro Giorgio Sacerdoti (proprio a proposito della portata del trattamento giusto e equo di cui all'art. 10, par. 1, del Trattato sulla Carta dell'energia in relazione allo Spalma Incentivi), 5 dicembre 2018; CEF Energia BV c. Italian Republic, caso SCC n. V.205/158, Lodo definitivo, 16 gennaio 2019.

⁴¹ Belenergia S.A. v. Italian Republic, ICSID Case No. ARB/15/40, 6 agosto 2019; Silver Ridge Power BV v. Italian Republic, ICSID Case No. ARB/15/37, 26 febbraio 2021; Encavis AG and others v. Italian Republic, ICSID Case No. ARB/20/39, 11 marzo 2024.

lenti interessi pubblici. Tale potere appare di per sé non compromesso né subordinato e né parificato all'interesse dell'investitore estero, se collegato ad interessi meritevoli di tutela ed esercitato in modo ragionevole e proporzionato.

Al contrario, gli arbitri generalmente⁴² prescindono dal considerarsi vincolati dagli arresti giurisdizionali nazionali ed europei e nel rivalutare la condotta del legislatore alla stregua dei parametri del trattamento equo e ragionevole, di norma privilegiano la certezza del quadro regolatorio. L'approccio non è tuttavia univoco e il sistema non dà alcuna garanzia di prevedibilità soprattutto ora che la gravità crisi ambientale, da un lato, e il diffuso senso critico verso lo strumento dell'arbitrato d'investimento inducono gli arbitri ad un atteggiamento di maggiore prudenza verso i poteri pubblici.

Qui è importante notare il paradosso di un arbitrato che, pensato per garantire maggiore certezza del quadro legale, è divenuto invece fattore di incertezza e imprevedibilità tanto per gli investitori quanto per gli Stati.

Il cosiddetto *regulatory chill* trova qui il suo ambito di elezione inducendo gli Stati a rifuggire da cambiamenti normativi a fronte del rischio di un arbitrato costoso e incerto. E nell'incertezza rischia di produrre anche un *investment chill* non più in grado di garantire la stabilità dell'investimento.

5. Gli arbitrati nel diritto UE

Di fronte all'ondata della giustizia arbitrale, la Corte di giustizia dell'Unione europea a partire dalla nota sentenza *Achmea* del 6 marzo 2018, ha ritenuto in contrasto con il diritto UE (e in particolare con gli art. 267 e 344 TFUE) le clausole di accordi internazionali di investimento tra Stati membri (cd. BIT intraUE) che prevedono il rinvio a

⁴² Ma si veda ad es. il lodo 17 luglio 2019 (pubblicato il 6 agosto 2019) nel caso ICSID *Belenergia c. Italia*, che ha rigettato le domande di risarcimento del danno per circa 19 mln di euro presentate da una società lussemburghese contro la Repubblica italiana a norma dell'ECT.

tribunali arbitrali⁴³ in quanto in grado di pregiudicare le competenze e l'autonomia del sistema giuridico dell'Unione e la piena applicazione del diritto UE nell'insieme degli Stati membri. Il collegio arbitrale – estraneo al sistema giuridico dell'UE e, dunque, non abilitato ad adire la Corte in via pregiudiziale – può infatti essere chiamato ad interpretare o ad applicare il diritto dell'Unione, arrecando un *vulnus* alla piena efficacia del diritto UE e alla sua autonomia⁴⁴.

La posizione della Corte parte dal principio, valido per gli investimenti infraUE, di «fiducia reciproca» per cui ciascuno Stato deve «ritenere, salvo circostanze eccezionali, che tutti gli altri Stati membri rispettino l'ordinamento dell'Unione, ivi compresi i diritti fondamentali, quali il diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice indipendente, enunciato dall'articolo 47 della Carta»⁴⁵.

L'integrità del sistema giuridico e giurisdizionale dell'UE appare di assoluta centralità nella transizione ambientale per garantire al settore pubblico lo spazio necessario ad operare i necessari bilanciamenti di interessi senza creare disparità di trattamento e per consentire alle imprese di competere in quadri regolatori costruiti su comuni basi che, ad oggi, includono in modo sempre più imperativo, quelle della sostenibilità, innanzitutto ambientale.

⁴³ CGUE, 6 marzo 2018, Achmea, C-284/16; 2 settembre 2021, Komstroy, C-741/19; 26 ottobre 2021 PL Holdings, C-109/20; 25 gennaio 2022, RIW, C-638/19.

⁴⁴ In particolare la Corte di Giustizia nel caso C-284/16 Achmea v Slovak Republic ha chiarito che «gli articoli 267 e 344 TFUE devono essere interpretati nel senso che ostano ad una norma contenuta in un accordo internazionale concluso tra gli Stati membri, [...] in forza della quale un investitore di uno di detti Stati membri, in caso di controversia riguardante gli investimenti nell'altro Stato membro, può avviare un procedimento contro tale ultimo Stato membro dinanzi ad un collegio arbitrale, la cui competenza detto Stato membro si è impegnato ad accettare». Ciò, principalmente, in ragione del fatto che tale accordo internazionale fra Stati Membri dell'UE contiene un meccanismo di risoluzione delle controversie (l'arbitrato) che demanda ad un soggetto (il tribunale arbitrale), che non è «un elemento del sistema giurisdizionale dell'Unione», «l'interpretazione tanto di detto accordo quanto del diritto dell'Unione». La Corte ha poi precisato nel caso Komstroy (2 settembre 2021, C-741/19) che un soggetto (sempre il tribunale arbitrale) che non ha accesso alla procedura del rinvio pregiudiziale di cui all'articolo 267 non possa garantire la salvaguardia del carattere proprio dell'ordinamento istituito dai Trattati.

⁴⁵ CGUE, Parere 1/17, del 30 aprile 2019 (EU:C:2019:341).

Nello spazio giuridico dell'UE, le discipline ambientali, anche se sopravvenute su preesistenti assetti di interessi proprietari e imprenditoriali, e i relativi principi, quali il principio chi inquina paga e il principio dell'elevata protezione dell'ambiente e i principi di prevenzione e di precauzione e, da ultimo, il principio di non arrecare un danno significativo (DNSH) plasmano dunque il modo di intendere le legittime aspettative degli investitori e i precetti di equità e correttezza. Così come oggi incidono sui diritti fondamentali dei cittadini e generano un'esigenza di equità ambientale (*environmental justice*)⁴⁶: si pensi alla proprietà e alle norme imperative sull'efficiamento energetico. In questa delicata fase di passaggio, assicurare *par condicio* nell'applicazione delle regole comuni è essenziale.

Il meccanismo arbitrale di risoluzione delle controversie potrebbe invece, *singulatim*, ribaltarne i costi sugli Stati in violazione del divieto di aiuti di Stato ed incidere sui processi regolatori e di *enforcement*.

Il tentativo degli Stati UE di applicare la sentenza *Achmea* in controversie relative all'*Energy Charter Treaty* (si vedano, ad esempio, le obiezioni giurisdizionali della Germania nel caso *Vattenfall* e della Spagna nel caso *Novenergia II*, in cui l'UE ha presentato memorie *amicus* a sostegno degli Stati membri) trova tuttavia la resistenza dei tribunali arbitrali, specie aventi sedi extraeuropee⁴⁷, che affermano la propria giurisdizione in virtù della soggezione degli arbitri esclusivamente al diritto internazionale⁴⁸.

Si comprende perché, di fronte a tale prassi arbitrale e di fronte al

⁴⁶ In una interessante prospettiva di giustizia globale, O. D. AKINKUGBE, A. MAJEKOLAGBE, *International Investment Law and Climate Justice: The Search for a Just Green Investment Order*, in *Fordham Int. L. J.*, 2023, 169.

⁴⁷ Il riferimento è ai tribunali ICSID con sede a Londra che si ritengono competenti in relazione all'arbitrato sugli investimenti intra-UE. E' qui che si è affermato che "Non esiste il concetto di precedente vincolante nel diritto dell'UE, ma ancora più importante, il Tribunale non è un'istituzione dell'UE o di uno dei suoi Stati membri. Nessuna delle decisioni arbitrali invocate dalla Commissione supporta la sua affermazione secondo cui le sentenze della CGUE sono vincolanti per un tribunale arbitrale ICSID" *Adria Group BV v Repubblica di Croazia*, Caso ICSID n. ARB/20/6.

⁴⁸ ICSID Case No. ARB/14/1, 16 maggio 2018, *Masdar Solar & Wind Cooperatief U.A. v. Kingdom of Spain*; ICSID Case No. ARB/12/12, 31 agosto 2018, *Vattenfall v. Federal Republic of Germany*; ICSID Case No. ARB/15/50, 7 maggio 2019, *Eskosol v. Italian Republic*.

tentativo degli Stati di eludere il divieto attraverso la stipula di trattati con gli investitori contententi la clausola arbitrale⁴⁹, siano messi in atto da parte delle istituzioni europee i meccanismi per il ripristino della concorrenza violata. Così, i generosi risarcimenti concessi in sede arbitrale sono qualificati dalla Commissione UE⁵⁰ – e dalla Corte⁵¹ – aiuti di Stato illegittimi, sottoposti all’obbligo di recupero⁵², ed in virtù del primato del diritto UE è fatto divieto al giudice dello Stato membro di dare esecuzione al lodo⁵³.

Tra ingarbugliamento, ineffettività della giurisprudenza Achmea di fronte ai tribunali arbitrali ed *effetto sandwich* per gli Stati stretti tra precetti incompatibili e complessi problemi di diritto internazionale, l’UE sta giudando l’uscita formale da un sistema incompatibile con il diritto UE.

Non è valsa ad arginare tali orientamenti, la dichiarazione congiunta di ventidue Stati Membri dell’Unione europea (fra cui l’Italia) il 15 gennaio 2019 con cui si è sottolineata l’inefficacia delle clausole arbi-

⁴⁹ Si v. CGUE, 26 October 2021, *Republiken Polen v PL Holdings Sàrl* secondo cui “*Gli articoli 267 e 344 TFUE devono essere interpretati nel senso che ostano a una normativa nazionale che consente a uno Stato membro di concludere con un investitore di un altro Stato membro una convenzione di arbitrato ad hoc che renda possibile la prosecuzione di un procedimento arbitrale avviato sulla base di una clausola compromissoria di contenuto identico a tale convenzione, presente in un accordo internazionale concluso tra i due Stati membri suddetti e nulla a causa della sua contrarietà ai medesimi articoli*”.

⁵⁰ V. la decisione della Commissione (UE) 2015/1470 del 30 marzo 2015 annullata dalla sentenza del Tribunale del 18 giugno 2019 (cause T-624/15, T-694/15 e T-704/15).

⁵¹ CGUE 25 gennaio 2022, causa C-638/19 P, *European Food-Micula* che annulla la sentenza del Tribunale del 18 giugno 2019 (cause T-624/15, T-694/15 e T-704/15).

⁵² Il noto caso Micula, che ha visto lo scontro tra tribunale arbitrale, Commissione, Corte di Giustizia e la Corte suprema inglese, ne è un esempio chiaro su cui si v. la chiara sintesi in J. HOPE, N. IVARS, K. LAZARCHUK *Last Gasps of Brexit: The CJEU Holds that the UK Breached EU Law in a Continuation of the Micula Saga*, in *Kluwer Arbitration Blog*, 1 maggio, 2024, <https://arbitrationblog.kluwerarbitration.com/2024/05/01/last-gasps-of-brexit-the-cjeu-holds-that-the-uk-breached-eu-law-in-a-continuation-of-the-micula-saga/> (ultimo accesso 10 giugno 2024).

⁵³ L’esecuzione del lodo intraUE è ad oggi incerta, e dipende dal sistema giudiziario di ciascun paese, con risultati imprevedibili, come rilevato, tra gli altri, da S. FACCIÒ, *Encavis AG and Others v. Italy, Yet Another Award in the Italian Renewable Energy Saga*, cit.

trali fra Stati Membri dell'UE, la carenza di giurisdizione dei tribunali arbitrali e la sufficienza dei rimedi nel sistema giuridico dell'Unione europea nonché si è assunto l'impegno a recedere entro dicembre 2019 dai trattati di investimento, invitando "la comunità degli investitori" a non iniziare alcun nuovo procedimento arbitrale intra-UE.

La maggioranza degli Stati membri ha così siglato nel 2020 il c.d. *Termination agreement* (TA) ponendo fine ad oltre centocinquanta trattati di investimento bilaterale intra-UE⁵⁴ in via immediata, con cessazione degli effetti anche delle clausole di ultrattività (c.d. "*sunset clauses*") che dispongono la permanenza in vita dei trattati anche dopo l'abbandono, per un certo numero di anni stabilito in ciascun trattato.

Neppure tale *agreement*, ritenuto da più parti un attentato alla *rule of law* dei trattati, è però stato in grado di risolvere del tutto la questione mancato allineamento dei tribunali arbitrali alla giurisprudenza *Achmea*. Vari sono i limiti evidenziati, cui in questa sede si farà solo un cenno. Innanzitutto quattro Stati membri dell'UE – Austria, Finlandia, Irlanda (che tuttavia non è parte di alcun trattato di investimento) e Svezia – non hanno firmato l'Accordo. Tra di essi vi sono 32 trattati intra-UE che rimarranno in vigore.

Inoltre, il suo ambito di applicazione non include l'*Energy Charter Treaty*, il trattato più utilizzato per le controversie tra investitori e Stati, questione che, come chiarisce il preambolo del *Termination agreement*, sarà trattata dall'UE e dagli Stati membri "*at a later stage*".

Alcuni consideravano questo trattato in grado di superare il sistema degli arbitrati tra paesi appartenenti all'UE. Tuttavia, il tempo ha dimostrato che la realtà dell'arbitrato sugli investimenti intra-UE dopo *Achmea* è più complessa. Le corti e i tribunali con sede al di fuori dell'UE continuano ad applicare i trattati di investimento intra-UE, senza che vi siano strumenti per le corti UE di intervenire in tali situazioni⁵⁵.

⁵⁴ AGREEMENT for the termination of Bilateral Investment Treaties between the Member States of the European Union 29.5.2020, SN/4656/2019/INIT.

⁵⁵ S. MOODY, *Dutch court again refuses to restrain intra-EU BIT claim*, in GAR, 13 marzo 2023; *Infrastructure Services Luxembourg v Spain* [2023] EWHC 1226 (Comm), *Adria Group BV v Republic of Croatia*, ICSID Caso N. ARB/20/6, Decision on Intra-EU Jurisdictional Objection, 120.

Il problema resta dunque aperto.

Si aggiunga che la sentenza *Achmea* non mette in discussione gli arbitrati fondati su accordi di investimento stipulati dalla UE con paesi terzi, quale ad es. l'accordo stipulato fra UE e Canada (c.d. CETA) (per i quali, oltre a non porsi un problema di uniforme applicazione del diritto UE, il principio della fiducia reciproca viene chiaramente meno)⁵⁶.

A prescindere da ogni considerazione di diritto internazionale ed europeo, è chiaro che la disparità di trattamento tra imprese europee ed extraeuropee, queste ultime destinatarie di una protezione rafforzata rispetto all'applicazione del diritto ambientale, oltre ad offrire una via di fuga, rende ancor più irrazionale il sistema e rafforza le ragioni di una sua radicale riforma

6. Possibili vie per la riconciliazione

E' da tempo che gli studi sul tema hanno evidenziato la necessità di un riallineamento dei trattati (e dei contratti) di investimento con gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile e una modernizzazione complessiva del sistema sia per promuovere la trasparenza dei procedimenti e l'indipendenza degli arbitri sia per garantire la tutela dell'ambiente e un strategia effettiva per il clima⁵⁷.

Anche le istituzioni europee e nazionali hanno mostrato analoghe preoccupazioni.

Così, ad esempio, nel suo rapporto del 2022, il Gruppo di lavoro III del Gruppo intergovernativo sui cambiamenti climatici (IPCC) delle Nazioni Unite ha espresso preoccupazione per il fatto che gran parte della governance internazionale promuove ancora i combustibili fossili e ha sottolineato il ruolo dei trattati di investimento e della risoluzione delle controversie tra investitori e Stati.

Le Nazioni Unite, attraverso le sue organizzazioni, si sono fatte

⁵⁶ Sul punto si v. Corte giust. Ue, Parere 1/17, del 30 aprile 2019 (EU:C:2019:341) in particolare par. 120 e ss.

⁵⁷ L. COTULA, K. TIENHAARAPP, *Reconfiguring investment contracts to promote sustainable development*, cit.

promotrici di molteplici azioni volte a promuovere riforme tese a riconciliare il sistema di protezione internazionale degli investimenti con agli obiettivi dello sviluppo sostenibile⁵⁸.

Alcuni trattati d'investimento di nuova generazione hanno incorporato disposizioni di tutela ambientale per riflettere gli impegni legati al cambiamento climatico che gli Stati stanno sottoscrivendo sulla scia dell'Accordo di Parigi⁵⁹. Le disposizioni in materia di protezione ambientale previste da questi trattati di investimento hanno incluso restrizioni alle tutele offerte agli investitori per garantire il raggiungimento degli obiettivi ambientali e proteggere il "diritto" degli Stati di esercitare i propri poteri pubblici (cd. *right to regulate*).

Così, ad esempio, l'accordo stipulato fra UE e Canada (c.d. CETA), fa salve le politiche pubbliche sociali e ambientali, prevedendo, in generale, che «*le misure non discriminatorie concepite e applicate per tutelare interessi pubblici legittimi come la salute pubblica, la sicurezza e l'ambiente, non costituiscono espropriazioni indirette*», «*ad eccezione dei rari casi in cui l'impatto di una misura o di una serie di misure sia talmente grave da farle apparire manifestamente eccessive rispetto all'obiettivo perseguito*».

Anche trattati di investimento esistenti sono in fase di revisione per includere simili disposizioni di protezione ambientale.

Il Trattato sulla Carta dell'Energia, da cui l'Italia è uscita a seguito delle condanne subite pur rimanendo vincolata per un trentennio a causa della cd. *sunset clause*), ad esempio, è attualmente in fase di revisione nel tentativo di allinearlo agli obiettivi dell'Accordo di Parigi⁶⁰.

Nell'ambito del processo di revisione, è stato proposto di escludere gli investimenti in combustibili fossili dalle disposizioni di protezione degli investitori.

⁵⁸ Già nel 2015 l'UNCTAD aveva presentato una proposta di riforma del sistema di protezione internazionale degli investimenti per orientarlo verso gli obiettivi dello sviluppo sostenibile UNCTAD, World Investment Report 2015: Reforming International Investment Governance; Più di recente si segnala la Proposta di "Regole UNCTRAL per una legge sugli investimenti amica del clima".

⁵⁹ IPPC, Working Group III, *Sixth Assessment Report*, cit.

⁶⁰ Sul punto v. B. JAPARI, *The Energy Charter Treaty: Reform or Retreat?*, in *Columbia Journal of Transnational Law*, 15 gennaio 2023.

Se accettata, questa proposta rappresenterebbe un cambiamento radicale nell'ambito di applicazione del TCE; il che significa che gli investitori in industrie basate sui combustibili fossili potrebbero quindi non essere più in grado di presentare richieste di risarcimento nonostante i piani per la loro progressiva marginalizzazione nel mercato nell'ambito della transizione ambientale.

I trattati di investimento di nuova generazione e le revisioni dei trattati di investimento esistenti possono anche imporre agli investitori obblighi legati ai cambiamenti climatici.

Alcuni trattati di investimento bilaterali di nuova generazione, ad esempio, hanno imposto agli investitori di condurre una valutazione completa dell'impatto ambientale per ogni investimento e di mantenere un sistema di gestione ambientale per tutta la durata dei loro investimenti.

Sebbene al momento non sia chiaro se gli Stati contraenti possano avanzare richieste di risarcimento o domande riconvenzionali nei confronti degli investitori sulla base di queste disposizioni, il mancato rispetto di questi obblighi da parte degli Stati potrebbe consentire l'avvio di contenziosi da parte degli investitori stessi nei confronti degli Stati ospitanti, generando un filone arbitrare di controversie volte a stimolare la protezione dell'ambiente e del clima.

Trovare una linea di equilibrio non è semplice. Gli accordi di investimento di nuova generazione, come il CETA, tendono a limitare l'esposizione degli Stati alle richieste di risarcimento da parte degli investitori derivanti da azioni pro-ambientali degli Stati (limitando le tutele per gli investitori) e ad imporre agli investitori obblighi legati al clima, mentre sia i trattati nuovi che quelli esistenti impongono anche sugli Stati l'obbligo di adempiere alle obbligazioni ambientali e climatiche.

Ad esempio, le revisioni proposte per il TCE includono l'obbligo per gli Stati contraenti di *"attuare efficacemente... l'Accordo di Parigi..."* compreso il riferimento agli impegni assunti a livello nazionale nei piani climatici.

Anche nell'ambito degli accordi di investimento esistenti, potrebbe essere possibile sostenere che il dovere di uno Stato di offrire piena protezione e sicurezza a un investitore o di rispettare le sue legittime aspettative (entrambe tutele comuni per gli investitori) si

estenda all'obbligo di rispettare i suoi impegni in materia di ambiente o di clima⁶¹.

Anche la revisione delle regole sull'arbitrato è importante nella prospettiva di un maggiore spazio per le regolazioni pubbliche di interessi collettivi. La mancanza di trasparenza e il difetto di imparzialità degli arbitri, spesso denunciata attraverso la rappresentazione di un *pro-investor bias* sono punti fondamentali dei processi di riforma in atto. Così ad esempio la Commissione delle Nazioni Unite per il diritto commerciale internazionale (UNCITRAL), l'11 luglio 2013 ha adottato nuove Regole sulla trasparenza nell'arbitrato investitore-Stato⁶² ed è in atto un percorso di modifiche alle norme ICSID⁶³.

Tra le principali modifiche sostanziali vi è il nuovo obbligo di includere una descrizione della proprietà e del controllo dell'investimento all'interno della richiesta di arbitrato o di conciliazione, l'obbligo di rivelare il finanziamento da parte di terzi, norme rafforzate per quanto riguarda l'interdizione degli arbitri, i costi dei procedimenti.

Parallelamente al processo di riforma dell'ICSID, l'Unione europea e i suoi Stati membri stanno perseguendo la creazione di un tribunale multilaterale permanente per gli investimenti, che sostituirebbe l'attuale sistema di arbitrato sugli investimenti con un meccanismo permanente. Tale proposta, supportata in particolare dall'UE, è attualmente all'esame nell'ambito della Commissione delle Nazioni Unite per il diritto commerciale internazionale (UNCITRAL) secondo un percorso che si prevede si concluda nel 2026. L'istituzione di un tribunale multilaterale permanente potrebbe essere una soluzione di risolvere una serie di questioni procedurali del sistema ISDS, come la trasparenza, l'indipendenza e la responsabilità, oltre a consentire lo

⁶¹ Anche se non semplice è la dimostrazione della correlata perdita, V. Peter A. Allard v. The Government of Barbados, PCA Case No. 2012-06, lodo del 27 giugno 2016.

⁶² M. WONG, R. HADGETT, *Transparency in International Investment Arbitration: A Guide to the UNCITRAL Rules on Transparency in Treaty-Based Investor-State Arbitration*, D. Euler, M. Gehring, M. Scherer (a cura di) Cambridge 2015.

⁶³ M. J. ALARCON, *ICSID Reform: Balancing the Scales?* in *Kluwer Arbitration Blog*, 28 gennaio 2022.

sviluppo di standard giuridici chiari che possono essere applicati in modo coerente in casi simili⁶⁴.

7. Conclusioni. La transizione ambientale e la sua intrinseca destabilizzazione delle tutele

Si è visto come la tutela diretta degli investimenti esteri si stia per lo più ponendo come un ostacolo alla transizione ambientale in corso e al raggiungimento degli obiettivi posti dalla sfida climatica e oggetto di impegni internazionali. La tutela degli investimenti esteri e il diritto globale dell'ambiente e del clima appaiono in conflitto tra loro essendo stati costruiti su binari paralleli, non comunicanti, se non occasionalmente. Il radicale cambiamento di paradigma delle economie e dei modelli di investimento cui oggi si assiste rende sistematico l'incontro-scontro tra le due sfere, che si traduce nel conflitto tra diritto del singolo e potere pubblico di tutelare interessi collettivi e beni comuni quali quelli relativi all'ambiente e al clima. La riconciliazione (non facile) è oggi un percorso obbligato ed implica ricondurre il diritto del singolo investitore nel più ampio contesto dell'interesse collettivo. E' questa una questione sostanziale di diritto pubblico, che tocca innanzitutto i trattati di investimento che devono essere riformati, superando l'assolutezza della tutela di un interesse individuale tramite il riconoscimento, in capo agli Stati, del cd. *right to regulate*, o, meglio, del potere pubblico di perseguire politiche ambientali e sociali secondo canoni di proporzionalità, ragionevolezza e non discriminazione. Inoltre, occorre che il sistema di risoluzione dei conflitti possa dare garanzie di imparzialità attraverso la riforma del modello ISDI o il suo superamento in favore di un tribunale multilaterale permanente.

Come si è sottolineato, la protezione speciale nell'ambito del diritto internazionale degli investimenti si traduce infatti in un effetto "assicurazione" del rischio di regolamentazioni restrittive.

Tuttavia è chiaro che, alla luce delle evidenze scientifiche e dell'impulso politico all'azione per il clima, un investitore razionale

⁶⁴ I. DAMJANOVIC, *The European Union and International Investment Law Reform: Between Aspirations and Reality*, Cambridge, 2023.

non può oggi non essere consapevole del fatto che gli investimenti ad alta emissione di gas ad effetto serra, come i progetti sui combustibili fossili, hanno una elevata probabilità di essere ridotti o completamente chiusi prima della fine della loro vita “normale” e non versano, pertanto, in una situazione di legittimo affidamento.

Allo stesso modo, gli investimenti in energia rinnovabile non possono contare sull’immutabilità del quadro normativo di riferimento, sia esso riferito agli incentivi, che restano concessioni in vista di interessi di politica energetica e dunque rientrano nel *margin*e di apprezzamento delle istituzioni pubbliche, fuori dallo schema diritto-obbligo, o alle pianificazioni ambientali, che possono sempre sopravvenire nel corso dei procedimenti autorizzativi.

Il mancato riconoscimento dell’eccezione ambientale (e sociale) da parte dei trattati sugli investimenti, scoraggia la politica climatica e stimola investimenti in attività ad elevato impatto fornendo lo scudo risarcitorio per l’impatto delle politiche di transizione⁶⁵.

Lo rivelano i dati dell’IEA: gli investimenti in progetti di combustibili fossili erano ancora in forte crescita (prima della crisi internazionale), assorbendo la metà di tutti gli investimenti energetici, nel 2019, per un totale di 976 miliardi di dollari, con una crescita prevista non allineata ai ben noti obiettivi dell’Accordo di Parigi⁶⁶.

All’ipoteca sulla transizione si affianca il rischio per lo Stato di diritto.

Gli arbitrati tra investitori e Stati, nonostante il deficit di imparzialità e trasparenza, sono infatti diventati un’ulteriore istanza di controllo dell’uso del potere pubblico e impongono una nuova dimensione della legalità a protezione degli investimenti, cioè la conformità con i trattati e la protezione del legittimo affidamento secondo standard di protezione degli interessi rispetto al potere pubblico e agli interessi pubblici che risultano molto più rigidi di quelli nazionali ed europei e che finiscono per riscrivere, in via pretoria e in un sistema non con-

⁶⁵ E. AISBETT, B. MATTHIAS, P. NUNNENKAMP, *Bilateral investment treaties as deterrents of host-country discretion: the impact of investor-state disputes on foreign direct investment in developing countries*, in *Review of World Economics* 2018, vol. 154(1), 119.

⁶⁶ IEA, *World Energy Investment 2020*.

forme ai necessari canoni di trasparenza e terzietà, i confini del potere pubblico.

Nell'attesa che si compiano i processi di revisione, per dar spazio alle politiche climatiche attuali occorre pertanto lavorare sulla concreta applicazione delle norme⁶⁷ e far leva su paradigmi interpretativi mutuati dal diritto pubblico e dal diritto amministrativo quali la prevalenza dell'interesse pubblico, la sua conoscibilità, la prevedibilità dell'azione pubblica.

Occorre inoltre tener presente come tale interesse pubblico, nel quadro del *Green Deal europeo*, assuma i caratteri di riforma economica e sociale che, come noto, esclude l'applicazione delle regole in tema di espropriazione, aprendosi così la strada per un percorso nuovo che inserisca l'arbitrato, in un quadro più ampio volto alla ricerca di idonei strumenti a gestire la complessità delle transizioni in corso e a definire gli equilibri di una transizione giusta, con un'equa ripartizione dei costi ambientali e dei benefici economici in applicazione dei principi *chi inquina paga* e dell'*environmental justice*, concetto destinato, con l'acuirsi della crisi ambientale, a divenire sempre più centrale⁶⁸.

⁶⁷ M. FERMEGLIA, *Adjudicating Environmental Matters Before Investor-State Dispute Settlement Tribunals: A Question of Legitimacy*, cit.

⁶⁸ Sul punto sia consentito il rinvio a E. SCOTTI, *La responsabilità da atto lecito della pubblica amministrazione* in Alb. Romano et al, *Diritto amministrativo*, Torino, 2023, 393.

YLENIA GUERRA*

ASPETTI COSTITUZIONALI
DEL *CLIMATE CHANGE LITIGATION*:
QUALCHE RIFLESSIONE SULL'IMPIEGO STRUMENTALE
DEI TRIBUNALI E SUL DIRITTO AL CLIMA¹

SOMMARIO: 1. Introduzione: descrizione del contesto di riferimento, delimitazione del problema ed esposizione della tesi sostenuta. – 2. Inquadramento del fenomeno ed esame di taluni casi paradigmatici. – 3. Prime riflessioni alla via giudiziaria.

1. Introduzione: descrizione del contesto di riferimento, delimitazione del problema ed esposizione della tesi sostenuta

Il cambiamento climatico è al centro del dibattito globale ed è ormai diffusamente indicato come la sfida della nostra epoca². In genera-

* Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso l'Università LUISS Guido Carli di Roma.

¹ Questo lavoro rappresenta la rielaborazione, aggiornata e ampliata, delle riflessioni svolte in Y. GUERRA, R. MAZZA, *Climate change litigation: riflessioni comparate alla luce dell'affaire du siècle*, in S. LANNI (a cura di), *Sostenibilità globale e culture giuridiche comparate. Atti del Convegno SIRD, Milano, 22 Aprile 2022*, Giappichelli, 2023, 3-11 (con riferimento soltanto ai parr. scritti dall'Autrice). Nell'arco di tempo trascorso tra la chiusura della prima versione dello scritto e l'invio delle bozze alla Casa editrice sono intervenute alcune decisioni fondamentali per il tema affrontato, delle quali non si è potuto dar conto, anche al fine di contestualizzare il climate change litigation nel prisma del diritto costituzionale. Si pensi, soprattutto, alla sentenza della Corte di Strasburgo sul noto caso *KlimaSeniorinnen* e infine per quanto attiene il ruolo delle associazioni in relazione al contenzioso climatico e alla tutela delle generazioni future; o ancora all'esito del primo grado del cd. *Giudizio Universale*, con specifico riguardo al principio della separazione dei poteri; e, infine, alla sentenza della Corte costituzionale n. 105/2024, in connessione agli sviluppi teorici intorno alla posizione giuridica delle generazioni future.

² D. BODANSKY, J. BRUNNÉE, L. RAJAMANI, *International Climate Change Law*, Oxford University Press, Oxford, 2017, 2. Il riferimento va alle parole dell'allora Segretario delle Nazioni Unite Ban Ki-Moon, v. nt. 13 dell'opera citata.

le, esso viene definito dalla scienza come quella modifica periodica del clima terrestre causata da mutamenti intervenuti nell'atmosfera anche attraverso interazioni tra la stessa e altri fattori di natura biologica, chimica, geologica e del pianeta³. Per l'*Intergovernmental Panel on Climate Change*⁴ (nel prosieguo anche IPCC), il fenomeno in esame si sostanzia, ad esempio, in un mutamento nelle condizioni del clima che può prendere forma attraverso alterazioni nella media e/o nella variabilità delle sue proprietà e che persiste per un periodo esteso. Le cause possono essere variamente ricondotte a processi naturali o, diversamente, a forzature esterne, come le modulazioni dei cicli solari, le eruzioni vulcaniche e i mutamenti antropogenici nella composizione dell'atmosfera⁵.

Sebbene il riconoscimento della fondatezza scientifica del fenomeno risalgia all'ultimo periodo del diciannovesimo secolo, è soltanto sul finire del 1980 che si è iniziato a riconoscere, su scala internazionale, la necessità di affrontare il problema del cambiamento climatico anche dal punto di vista politico⁶, fissando cioè regole in grado di limitare gli effetti irreversibili su umanità e ambiente.

In tal senso, si è sviluppata, con fatica, una risposta giuridica al fenomeno. Ripercorrendo, sia pure sinteticamente, il cammino intrapre-

³ Così, S.T. JACKSON, s.v. 'climate change', in *Encyclopedia Britannica*, 27 aprile 2021, www.britannica.com, traduzione non ufficiale. Il riconoscimento scientifico del fenomeno si ha alla fine del diciannovesimo secolo: v. D. BODANSKY, J. BRUNNÉE, L. RAJAMANI, *International Climate Change Law*, cit., 97.

⁴ L'*Intergovernmental Panel on Climate Change* è l'organismo delle Nazioni Unite preposto alla valutazione scientifica dei fenomeni connessi al cambiamento climatico, v., anche, www.ipcc.ch/about/.

⁵ V. IPCC, 2018: *Annex I: Glossary* [Matthews, J.B.R. (ed.)]. In: *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty* [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, H.-O. Pörtner, et al. (eds)], consultabile al seguente link: www.ipcc.ch.

⁶ Si v. D. BODANSKY, J. BRUNNÉE, L. RAJAMANI, *International Climate Change Law*, cit., 97. In aggiunta, sulla storia del riconoscimento scientifico del cambiamento climatico, v., S.R. WEART, *The Discovery of Global Warming: Revised and Expanded Edition*, Harvard University Press, Cambridge, 2008; in particolare, v. la cronologia riportata a 205 ss.

so, può farsi riferimento, guardando al profilo internazionale, al Rapporto pubblicato dall'IPCC nell'anno 1990, ove, in sostanza, si recepi- vano i risultati scientifici sui cambiamenti climatici raggiunti dalla ri- cerca. Faceva poi seguito, nel 1992, la Convenzione quadro delle Na- zioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC), firmata a Rio de Ja- neiro nell'ambito della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo. Tale Convenzione offre una importante risposta giuridica al cambiamento climatico attraverso l'uso della responsabilità degli Stati nella tutela dell'ambiente. Ivi si discorreva, invero, del principio della responsabilità comune ma differenziata (*common but differentia- ted responsibilities*, CBDR)⁷ al fine precipuo di sviluppare una diversa concezione delle responsabilità degli Stati alla luce delle differenti cir- costanze nazionali, valorizzando così una lettura di tipo equitativo del- le stesse. In particolare, detto principio, oltre a sancire una comune re- sponsabilità con riguardo alle conseguenze del cambiamento climatico, ne individua un'altra commisurata alle specifiche condizioni socio-eco- nomiche di ciascun paese, muovendo dalla considerazione a mente della quale non tutti i paesi partono dalle stesse condizioni ambientali e in- dustriali. In altre parole, non è revocabile in dubbio come lo sviluppo industriale comporti un diverso risultato per ciò che concerne la misu- razione storica dei quantitativi di gas a effetto serra tra paesi industria- lizzati e paesi in via di industrializzazione e che tale distinzione deter- mini una distinta misurazione delle rispettive responsabilità e dei ri- spettivi impegni.

Sono, poi, il Protocollo di Kyoto, entrato in vigore il 16 febbraio 2005, e l'Accordo di Parigi, entrato in vigore il 4 novembre 2016, a rappresentare l'ambiziosa direzione intrapresa a livello internazionale verso la tutela del clima⁸. Tra gli obiettivi indicati nell'Accordo di Pa- rigi assumono centrale rilevanza, «anche perché sono un indiretto ri- conoscimento e una risposta agli orientamenti assunti dal contenzioso

⁷ S. NESPOR, *La lunga marcia per un accordo globale sul clima: dal Protocollo di Kyoto all'Accordo di Parigi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 2016, 81 ss.; P. GALVÃO FERREIRA, *'Common But Differentiated Responsibilities' in the National Courts: Lessons from Urgenda v. The Netherlands*, in *Transnational Environmental Law*, 2016, 32-35.

⁸ Il riferimento deve andare anche all'obiettivo 13 dell'Agenda ONU 2030 che ri- chiama, testualmente, la lotta al cambiamento climatico.

climatico [...], la necessità di rispettare e promuovere i diritti umani e di rispettare il diritto alla salute, [...], e poi il diritto allo sviluppo, l'eguaglianza di genere [...] e l'equità intergenerazionale: alcuni di questi temi compaiono per la prima volta negli atti in materia di controllo del clima, altri sono emersi nel corso dei negoziati e nelle COP che hanno preceduto l'accordo»⁹.

Accanto a una risposta per così dire “normativa” al fenomeno qui in esame, sviluppatasi soprattutto sul piano internazionale (anche alla luce della dimensione spaziale che lo caratterizza) si è accompagnata, nell'ultimo periodo, la tendenza a un certo attivismo giudiziario, la cui risonanza mediatica sembra ormai aver acquisito dimensioni importanti.

Questo breve capitolo si prefigge allora l'obiettivo di mettere in evidenza i profili problematici che caratterizzano l'attivismo giudiziario in materia climatica, nella prospettiva di teoria costituzionale. La tesi che si vuole sostenere guarda alle conseguenze che l'impiego strumentale dei tribunali può avere su taluni elementi del costituzionalismo liberaldemocratico: separazione dei poteri, sovranità, diritti, per citarne alcuni e se tali conseguenze possano aver determinato un primo mutamento.

Nel fare ciò, si è scelto di muovere l'indagine dallo studio di alcuni casi in tal senso paradigmatici. Tra i tanti, si è preferito porre l'accento su quelli che si definiscono a rilevanza costituzionale, cioè casi che, vuoi per l'organo che ha adottato la decisione, un tribunale costituzionale per l'appunto, vuoi per la portata della decisione o per i parametri evocati, si pensi al richiamo alla *Charte de l'environnement* nel caso *Affaire du Siècle*, possono essere ricondotti al diritto costituzionale.

2. *Inquadramento del fenomeno ed esame di taluni casi paradigmatici*

Con il sintagma ‘*Climate Change Litigation*’, che, come già ribadito in altra sede, non si ritiene di dover tradurre, giocoforza, con *giustizia climatica*¹⁰, s'intende indicare quell'insieme di azioni legali, indirizzate

⁹ S. NESPOR, *La lunga marcia per un accordo globale sul clima*, cit., 101.

¹⁰ A titolo esemplificativo, propone questa traduzione F. SCALIA, *La giustizia cli-*

a organi giurisdizionali, tribunali costituzionali ovvero volte a ottenere una risoluzione alternativa della controversia (ADR)¹¹, attraverso cui si richiede, spesso contro soggetti di natura pubblica (ma non esclusivamente), la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, il riconoscimento della responsabilità per il mancato adeguamento al cambiamento climatico o, puntualmente, l'identificazione di un nesso di causalità (nesso scientifico) tra le emissioni climalteranti e l'impatto di queste sul sistema clima¹².

matica, in *federalismi.it*, 10, 2021, 269 ss.; diversamente, M. MORVILLO, *Climate change litigation e separazione dei poteri: riflessioni a partire dal caso Urgenda*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 28 maggio 2019, 1 ss., lascia invariato il sintagma inglese. Ancora, E. GUARNA ASSANTI, *Il ruolo innovativo del contenzioso climatico tra legittimazione ad agire e separazione dei poteri dello Stato. Riflessioni a partire dal caso Urgenda*, in *federalismi.it*, 16, 2021, 66 ss., parla di "contenzioso climatico". Infine, M. CARDUCCI impiega entrambi i sintagmi: M. CARDUCCI, *Il cambiamento climatico nella giurisprudenza italiana*, in *Diritti comparati*, 8 marzo 2021, 1 ss., ove utilizza 'contenzioso climatico', ID., *La ricerca dei caratteri differenziali della "giustizia climatica"*, in *DPCE online*, 2, 2020, 134 ss., dove si rinviene il sintagma 'giustizia climatica'.

¹¹ T. LENNARZ, *Part. 2, Procedural Issues and Conflict of Laws, E. Arbitration proceedings*, in W. KAHL, M.P. WELLER (eds), *Climate Change Litigation. A Handbook*, Bloomsbury, München, 2021, 98. Tra queste vanno ricordati gli arbitrati.

¹² Tale articolazione è tratta da C. VOIGT, *Introduction. Climate Change Litigation as a Challenge for Global Governance, Court and Human Right*, in W. KAHL, M.P. WELLER (eds), *Climate Change Litigation*, cit., 7-14. V., anche, J. PEELAND, H.M. OSOFSKY, *Climate Change Litigation. Regulatory Pathways to Cleaner Energy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015, 4-5 ss., ove si può comprendere la difficoltà insita nella delimitazione del summenzionato fenomeno. In particolare, si legge «Taking a broad approach, then, "virtually all litigation could be conceived of as [climate change litigation],» given that "climate change is the consequence of billions of everyday human actions, personal, commercial, and industrial"». Gli Autori richiamano quanto espresso da C. HILSON, *Climate Change Litigation in UK: An Explanatory Approach (or Bringing Grievance Back In)*, in F. FRACCHIA, M. OCCHIENA (a cura di), *Climate Change: la risposta del diritto*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010, 421. Una diversa articolazione si ritrova in W. KAHL, M.-C. DAEBEL, *Climate Change Litigation in Germany An Overview of Politics, Legislation and Especially Jurisdiction regarding Climate Protection and Climate Damages*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 28, 2019, 68, ove si legge: «In general, a division between two types of climate change litigation cases can be made. The first category includes claims against the state, which aim to force the state to introduce more protective climate protection laws. In cases under the second category, private parties take legal action against other

Anche soltanto tentare di definire univocamente il fenomeno del climate change litigation rappresenta un problema. A tal proposito, la letteratura si è molto interrogata addivenendo, peraltro, a risposte spesso difformi circa la delimitazione della categoria in esame¹³, e ciò anche in ragione dei criteri prescelti.

A titolo esemplificativo, come ricorda bene Sandrine Maljean-Dubois¹⁴, dal punto di vista soggettivo, se spesso il convenuto ha natura pubblica (i governi soprattutto), l'attore abbraccia categorie multiformi: individui, associazioni, imprese, o anche Stati; sotto il profilo oggettivo, poi con riguardo al *petitum*, si va dalla richiesta di condanna del soggetto convenuto per la mancata adozione di misure idonee a contrastare ovvero mitigare il cambiamento climatico, alla richiesta di misure puntuali, riguardanti anche semplicemente una specifica opera infrastrutturale e l'impatto di quest'ultima sul clima. Non soltanto: con riguardo all'organo giudicante, oltre alle giurisdizioni nazionali, si debbono necessariamente ricordare le corti internazionali, oltre a quell'insieme di modalità di risoluzione alternativa delle controversie noto come *Alternative Dispute Resolution* (anche ADR)¹⁵.

private parties or the state because they demand compensation for damages caused by climate change». Con riguardo alle nozioni proprie delle scienze dure sia consentito rinviare a G. MARACCHI, *I cambiamenti del clima e gli eventi estremi: prospettive*, in G.F. CARTEI (a cura di), *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*, Giappichelli, Torino, 2013, 1-11: ove si legge come «le attività antropiche alter[ino] la composizione chimica dell'atmosfera terrestre, provocando un cambiamento del clima che non può essere attribuito solamente alla naturale variabilità climatica». Si vedano anche i *Reports* dell'*Intergovernmental Panel on Climate Change*. Da ultimo, il *Report* dell'agosto 2021: IPCC, 2021: *Summary for Policymakers*. In: *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [V.M. DELMOTTE, P. ZHAI, A. PIRANI, et al. (eds)]. Cambridge University Press, www.ipcc.ch.

¹³ J. PEELAND, H.M. OSOFSKY, *Climate Change Litigation. Regulatory Pathways to Cleaner Energy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015, 5-6.; C. COUNIL, *Introduction*, in C. COUNIL, (sous la direction de), *Les grandes affaires climatiques, Influence de droit (collection d'ouvrage mnumerique)*, in www.dsp.univ-paris13.fr, 17.

¹⁴ S. MALJEAN-DUBOIS, s.v. *Climate Change Litigation*, in *Max Planck Encyclopedias of International Law*, 2018.

¹⁵ V.T. LENNARZ, *Procedural Issues and Conflict of Laws. E. Arbitrations proceedings*, in W. KAHL, M.P. WELLER (eds), *Climate Change Litigation*, cit., 98 ss. e R.S. SANTOS SILVA, *Por una Justicia ambiental sostenible: los ADR como instrumentos de*

Tutto quanto esposto, inoltre, non può prescindere dalla considerazione – ovvia, ma doverosa – a mente della quale gli sviluppi del contenzioso climatico seguono e si adattano alla specifica struttura e alle funzioni affidate al potere giudiziario in ciascun sistema giuridico preso in considerazione. In altre parole, e ove ve ne fosse bisogno, va ricordato che le recenti evoluzioni e le tendenze giurisprudenziali debbono necessariamente leggersi alla luce dell’ordinamento giuridico ove si sviluppano¹⁶, giacché diversamente si finirebbe per ritenere pedissequamente “*esportabile*” un modello di azione giudiziale non esperibile in contesti giuridici non comparabili. Ciò, tuttavia, non toglie interesse alla diffusa tendenza alla *cross-fertilization*.

Impiegando la banca dati sviluppata dal *Sabin Center for Climate Change Law – U.S. Litigation Chart made in collaboration with Arnold & Porter Kaye Scholer LLP*¹⁷, si è deciso di evidenziare quelle che, a parere di chi scrive, sembrerebbero le principali linee evolutive e i maggiori profili critici emersi dallo studio del climate change litigation. Nella sostanza, sembrerebbero tre i casi giurisprudenziali da cui muovere una prima analisi sulle implicazioni costituzionali del contenzioso climatico, ai quali sono collegati, per l’appunto, diversi profili che si vogliono mettere in evidenza: (i) la decisione del Bundesverfassungsgericht (BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 – 1

acceso a la Justicia ambiental, Working Paper Series n. 4, Universitat de Barcelona, 2020.

¹⁶L. BURGERS, *Should Judges Make Climate Change Law?*, in *Transnational Environmental Law*, 9-1, 2020, 75. L’A. nelle sue conclusioni evidenzia: «My central claim is that the international climate litigation trend is indicative of the growing consensus that the environment is a constitutional matter and therefore a prerequisite for democracy. Although the role of the judiciary as such remains unchanged, this legal dynamic is likely to increase the democratic legitimacy of judicial lawmaking on climate change. This is a circular and ongoing process: as this perspective is shared more widely across society, more judges feel able to adopt it in their verdicts, which in turn leads to debate about those judicial decisions, which increases awareness of climate change and, at least at present, appears to result in an even greater acceptance of a constitutionalized environment».

¹⁷Di seguito il link: climatecasechart.com. Un altro importante strumento di collezione di detti dati è il *Climate Change Laws of the World*, ove è possibile, tra l’altro, avere accesso ai dati relativi alla legislazione in materia di cambiamento climatico, v. il link climate-laws.org/.

BvR 2656/18 –, Rn. 1-270) del 24 marzo 2021; (ii) il caso *State of the Netherlands v. Urgenda Foundation* deciso dalla Corte Suprema olandese il 13 gennaio 2020 (case number 19/00135) e (iii) l’Affaire du siècle (Tribunal administratif de Paris n°s 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1) deciso dal Tribunale amministrativo di Parigi, il 14 ottobre 2021, quest’ultimo anche in connessione con la decisione del Conseil constitutionnel n. 2023-1066. L’esame di questi casi, il cui ordine risponde al criterio dal generale al particolare, ha come finalità quella di mettere in evidenza le principali novità e le conseguenti implicazioni che la strategic litigation¹⁸ in ambito climatico potrebbe avere su alcuni elementi di teoria costituzionale.

Il primo giudizio da cui muovere una ricostruzione è il caso deciso dal Tribunale costituzionale tedesco, il 21 marzo 2021. Tale decisione – a cui, peraltro, hanno fatto seguito altrettanti giudizi, non sempre con egual esito positivo (v., in questi termini, la decisione del primo febbraio 2022¹⁹) – ha stabilito che le quote di emissioni climalteranti (o meglio la riduzione delle stesse) debbano essere equamente distribuite tra le generazioni e che, pertanto, una decisione legislativa che violi questa sorta di proporzionalità intertemporale si pone in contrasto con l’art. 20A del Grundgesetz (nel prosieguo GG). In questa decisione, sono diverse le questioni di teoria costituzionale da mettere in evidenza.

Il primo profilo da mettere in luce è la tutela extraterritoriale dei diritti fondamentali²⁰, in considerazione della naturale estensione del fenomeno climatico²¹ e in relazione al ruolo svolto dal diritto interna-

¹⁸ K. Van Der Pas, *Conceptualising strategic litigation*, in Oñati Socio-Legal Series, Vol. 11, 2021, 116-145.

¹⁹ Casi Beschluss vom 18. Januar 2022, 1 BvR 1565/21, 1 BvR 2058/21, 1 BvR 2057/21, 1 BvR 2056/21, 1 BvR 2055/21, 1 BvR 2054/21, 1 BvR 2575/21, 1 BvR 2574/21, 1 BvR 1936/21, 1 BvR 1669/21, 1 BvR 1566/21.

²⁰ Sul punto, v. R. Bifulco, C. Gentile, *I fragili confini del territorio: a proposito dell’efficacia extraterritoriale dei diritti*, in federalismi.it, n. 4/2022, 132-150; C. Gentile, *Climate litigation ed extraterritorialità dei diritti*, in federalismivi.it, n. 5/2023, 1-26.

²¹ Nella versione inglese della decisione in commento si legge: «The complainants living in Bangladesh and Nepal also have standing in this respect because it cannot be ruled out from the outset that the fundamental rights of the Basic Law also oblige the German state to protect them against the impacts of global climate change», par. 90,

zionale. In questo senso, il Tribunale costituzionale tedesco, nella sentenza in commento, precisa come sebbene debba ritenersi che l'obbligo di protezione dei diritti fondamentali *ex art. 1.3 del GG* abbia una estensione extraterritoriale, non limitata cioè ai confini politici dello stato tedesco, le tutele specifiche offerte dai diritti fondamentali e la loro portata per così dire esterna possono variare a seconda delle circostanze in cui vengono applicate. Per tale ragione, è necessario interrogarsi sul profilo della posizione giuridica presa in considerazione, nella specie sulla categoria dei diritti fondamentali e distinguere, pertanto, tra le diverse dimensioni dei diritti fondamentali – ad esempio come diritti di difesa contro l'interferenza dello Stato, come obblighi positivi dello Stato, come decisioni su valori sanciti dalla Costituzione o come base per i doveri di protezione (cfr. BVerfGE 154, 152). In questi termini, e ritornando al caso concreto, se le circostanze in cui i diritti fondamentali possono essere invocate come base per stabilire doveri di protezione nei confronti di persone che vivono all'estero debbono ancora essere pienamente chiarite, un possibile fattore in grado di stabilire un dovere costituzionale di protezione potrebbe rinvenirsi nella constatazione di una relazione causale tra i gravi danni già o potenzialmente affrontati dai ricorrenti a causa del cambiamento climatico e le emissioni climalteranti della Germania.

Tuttavia – e qui si rinviene il nocciolo interpretativo che guarda al rapporto tra diritti fondamentali e applicazione extraterritoriale degli stessi – la protezione di questi diritti incontra anche il limite della sovranità statale giacché azioni, lo scrive molto chiaramente la Corte, come ad esempio la riduzione del disboscamento, al fine di eliminare quegli effetti dannosi del cambiamento climatico, sono giocoforza limitate dai confini politici dello Stato tedesco.

Tale tutela allora prende le vie soprattutto del diritto internaziona-

Order of the First Senate of 24 March 202 1 BvR 2656/18 - 1 BvR 78/20 - 1 BvR 96/20 - 1 BvR 288/20, e ancora «(2) The complainants in proceedings 1 BvR 78/20 who live in Bangladesh and in Nepal also have standing. The Federal Constitutional Court has yet to clarify whether the Basic Law's fundamental rights oblige the German state to contribute towards protecting people abroad against impairments caused by the effects of global climate change and under what circumstances such a duty of protection could potentially be violated. The validity of German fundamental rights vis-à-vis these complainants does not appear to be ruled out from the outset [...]», par. 101.

le, nel cui ambito la Corte pone l'accento sull'Accordo di Parigi. In questo senso, sembra che il piano del discorso costituzionale contempli la tutela dei diritti fondamentali anche per le persone che non risiedono nel territorio tedesco (la cd. efficacia extraterritoriale dei diritti fondamentali) ma pur sempre secondo un principio di realtà che guardi, cioè, alle specifiche circostanze del caso concreto e fermo restando, in ogni caso, anche alla luce del principio della sovranità statale, che lo strumento di elezione resti quello del diritto internazionale.

Un'altra questione che emerge dalla disamina della sentenza citata guarda alla dimensione intertemporale della comunità politica di riferimento. Questo profilo, messo ben in evidenza dal Tribunale costituzionale tedesco – del resto la decisione è nota soprattutto per questo specifico punto di osservazione teorico – guarda alla dimensione intertemporale della comunità politica, evidenziando come gli sforzi di abbattimento delle emissioni climalteranti non possano essere distribuiti in maniera diseguale o iniqua tra le varie generazioni, in particolare tra le presenti e le future, e quindi a discapito di queste ultime. Il profilo concreto che viene in rilievo riguarda la ingiusta distribuzione della percentuale di riduzione delle emissioni climalteranti tra le varie generazioni. La decisione del legislatore, contenuta nella Legge sul clima e in particolare all'art. 3, par. 1, seconda frase, e all'art. 4, par. 1, terza frase, in combinato disposto con l'all. 2, ha difatti un effetto cd. di interferenza anticipata sulla libertà dei ricorrenti. In altre parole, per il Tribunale costituzionale tedesco le disposizioni che consentono le emissioni di CO₂ nel presente rappresentano un rischio irreversibile per la libertà futura, giacché ogni quantità di CO₂ consentita oggi comporta l'esaurimento, irreversibile, del budget rimanente. Quanto più piccolo è il budget rimanente e quanto più alti sono i livelli di emissione, tanto minore è pertanto il tempo a disposizione per gli sviluppi necessari. Ne consegue come una giustificazione, sul piano costituzionale, di una riduzione di tale libertà debba rispondere a una serie di principi e criteri. E ciò anche perché lo stesso art. 20a GG guarda innanzitutto alla garanzia delle basi naturali della vita per le generazioni future²².

²² Par. 195, Order of the First Senate of 24 March 202 1 BvR 2656/18 -1 BvR 78/20 - 1 BvR 96/20 - 1 BvR 288/20, «In view of the considerable risk to freedom that

Questo punto richiama, più in generale, questioni che prendono in considerazione il senso delle costituzioni, nella loro dimensione (inter)temporale e, almeno in parte, ai concetti di *popolo* e *nazione*, perlomeno in una dimensione di teoria costituzionale. Quello che si vuole sostenere è, in particolare, la collocazione costituzionale delle future generazioni, la cui attenzione, nel dibattito politico e accademico, sembra accresciuta a seguito di fenomeni come il contenzioso climatico e con l'interesse, più generale, alla questione ambientale. Non è questa la sede per svolgere un esame approfondito dei fondamenti teorici del concetto di 'generazioni future'. Ciò che però merita di essere messo in evidenza è la collocazione costituzionale delle generazioni future, intese vuoi come oggetto di un dovere costituzionale (e nel caso italiano, perlomeno in specifica connessione al bene ambiente²³), vuoi

it poses in later reduction phases, the legal framework in § 3(1) second sentence and § 4(1) third sentence KSG in conjunction with Annex 2 specifying the emission amounts allowed until 2030 is not constitutional without further precautionary measures being taken. The advance effects that these provisions specifying emission amounts have on fundamental rights is not fully justifiable under constitutional law. It is true that no serious concerns ultimately exist in terms of compatibility with the objective standards of constitutional law. It cannot be ascertained that § 3(1) second sentence and § 4(1) third sentence KSG in conjunction with Annex 2 violate the obligation to take climate action arising from Art. 20a GG (a). However, the provisions are unconstitutional insofar as they give rise to a risk of serious impairments of fundamental rights in the future – a risk that is not sufficiently contained at present. Since the emission amounts specified until 2030 in the two provisions significantly narrow the emission possibilities that will be available in accordance with Art. 20a GG thereafter, the legislator must take sufficient precautionary measures to ensure that a transition to climate neutrality is made in a way that respects freedom, in order to alleviate the reduction burdens faced by the complainants from 2031 onwards and to contain the associated risks to fundamental rights. The specifications drawn up in this regard for the reductions required after 2030 must provide sufficient orientation and incentives for the development and comprehensive implementation of climate-neutral technologies and practices. These have so far been lacking».

²³ Pure se, guardando alla collocazione della tutela dell'interesse ambientale anche per le generazioni future, tra i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale se ne potrebbe ricavare un'applicazione sistematica all'intero corpo costituzionale. *Contra*, però, l'associazione, perlomeno nel significato letterale delle parole impiegate, al solo bene ambientale; cfr. G. Menegus, in questo stesso volume.

come elementi del popolo che, sotto il profilo costituzionale, si caratterizza, giocoforza, per una dimensione intertemporale.

Tale tesi trova, nello specifico caso esaminato, una chiara esemplificazione. Per il Tribunale costituzionale tedesco infatti l'art. 20a GG²⁴, sebbene faccia espresso riferimento al processo politico, è norma giustiziabile. Questo effetto vincolante non può essere abbandonato lasciando al solo legislatore il compito di specificare il dovere di protezione derivante dall'art. 20a GG. Ciò perché la questione specifica della rappresentanza politica (degli interessi) delle generazioni future va rapportata al meccanismo stesso delle elezioni politiche che si caratterizza, tra le altre cose, per una visione naturalmente a breve termine (parafrasando quello che scrive la Corte sulla questione: la protezione dell'ambiente è elevata a questione di rilevanza costituzionale perché il processo politico democratico è organizzato secondo linee più a breve termine). Senza considerare il fatto che le generazioni future, per ragioni naturali, non hanno voce in capitolo nella definizione dell'attuale agenda politica.

Ciononostante, a ben guardare alla costituzione, intesa anche come processo storico necessariamente in divenire, c'è chi ha messo in evidenza come della *nazione* o, meglio, del *popolo* siano parte pure i soggetti non ancora in vita. In altre parole, la Costituzione, per le sue stesse caratteristiche, contempla giocoforza anche il futuro²⁵. Questo pun-

²⁴ Art. 20a GG: «Lo Stato tutela anche in responsabilità verso le generazioni future le fondamentali basi naturali della vita e gli animali mediante l'esercizio del potere legislativo, nel quadro dell'ordinamento costituzionale, e dei poteri esecutivo e giudiziario, in conformità alla legge e al diritto».

²⁵ V. S. Holmes, *Vincoli costituzionali e paradosso della democrazia*, in G. Zagrebelsky, P.P. Portinaro, J. Luther (a cura di), *Il futuro della costituzione*, Torino, 1996, 167 e ss. L'A. ripercorre le tesi esposte da Th. Paine secondo cui, parafrasando, non è ammissibile concedere ai padri fondatori il diritto di vincolare le generazioni future a una struttura costituzionale fissa (v. V. S. HOLMES, *Vincoli costituzionali e paradosso della democrazia*, in G. Zagrebelsky, P.P. Portinaro, J. Luther (a cura di), *Il futuro della costituzione*, cit., 174). Lo stesso principio venne poi espresso da T. Jefferson nella lettera del 9 settembre 1789 (accessibile online al seguente link: jeffersonpapers.princeton.edu/selected-documents/thomas-jefferson-james-madison). V., anche, J.E. COOKE (ed), *The Federalist*, Middletown, Connecticut, 1961). La questione che poneva Jefferson era letteralmente la seguente: «The question Whether one generation of men has a right to bind another, seems never to have been started either on this or

to, che richiama l'annosa questione che vedeva contrapposti l'auto-determinazione delle generazioni future e la vincolatività (nel tempo) delle costituzioni torna al centro del dibattito costituzionale. Questo meccanismo, descritto in termini assai sintetici, avrebbe condotto alla impossibilità di autodeterminazione politica per i posteri, che sarebbero rimasti quindi vincolati alle decisioni costituzionali assunte dalle generazioni precedenti. Tale argomentazione, che ha il merito di aver messo in luce le insidie che si nascondono in una idea "assoluta" di rigidità costituzionale, non coglie nel segno per una serie di argomenti e

our side of the water. Yet it is a question of such consequences as not only to merit decision, but place also, among the fundamental principles of every government». La risposta, con precipuo riferimento al bilancio e alla questione del debito, fu un chiaro no. Tale pensiero, ricorda Holmes, si spinse fino a ritenere di dover separare l'idea di identità nazionale da quella di generazione. In maniera più chiara per Jefferson il concetto di continuità storica e quello di identità nazionale non presuppongono l'esistenza di un legame tra la generazione presente e la generazione futura (v. V. S. HOLMES, op. ult. cit., 176). Questi argomenti non sono dissimili da quanto teorizzava A. SMITH, *Lectures of Jurisprudence, originally delivered at the University of Glasgow in 1762–1763*, in www.adamsmithworks.org/documents/digital-jurisprudence. Tuttavia, risalendo nel tempo, e guardando alla tradizione classica, R. HOOKER, *Of the Laws of Ecclesiastical Polity*, sostenne la indivisibilità del corpo nazione a cui consegue, quindi, la vincolatività dell'attuale generazione alle decisioni delle precedenti. Contrario alle tesi esposte da Jefferson fu ovviamente Madison che nelle lettere evidenzia come libertà (politica) delle generazioni future e vincolo costituzionale non siano da intendersi, per forza, in termini antitetici (v., anche, v. V. S. HOLMES, op. ult. cit., 195). Il dibattito è ripercorso anche da L. CUOCOLO, *Tempo e potere nel diritto costituzionale*, cit., 109 e ss. e da J. RUBENFELD, *Freedom and Time: A Theory of Constitutional Self-Government*, Yale, 2001, 22 che ricorda: «But Jefferson's thesis has a corollary against which Burke would direct all his eloquence: the living, according to Jefferson, despite their usufructuary duties toward future citizens, must not identify themselves politically with those citizens. We alive today must not suppose that we stand in a special political relationship to past or future Americans – a relationship different, say, from the one we bear to the present inhabitants of China – such that we would be entitled or required to regard America's past or future as in some sense our own. To quote Noah Webster, whose thinking on these matters was similar to that of his contemporary Jefferson, we stand in the very same relation to "future generations" of Americans as we do to "a nation in Asia"». V., infine, anche B. ACKERMAN, *We the People, Vol. 3, The Civil Right Revolution*, Cambridge-London, 2014, 35 e C.R. SUNSTEIN, *Constitutions and democracies: an epilogue*, in J. ELSTER and R. SLAGSTAD (ed. by), *Constitutionalism and democracy*, Cambridge, 1988, 327.

che, con un approccio sistematico, consentono allo studioso di tenere insieme l'idea di Stato (costituzionale) e il concetto polisemantico di popolo.

Il popolo – si ribadisce: nella sua portata assai ampia – ingloba anche le generazioni che verranno. Ciò ha ricadute teoriche importanti anche sul concetto costituzionale di rappresentanza politica e si pone in linea con l'idea stessa di costituzione. In altre parole, se la costituzione è da intendersi come il più importante esempio di contratto intergenerazionale della società moderna²⁶, allora essa ingloberà necessariamente i posteri. In questo senso, quindi, il caso tedesco può rappresentare un importante punto di osservazione del percorso teorico che guarda alla protezione costituzionale delle generazioni future.

Un altro caso che, oltre ad aver avuto particolare risonanza mediatica, ha segnato il cammino del contenzioso climatico è stato il cd. caso Urgenda, conclusosi con la decisione della Corte Suprema dell'Olanda del 20 dicembre 2019. Con la decisione in commento si è stabilito come il governo olandese avesse l'obbligo di ridurre urgentemente e significativamente le emissioni climalteranti, in linea con i suoi obblighi in materia di diritti umani.

In particolare, sono almeno due i profili che meritano di essere considerati. Il primo che guarda alla qualifica giuridica del ricorrente (questione, peraltro, che si pone anche con riguardo alla prima decisione qui in commento) e il secondo, invece, relativo al rispetto del principio della separazione dei poteri.

Quanto al primo profilo di interesse, va precisato come il ricorrente sia Urgenda, una fondazione che opera sul territorio olandese. Più in dettaglio, Urgenda (acronimo che nasce dall'unione delle parole 'urgente' e 'agenda') è nata dall'Istituto olandese di ricerca sulle transizioni (Drift) dell'Università Erasmus di Rotterdam ed è definita come una piattaforma che unisce cittadini a vario titolo e che ha lo scopo, in sintesi, di sensibilizzare l'opinione pubblica sulla questione della transizione verde e sostenibile. Nella causa, promossa davanti a un tribunale di diritto civile e decisa in primo grado dalla Corte distrettuale de L'Aja, si chiede di accertare l'illiceità dell'ammontare delle emissioni

²⁶ J. TREMMEL, *Whose Constitution? Constitutional Self-Determination and Generational Change*, in *Ratio Juris*, Vol. 32 No. 1 March 2019, 49.

climalteranti dell'Olanda, riconoscendo la responsabilità dello Stato qualora non dovesse ridurre tale ammontare. Nell'esaminare la questione che guarda al *locus standi* di Urgenda, la Corte ha positivamente riscontrato la sussistenza dei requisiti prescritti al libro tre, sezione 305a del codice civile olandese²⁷, sulla rappresentanza processuale di

²⁷ V. art. 305a: "Article 3:305a Collective actions ('Class actions')

- 1. A foundation or association with full legal capacity that, according to its articles of association, has the objection to protect specific interests, may bring to court a legal claim that intends to protect similar interests of other persons.
- 2. A legal person filing a claim as meant in paragraph 1 is inadmissible if he, in the given circumstances, has made insufficient attempts to reach a settlement over its claim through consultations with the defendant. A period of two weeks after the defendant has received a request for such consultations, indicating what is claimed, shall in any event be sufficient to this end. A legal person as meant in paragraph 1 shall also be inadmissible, if with the filed claim, the interests of the persons for whose benefit the claim is filed, are not sufficiently guaranteed.
- 3. A legal claim as meant in paragraph 1 may be brought to court in order to force the defendant to disclose the judicial decision to the public, in a way as set by court and at the costs of the persons as pointed out by the court. It cannot be filed in order to obtain compensatory damages.
- 4. A legal action as meant in paragraph 1 cannot be based on specific behaviour as far as the person who is harmed by this behaviour opposes to this.
- 5. A judicial decision has no effect with respect to a person whose interests are protected by the legal action, but who has made clear that he does not want to be affected by this decision, unless the nature of the judicial decision brings along that it is not possible to exclude this specific person from its effect.
- 6. If it is possible in legal proceedings as meant in paragraph 1 to claim on the basis of Article 220 of the Code of Civil Procedure a referral of the case to another court, then the court may also of its own motion refer to that other court. If it is possible in legal proceedings as meant in paragraph 1 to claim on the basis of Article 222 of the Code of Civil Procedure a joinder of these cases, then the court may also of its own motion join the cases. A referral or joinder by the court made of its own motion can no longer take place after the day that the judgment has been determined. Article 221 of the Code of Civil Procedure is applicable to a referral by the court made of its own motion". Tratto dalla seguente traduzione in inglese del codice civile olandese: www.dutchcivillaw.com/legislation/dcctitle331111.htm. Per il testo originario, v. wetten.overheid.nl/BWBR0005291/2023-06-25/0.

V., anche, il passo della decisione di primo grado in cui si fa riferimento al Parliamentary Papers II, 1991/92, 22 486, no.3, 22: "The interests that are suitable for a grouping in a class action may be financial interests, but also more idealistic interests. A class action may protect interests that directly affect people, or that people want to

associazioni e fondazioni in cause di diritto civile. Infatti, nel difendere il diritto delle generazioni attuali e future alla disponibilità delle risorse naturali e a un ambiente salubre, Urgenda persegue un interesse generale a una società sostenibile.

Questa decisione sembra rispondere, al pari di altre, a un movimento che dal basso invoca a gran voce l'intervento del potere giurisdizionale affinché si preservi il bene ambientale quale interesse genuinamente superindividuale²⁸.

In virtù di tale meccanismo alle formazioni sociali che annoverano tra i propri fini la tutela dell'ambiente verrebbe (forse) riconosciuta la titolarità di una rappresentanza para-istituzionale volta a dare consistenza giuridica all'interesse alla protezione ambientale variamente inteso, nel cui perimetro andrebbe sussunto pure l'interesse a un clima salubre per la preservazione della vita anche per le generazioni future²⁹. In questo senso, sembra proprio che la diffusione del fenomeno

advocate out of a particular conviction. In the case of idealistic interests, it is irrelevant whether each member of society attaches the same value to these interests. It is even possible that the interests that are sought to be protected in the proceedings conflict with the ideas and opinions of other groups in society. This alone shall not stand in the way of a class action. (...) It does not have to concern the interests of a clearly defined group of others. It may also concern the interests of an indeterminable, very large group of individuals” (qui: climatecasechart.com/non-us-case/urgenda-foundation-v-kingdom-of-the-netherlands/).

²⁸ Si accennava a tale questione anche in Y. GUERRA, *La diretta applicabilità dell'art. 47 Cdfe come limite in materia ambientale alla discrezionalità legislativa nazionale, ai sensi della Convenzione di Aarhus*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2023, 197-199. Tra le altre cose, poi, la dottrina ha spesso ricondotto il caso olandese alla cd. public interest litigation, v. C.W. BACKES, G.A. VAN DER VEEN, *Urgenda: the Final Judgment of the Dutch Supreme Court*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, n. 17/2020, 307-321; O. VAN GEEL, *Urgenda and Beyond: The past, present and future of climate change public interest litigation*, in *Maastricht University Journal of Sustainability Studies* 2017, 56-72.

²⁹ Cfr. C. CARUSO, *Le forme di partecipazione: le associazioni ambientaliste*, in B. Caravita, L. Cassetti, A. Morrone [a cura di], *Diritto dell'ambiente*, 2006, il Mulino, 304. Se si guarda all'Unione europea, fa riflettere il testo della Comunicazione della Commissione, COM(2020) 643 final recante “Migliorare l'accesso alla giustizia in materia ambientale nell'Ue e nei suoi Stati membri”, par. I, punto 1) che pone l'accento sulla importanza di garantire, in senso pieno, la legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste che diviene un vero e proprio strumento in grado di «[...] rafforzare

del contenzioso climatico abbia rappresentato l'occasione per riflettere anche su alcune questioni aperte che guardano agli sviluppi del diritto costituzionale. È abbastanza evidente, del resto, che soprattutto in punto di tutela della vita nel futuro, il clima, e la lotta al cambiamento climatico, rappresentino il sostrato fattuale d'elezione.

Intorno al secondo profilo, che guarda al rapporto tra climate change litigation e, in particolare, alle cause contro i pubblici poteri, la Corte distrettuale dell'Aja e poi la Corte Suprema consegnano agli studiosi di diritto costituzionale importanti riflessioni. In particolare, la Corte distrettuale tiene a precisare come:

«It is worthwhile noting that a judge, although not elected and therefore has no democratic legitimacy, has democratic legitimacy in another – but vital – respect. His authority and ensuing “power” are based on democratically established legislation, whether national or international, which has assigned him the task of settling legal disputes. This task also extends to cases in which citizens, individually or collectively, have turned against government authorities. The task of providing legal protection from government authorities, such as the State, pre-eminently belong to the domain of a judge. This task is also enshrined in legislation»³⁰.

Il nodo riguardante il principio della separazione dei poteri vede il profilarsi, se rapportato al fenomeno in esame, di importanti interrogativi, e ciò perché se da un lato la determinazione della riduzione della percentuale di emissioni climalteranti è una scelta rimessa alla discrezionalità politica (in ogni caso nei limiti degli impegni contratti sul piano internazionale), dall'altro tale decisione non può porsi in contrasto con la protezione dei diritti fondamentali e dei principi costituzionali. Nel caso di specie, la decisione – che si inserisce in un ordinamento privo di un controllo di legittimità costituzionale – muove, dal punto di vista argomentativo, dalla tutela dei diritti umani di cui alla Convenzione EDU. E dunque, ritenere che la mancata riduzione delle emissioni climalteranti sia lesivo dei diritti umani di cui alla Carta EDU – la quale ha, nell'ordinamento olandese che è a struttura moni-

zare il ruolo che la società civile può svolgere come custode dello spazio democratico».

³⁰ Sentenza della Corte distrettuale dell'Aia, del 24 giugno 2015, par. 4.97.

sta, effetto diretto nel sistema giuridico interno – implica il conseguente intervento del potere giudiziario che agisce, quindi, senza minare il principio della separazione dei poteri³¹.

Tutto ciò detto, si possono esaminare, per concludere le decisioni adottate dal Tribunale amministrativo di Parigi. Con le pronunce emesse il 3 febbraio e il 14 ottobre 2021, il Tribunale amministrativo parigino ha dichiarato la parziale responsabilità dello Stato francese per non aver adottato sufficienti misure volte a contrastare il fenomeno dei cambiamenti climatici e lo ha, pertanto, condannato ad adottare gli strumenti necessari al fine di poter riparare, entro il 31 dicembre 2022, il danno ecologico causato dal superamento dei budget di carbonio tra il 2015 e il 2018.

Le associazioni ricorrenti hanno sostenuto come, dalla lettura sistematica degli artt. 1, 2, 3 e 5 della *Charte de l'environnement* deriverebbe «une obligation générale de lutter contre le changement climatique»³² in capo allo Stato. L'art. 1, infatti, riconosce a tutti il diritto di vivere «dans un environnement équilibré et respectueux de la santé», mentre l'art. 2 sancisce il dovere di ciascuno di partecipare alla conservazione e al miglioramento dell'ambiente.

Questa decisione, come peraltro è già stato messo in evidenza con riguardo al caso tedesco, non rappresenta una giurisprudenza costante e spinge a riflettere la recente decisione del Conseil constitutionnel n. 2023-1066 QPC del 27 ottobre 2023. Tale decisione verte sullo stoccaggio di scorie nucleari a una elevata profondità e la cui reversibilità è impedita per ben cento anni. I ricorrenti criticano queste disposizioni proprio perché non garantiscono la reversibilità dello smaltimento dei rifiuti radioattivi oltre un periodo di cento anni, impedendo così alle generazioni future di poter riconsiderare questa scelta quando i danni irrimediabili che ne derivano all'ambiente, e in particolare alle risorse idriche, potrebbero comprometterne la capacità di soddisfare i bisogni loro propri.

Queste disposizioni non riconoscono, quindi, il diritto delle generazioni future a vivere in un ambiente equilibrato che ne rispetti la sa-

³¹ V. M. MORVILLO, *Climate change litigation e separazione dei poteri: riflessioni a partire dal caso Urgenda*, in Forum di Quaderni costituzionali, 28 maggio 2019.

³² Punto I, sent. 3 febbraio 2021.

lute, oltre che i principi di solidarietà e fratellanza tra le generazioni. Per il Tribunale costituzionale francese, tuttavia, le garanzie previste per tale forma di stoccaggio che contemplano il coinvolgimento della comunità locale, l'autorizzazione *ex lege* per la chiusura del centro di stoccaggio, per esempio, sono di per sé sufficienti a garantire la conformità della norma alla Costituzione.

Peraltro, la decisione in commento, che non può essere sussunta nella categoria del climate change litigation, pone di nuovo lo studioso del diritto costituzionale di fronte a un'altra questione di sistema che guarda al rapporto tra ambiente, clima e generazioni future. Più in particolare, la domanda di ricerca alla quale tentare di rispondere si rivolge proprio al profilo degli interessi delle generazioni future nella dimensione della decisione politica e del suo eventuale controllo di legittimità costituzionale.

3. Prime riflessioni sulla via giudiziaria

Nelle linee evolutive sinteticamente evidenziate emergono questioni tuttora aperte con riguardo a taluni elementi di teoria costituzionale.

In *primis*, e sinteticamente, il rispetto del principio di *separazione dei poteri* inteso – alla luce delle traiettorie segnate dal costituzionalismo liberaldemocratico – come distinzione tra le funzioni fondamentali dello Stato: legislativa, esecutiva e giudiziaria³³. In particolare, al di là della declinazione di questo principio nei diversi ordinamenti giuridici e alla luce delle differenti tradizioni giuridiche, «una particolare posizione di “separazione” sembra ancora oggi dover caratterizzare l'esercizio della funzione giurisdizionale [...]»³⁴, sebbene sia stato riconosciuto in dottrina un fenomeno di cd. sovraesposizione della funzione giudiziaria, «[...] anche alla luce della crisi che il circuito politico-rappresentativo sta vivendo nelle democrazie contemporanee»³⁵.

³³ T.F. GIUPPONI, *Separazione dei poteri*, in C. CARUSO, C. VALENTINI (a cura di), *Grammatica del costituzionalismo*, Il Mulino, Bologna, 2021, 97-98.

³⁴ *Ivi*, 111.

³⁵ *Ivi*, 112.

Intorno a tale questione, osservata nella prassi della tutela giudiziale avverso il cambiamento climatico, possono formularsi alcune preliminari considerazioni.

Se la decisione di politica generale con riguardo al clima è rimessa ad organi collocati nel circuito rappresentativo, gli interventi, per via giudiziale, su tale decisione, determinerebbero se non un *vulnus*, senz'altro una *deminutio* delle concrete implicazioni connesse al principio stesso. In riferimento al cambiamento climatico ciò comporterebbe nei fatti – ed è quello che è accaduto, a titolo esemplificativo, per i casi *Urgenda*, *Affaire du Siècle* e, in Germania, alla luce della sentenza del Tribunale costituzionale del 21 marzo 2021 – una rideterminazione della politica ambientale di riduzione delle emissioni climalteranti, attraverso una rinnovata indicazione della percentuale ritenuta consona per il raggiungimento degli impegni di tutela del clima assunti su scala europea e internazionale.

Accanto agli interrogativi che muovono dal principio di separazione dei poteri se ne sviluppano di ulteriori. Si pensi alle implicazioni sulla *sovranità statale* di un fenomeno, quello del cambiamento climatico, che non ha, per intrinseche caratteristiche, una precisa delimitazione spaziale o geografica, ma che, all'opposto, travalica i confini individuati dal diritto, con molteplici conseguenze anche con riguardo agli equilibri internazionali. Alcuni casi giudiziari sono in questo senso emblematici: si pensi al caso *A.F. Carvalho and Others v. The European Parliament and the Council* concluso con sentenza della Corte di Giustizia del 21 marzo 2021, nella causa C-565/19, e alla sentenza del Tribunale costituzionale tedesco³⁶.

³⁶La decisione della Corte di Giustizia muove dal ricorso in appello presentato dai trentasei privati, ivi compresi cittadini non europei, avverso il pacchetto clima UE ove si chiedeva l'imposizione di misure più restrittive con riguardo alla riduzione dei gas a effetto serra. Tale ricorso è stato respinto in rito dalla ECJ, per mancanza in capo ai ricorrenti, del requisito dell'essere riguardati individualmente dagli atti impugnati, *ex art. 263, par. 4, TFUE*, secondo cui: «Qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre, alle condizioni previste al primo e secondo comma, un ricorso contro gli atti adottati *nei suoi confronti* o *che la riguardano direttamente e individualmente*, e contro gli atti regolamentari che la *riguardano direttamente* e che non comportano alcuna misura d'esecuzione» e per non aver dato prova della sussistenza degli elementi indicati dalla giurisprudenza della Corte nella sentenza *Plaumann* (C-25/62). Nella menzionata decisione, infatti, la ECJ ha ritenuto che:

Allo stesso modo, e attraverso una chiave di lettura “rovesciata”, possono sollevarsi profili critici con riguardo alla *effettiva tutela di posizioni giuridiche soggettive di cittadini di Stati terzi* rispetto alle conseguenze del cambiamento climatico prodotte da altri Stati. Si rifletta, in tal senso, sul rapporto tra paesi storicamente industrializzati e paesi non industrializzati o il cui sviluppo industriale sia ascrivibile alla contemporaneità, sui quali – per evidenti ragioni di equità e giustizia – non possono gravare le conseguenze di politiche industriali risalenti nel tempo e riferibili ad altri paesi.

A tali principali tematiche se ne sommano di ulteriori. Si pensi alla incidenza della *scienza* e della *tecnica* nelle decisioni giudiziali con riguardo al clima, problema che va sussunto nella più generale questione del rapporto che sussiste tra decisione politica in tema ambientale e ruolo della scienza. Un esempio può rinvenirsi nella causa *Milieudéfensie et al. v. Royal Dutch Shell plc.*, la cui decisione è stata appellata dalla *Shell* nel luglio 2022, e ove la stessa società è stata condannata alla riduzione delle emissioni climalteranti alla luce di evidenze scientifiche e standard internazionali³⁷, con l’impiego nel corpo della decisione, di grafici esplicativi.

«Chi non sia destinatario di una decisione può sostenere che questa lo riguarda individualmente soltanto qualora il provvedimento lo tocchi a causa di determinate *qualità personali*, ovvero di *particolari circostanze atte a distinguerlo dalla generalità*, e quindi lo identifichi alla stessa stregua dei destinatari». In particolare, la circostanza per la quale le conseguenze del cambiamento climatico possano affliggere in maniera diversa una persona da un’altra non implica che, per tale motivo, esista una legittimazione ad agire contro una misura di applicazione generale. Allo stesso modo, affermare che un atto violi i diritti fondamentali non è sufficiente, di per sé, a suffragare la ricevibilità di un ricorso del privato, ciò, altrimenti, farebbe venire meno i citati requisiti di ricevibilità.

Dissimile, al di là della determinazione in concreto con riguardo all’azione promossa dai ricorrenti, è la sentenza del Tribunale costituzionale tedesco che, nella sentenza BVerfG, Order of the First Senate of 24 March 2021 – 1 BvR 2656/18, riconosce: «The complainants living in Bangladesh and Nepal also have standing in this respect because it cannot be ruled out from the outset that the fundamental rights of the Basic Law also oblige the German state to protect them against the impacts of global climate change [...]» (point 90, www.bundesverfassungsgericht.de/). Sia consentito rinviare anche a M. PAGANO, *Overcoming Plaumann in Eu Environmental Litigation. An Analysis of ENGOs Legal Arguments in Actions for Annulment*, in *Diritto e Processo*, 2019, 311-360.

³⁷ Dopo la stesura di tale capitolo è intervenuta, il 12 novembre 2024, la sentenza della corte di Appello dell’Aia (200.302.332/01), con cui la Corte ha deciso di non applicare a Shell un obiettivo specifico di riduzione delle emissioni climalteranti.

A queste tendenze se ne affianca una che, trasversalmente, interessa tutte quelle sopra accennate. Si fa riferimento alla considerazione del clima o, meglio, della lotta al cambiamento climatico, come diritto *umano* di cui sono titolari tutti gli individui e la cui tutela richiama l'applicazione di una *responsabilità di tipo intergenerazionale*. Il riferimento va a quello che in dottrina è stato definito “the most prominent case”³⁸, cioè il caso *Urgenda Foundation v State of the Netherlands*³⁹, ove la domanda giudiziale verteva sulla non sufficienza dell’obiettivo di abbattimento delle emissioni climalteranti così come individuato a livello governativo. In primo grado, il giudice ha ritenuto che sul Governo incombesse un obbligo di diligenza relativamente all’adozione di misure di mitigazione del cambiamento climatico. La decisione è stata poi confermata in appello e dalla Corte Suprema olandese. Il fondamento normativo è stato individuato negli artt. 2 e 8 della Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo dedicati alla disciplina del diritto alla vita e del diritto al rispetto della vita privata e familiare.

Accanto a questo caso, si veda la richiamata decisione del Tribunale costituzionale tedesco che della giusta distribuzione temporale degli obblighi di riduzione e contenimento delle emissioni climalteranti fa una questione di tutela delle generazioni future.

Infine, ulteriore elemento peculiare comune al processo di *cross-fertilization* dei casi di *climate change litigation* è rappresentato dagli strumenti processuali attraverso i quali istanze di tutela climatica possono essere portate innanzi all’autorità giudiziaria, i cui confini determinano nei fatti l’azionabilità o meno di un c.d. diritto al clima. La sussistenza di una specifica legittimazione ad agire e, conseguentemente, l’esperibilità di un’azione processuale finalizzata ad attivare una tutela ambientale e, più in particolare, climatica, rappresentano, infatti, la condizione preliminare e necessaria affinché possa parlarsi di *climate change litigation*.

Per tracciare una prima sintesi, nelle poche righe che precedono si è

³⁸C. VOIGT, *Introduction. Climate Change Litigation as a Challenge for Global Governance, Court and Human Right*, in W. KAHL, M.P. WELLER (eds), *Climate Change Litigation*, cit., 8.

³⁹A riguardo si v., *ex multis*, E. GUARNA ASSANTI, *Il ruolo innovativo del contenzioso climatico*, cit., 66 ss., M. MORVILLO, *Climate change litigation e separazione dei poteri*, cit., 1 ss., V. JACOMETTI, *La sentenza Urgenda del 2018: prospettive di sviluppo del contenzioso climatico*, in *Rivista giuridica dell’ambiente*, 1, 2019, 121 ss.

cercato di mettere in evidenza, pur nella consapevolezza che l'argomento meriti più approfondite riflessioni, le problematiche e i profili di novità che guardano al climate change litigation. Nel fare ciò, si sono scelti alcuni dei casi paradigmatici del fenomeno menzionato al fine di ricostruire, con metodo induttivo, talune delle questioni che sembrano spingere a ritenere che vi siano alcune novità anche con riguardo al diritto costituzionale ad alcune novità anche con riguardo al diritto costituzionale. I casi scelti, infatti, sebbene non tutti sussumibili nella categoria della giustizia costituzionale, si contraddistinguono per una indiretta portata costituzionale, vuoi per gli argomenti messi innanzi dal giudice decisore, vuoi per le categorie giuridiche coinvolte. Tra le diverse domande messe in evidenza, e che richiederanno ulteriori riflessioni, risalta quella che guarda, più in generale, al rapporto tra decisione politica e sindacato sulla stessa, soprattutto su questioni, come sono quelle climatiche, che chiamano in causa un arco temporale molto disteso e che spesso incidono su posizioni giuridiche che, se non ancora in essere, potrebbero, in conseguenza delle scelte poco lungimiranti del decisore politico, subire importanti ripercussioni.

NOTIZIE SUGLI AUTORI

Paola APOLLARO, PhD in Global Studies nell'Università degli Studi di Urbino

Susana BORRÀS PENTINAT, Professoressa associata di International Environmental Law and EU Law nell'Università Rovira i Virgili di Tarragona

Claudia CANDELMO, Ricercatrice in Diritto internazionale nell'Università degli Studi di Udine

Gianluca CONTALDI, Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea nell'Università degli Studi di Macerata

Ylenia GUERRA, Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale nell'Università Luiss Guido Carli di Roma

Cristiana LAURI, Assegnista di ricerca in Diritto amministrativo nell'Università degli Studi di Macerata

Fabrizio MARONGIU BUONAIUTI, Professore ordinario di Diritto internazionale nell'Università degli Studi di Macerata

Giacomo MENEGUS, Ricercatore in Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Macerata

Elisa SCOTTI, Professoressa ordinaria di Diritto amministrativo nell'Università degli Studi di Macerata

Finito di stampare nel mese di aprile 2025
presso Grafica Elettronica srl, Napoli

in copertina: *Il banditore del Comune* pubblicizza
l'apertura della scuola di diritto.
Affresco di Giulio Rolland (1890), Aula Magna
Palazzo dell'Università (sede storica), Macerata.

euro 14,00

ISBN 979-12-235-0270-9

