

COMANDARE ALLO STATO DI AGIRE: *CLIMATE CHANGE* E RESPONSABILITÀ CIVILE DEL POTERE PUBBLICO

Di Riccardo Fornasari

| 480

Comandare allo Stato di agire: *climate change* e responsabilità civile del potere pubblico (Riccardo Fornasari)

SOMMARIO: 1. *Le climate change litigation contro lo Stato.* - 2. *La responsabilità civile dello Stato nell'esercizio del potere legislativo.* - 3. *Il ruolo dello Stato nel cambiamento climatico.* - 4. *Gli attori e la legittimazione attiva.* - 5. *I due modelli delle azioni climatiche.* - 6. *(Segue) La responsabilità dello Stato per la lesione dei diritti fondamentali derivante dal mancato rispetto degli obiettivi previsti dalle norme nazionali.* - 7. *(Segue) La responsabilità dello Stato per la lesione dei diritti fondamentali derivante dal mancato rispetto degli obiettivi previsti dai Trattati internazionali.* - 8. *I problemi in secondo piano: la colpa, il nesso di causalità e la separazione dei poteri.* - 9. *I rimedi.*

ABSTRACT. *L'articolo analizza le controversie climatiche intentate da cittadini e associazioni contro gli Stati per ottenere il rispetto dei parametri stabiliti dagli accordi internazionali e dalle disposizioni nazionali in materia. Dopo aver esaminato come si configuri la responsabilità dello Stato in tale ambito, si evidenzia che le azioni giudiziali seguono due modelli differenti, da cui derivano importanti differenze. In seguito, si dimostra che alcuni dei problemi tradizionali della responsabilità civile, quali la colpa, il nesso di causalità e la separazione dei poteri rimangono in secondo piano. Infine, l'articolo studia il problema dei rimedi e quali siano le conseguenze pratiche e sistematiche per la responsabilità civile.*

This paper assesses climate change litigation which aims to force States' compliance with the parameters established by international and national agreements. After examining how States' liability is configured, it is demonstrated that plaintiff's claims follow two different models, from which stem important legal differences. Therefore, it is shown how some of the traditional problems of civil liability, such as fault, causation and separation of powers remain in the background. Finally, the article examines the problem of remedies and its practical and systematic consequences are for tort law.



1. Le *climate change litigation* contro lo Stato.

Il fenomeno del cambiamento climatico ed i danni che lo stesso comporta per le forme di vita sulla terra sono oramai riconosciuti da tutta la comunità scientifica¹. Tuttavia, come evidenziato anche dai *report* dell'*Intergovernmental Panel on Climate Change*, le azioni degli Stati sono del tutto inadeguate rispetto alla gravità della situazione.

In tale contesto, oltre a movimenti sociali partecipati, si manifesta il fenomeno sempre più diffuso ed importante delle *climate change litigation*². Si tratta, in generale, delle controversie che hanno come obiettivo quello di modificare le condotte di attori, privati o pubblici, tramite l'accertamento della loro responsabilità per l'inadeguatezza dell'azione rispetto al fenomeno del cambiamento climatico³.

¹ Si vedano a tal riguardo anche i due più recenti rapporti dell'*Intergovernmental Panel on Climate Change*, *AR6 Climate Change 2021 : The Physical Science Basis*, agosto 2021, disponibile a : www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/ e *AR6 Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, febbraio 2022, disponibile a : www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/. Tali *report*, che costituiscono la valutazione più completa dello stato della scienza del cambiamento climatico, sono solo gli ultimi, in ordine tempo, rispetto ad una produzione costante nel corso degli ultimi decenni. Essi evidenziano la gravità della situazione ed il pochissimo tempo rimasto al fine di non superare i cosiddetti *global tipping points*.

² Per un inquadramento cfr. R. ROLLI, *L'impatto dei fattori ESG sull'impresa*, Bologna, 2020, 155 ss.; J. ROCHFELD, *Justice pour le climat !*, Paris, Odile Jacob, 2019; J. SETZER e C. HIGAM, *Global trends in climate change litigation: 2021 snapshot*, luglio 2021, disponibile a : www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2021/07/Global-trends-in-climate-change-litigation-2021-snapshot.pdf; M. DELLINGER, *See You in Court: Around the World in Eight Climate Change Lawsuits*, in *William & Mary Environmental Law and Policy Review*, 2018, 525 ss.; United Nations Environment Programme, *The Status of Climate Change Litigation – A Global Review*, maggio 2017, disponibile a : wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/20767/climate-change-litigation.pdf?sequence=1&isAllowed=y; G. WAGNER, *Combatting Climate Change: The Judicial Way*, 20 luglio 2021, in *OBLB*, disponibile a : <https://www.law.ox.ac.uk/business-law-blog/blog/2021/07/combating-climate-change-judicial-way>. Si vedano inoltre i due *database* del *Sabin Center for Climate Change Law* presso la *Columbia University*, accessibili a : climatecasechart.com; il *database Climate Change Laws of the World* del *Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment* presso la *London School of Economics*; lo studio di HERBERT SMITH FREEHILLS, *Climate change: succeed in a lower-carbon future*, disponibile a : www.herbertsmithfreehills.com/latest-thinking/climate-change-succeed-in-a-lower-carbon-future; M. SPITZER e B. BURTSCHER, *Liability for Climate Change: Cases, Challenges and Concepts*, in *JETL*, 2017, 137 ss.

³ Sulla definizione delle *climate change litigation* cfr. T. OKONKWO, *Protecting the Environment and People from Climate Change through Climate Change Litigation*, in *Journal of*

Tali azioni hanno una diffusione a livello transnazionale e si basano su diverse fattispecie: data la natura globale del fenomeno, che coinvolge numerosi aspetti della vita socioeconomica, gli istituti e le regole mobilitati sono i più disparati, a seconda del contesto giuridico nel quale sono esercitate.

Anche le Corti internazionali sono adite: caso esemplare è una controversia attualmente in corso davanti alla Corte EDU, al fine di valutare se la mancata adozione da parte di trentatré Stati di misure adeguate a mantenere il riscaldamento climatico entro 1,5° costituisca una violazione degli artt. 2, 8 e 14 della CEDU⁴.

Inoltre, il rispetto dei parametri volti a limitare il cambiamento climatico inizia ad essere preso in considerazione quale criterio da valutare nel momento dell'adozione di provvedimenti amministra-

Politics and Law, 2017, 66 ss.; D. MARKELL e J.B. RUHL, *An Empirical Assessment of Climate Change in the Courts : A New Jurisprudence or Business as Usual ?*, in *Florida Law Review*, 2012, 27.

⁴ Cfr. *Duarte Agostinho and Others v. Portugal and 32 Other States*, gli atti sono disponibili a : climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-case/youth-for-climate-justice-v-austria-et-al/.



tivi⁵ e per giudicare della costituzionalità di una legge⁶.

Un'efficace strategia di contrasto al cambiamento climatico necessita sia dell'azione pubblica, coordinata a livello internazionale, al fine di adottare politiche che impongano misure drastiche e celeri al fine di vietare o limitare le attività maggiormente inquinanti, modificando condotte⁷ e modelli di *business*⁸ di settori importanti dell'organizzazione globale delle attività produttive e commerciali⁹, sia

⁵ Si vedano il caso australiano *Sharma*: Federal Court of Australia, 27 maggio 2021, n. VID 607/2020, disponibile a: climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2021/20210527_12132_judgment.pdf, la cui decisione è però stata recentissimamente modificata in appello, dove la Corte ha invece escluso la sussistenza di un *duty of care*: Federal Court of Australia (on appeal), 15 marzo 2022, n. VID 389 of 2021, disponibile a: climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2022/20220315_VID3892021_decision.pdf. Per un primo commento sul significato delle differenti motivazioni rese dai tre giudici cfr. M.A. TIGRE, *Australian Federal Court Dismisses the Novel Duty of Care Previously Found in Sharma: What Does It Mean for Future Climate Litigation in Australia*, 21 marzo 2022, in *Climate Law Blog*. Sabin Center for Climate Change Law, disponibile a: blogs.law.columbia.edu/climatechange/2022/03/21/australian-federal-court-dismisses-the-novel-duty-of-care-previously-found-in-sharma-what-does-it-mean-for-future-climate-litigation-in-australia/. Sulle *climate litigation* in Australia e le prospettive future cfr. J. PEEL, H.M. OSOFSKY e A. FOERSTER, 'Next Generation' *Climate Change Litigation in Australia*, in *Climate Change Litigation in the Asia Pacific*, a cura di J. Lin e D.A. Kysar, Cambridge, Cambridge University Press, 2020, 175 ss.; L. SCHUIJERS e M.A. YOUNG, *Climate Change Litigation in Australia: Law and Practice in the Sunburnt Country*, in *Climate Change Litigation: Global Perspectives*, a cura di I. Alogna, C. Bakker e J.-P. Gauci, Leiden, Brill Nijhoff, 2021, 47 ss. Cfr. altresì il caso francese: Tribunal Administratif de Marseille, 4 gennaio 2021, n. 1805238, disponibile a: climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2021/20210401_13381_decision.pdf.

⁶ Si vedano il caso tedesco *German Federal Constitutional Court*, 24 marzo 2021, 1 BvR 2656/18; 1 BvR 78/20; 1 BvR 96/20; 1 BvR 288/20, in *Resp. civ. prev.*, 2021, 1782, con nota di M.P. Poto e A. Porrone; il caso *Supreme Court of Ireland*, 31 luglio 2020, n. 205/19, disponibile a: climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2020/20200731_2017-No.-793-JR_opinion.pdf, su cui cfr. G. PULEIO, *Rimedi civilistici e cambiamento climatico antropogenico*, in *Pers. mercato*, 2021, 474.

⁷ G. VETTORI, *Verso una società sostenibile*, in *Pers. mercato*, 2021, 463 ss.

⁸ G. ROLLI, *L'impatto dei fattori ESG sull'impresa*, Bologna, 2020, 7 ss.; G. ALPA, *Responsabilità degli amministratori di società e principio di «sostenibilità»*, in *Contr. e impr.*, 2021, 721 ss.

⁹ Sullo sviluppo sostenibile cfr. G. CAPALDO, *Linee evolutive in tema di soggetti per una società sostenibile*, in *Pers. mercato*, 2020, 334 ss.; D. IMBRUGLIA, *Mercato unico sostenibile e diritto dei consumatori*, in *Pers. mercato*, 2021, 495 ss. M.

della trasformazione dei modi di consumo e dell'organizzazione della vita in società. Non è quindi sorprendente che le azioni dei cittadini e dei movimenti che hanno deciso di combattere questa battaglia anche in campo giuridico abbiano avuto come bersagli privilegiati gli Stati e le imprese che maggiormente contribuiscono all'emissione dei gas ad effetto serra.

Le *climate change litigation* non si riducono a controversie meramente simboliche, ma hanno l'obiettivo di cambiare le condotte dei soggetti convenuti¹⁰: attaccando direttamente coloro che rivestono, per le proprie azioni od omissioni, un ruolo apicale in relazione al cambiamento climatico, si vogliono imporre cambiamenti di rotta importanti. È stato infatti dimostrato che, oltre all'efficacia giuridica, tali azioni hanno l'ulteriore effetto di aumentare l'attenzione pubblica e del legislatore per le questioni ambientali¹¹, instaurando così una dialettica con il dibattito politico¹².

Tale fenomeno è ancor più significativo nell'attuale contesto internazionale: l'accelerazione della competizione fra poli non può che comportare un ulteriore degrado delle relazioni internazionali¹³ e costituire un ostacolo maggiore alla cooperazione tra i maggiori attori, che è invece imprescindibile al fine di realizzare azioni rapide ed efficaci per diminuire l'emissione di gas ad effetto serra.

In questo articolo ci si occuperà delle controversie intentate da cittadini e associazioni contro gli Stati per ottenere il rispetto dei parametri stabiliti dagli accordi interazionali e dalle disposizioni in materia. Tali liti hanno avuto uno sviluppo estremamente importante negli ultimi anni e alcuni Stati

PENNASILICO, *Economia circolare e diritto: ripensare la «sostenibilità»*, in *Pers. mercato*, 2021, 717 ss., propone di passare dal concetto di «sviluppo sostenibile» a quello di «sviluppo umano ed ecologico».

¹⁰ T. KHAN, *How Climate Change Battles are Increasingly Being Fought, and Won, in Court*, in *The Guardian*, 8 marzo 2017, disponibile a: www.theguardian.com/environment/2017/mar/08/how-climate-change-battles-are-increasingly-being-fought-and-won-in-court.

¹¹ P. GILLAERTS, *Extracontractual Liability Law as a Policy Instrument: Public Law in Disguise or in Chains?*, in *JETL*, 2020, 25 ss.

¹² A. WONNEBERGER e R. Vliegenthart, *Agenda-Setting Effects of Climate Change Litigation: Interrelations Across Issue Levels, Media, and Politics in the Case of Urgenda Against the Dutch Government*, in *Environmental Communication*, 2021, 699 ss.

¹³ Il fatto che l'attuale guerra e la crisi energetica che ne deriva mettano ulteriormente a rischio il processo di transizione ecologica è evidenziato, fra molti, da L. HOOK e N. HUME, *Will the Ukraine war derail the green energy transition?*, in *Financial Times*, 8 marzo 2022, disponibile a: www.ft.com/content/93eb06ec-ba6c-4ad2-8fae-5b66235632b2.

sono stati dichiarati responsabili e condannati ad agire per contrastare il cambiamento climatico. Non si analizzeranno, quindi, le dispute contro le imprese maggiormente inquinanti, dove i problemi giuridici sono differenti¹⁴.

Gli attori si sono avvalsi della responsabilità civile: in ragione della sua generale atipicità (nei sistemi in cui tali azioni sono state esercitate con successo) e della duttilità dei rimedi questa ha fornito un terreno fertile per esperire azioni alquanto innovative per ottenere un cambio di politica da parte dello Stato¹⁵, senza tuttavia limitare eccessivamente la discrezionalità dell'esercizio del potere politico.

Nonostante la diversità delle regole applicabili, sia sostanziali sia procedurali, tali controversie presentano strutture analoghe in relazione sia alle regole mobilitate, sia ai provvedimenti richiesti¹⁶: ciò si riflette sui provvedimenti di condanna. Si tratta quindi di un campo estremamente interessante anche da un punto di vista comparatistico, poiché permette di evidenziare le similitudini operazionali di sistemi formalmente differenti, e perché prova la circolazione di modelli di *litigation*, proprio in un settore che riguarda un problema che è intrinsecamente globale¹⁷.

Il diritto comparato assume un ruolo sempre più preponderante: i densi rimandi tra i vari casi negli atti del processo e nelle decisioni costituiscono una vera e propria circolazione dei modelli. Gli attori argomentano sulla base dei medesimi fondamenti giuridici, il che è facilitato dall'identità delle fonti internazionali ed europee. Si instaura quindi un dia-

logo serrato fra le Corti che, confrontandosi su un problema globale, adottano una lingua giuridica transnazionale in merito agli elementi della responsabilità civile e, soprattutto, sul ruolo giuridico da attribuire ai diritti fondamentali. È un'ulteriore manifestazione della sempre maggiore importanza del diritto comparato non come ulteriore giustificazione della decisione e come riferimento dotto, ma come vero e proprio argomento mobilitato al fine di decidere come applicare una determinata regola¹⁸.

2. La responsabilità civile dello Stato nell'esercizio del potere legislativo

Fino a qualche decennio fa la responsabilità civile dello Stato per l'azione od omissione nell'esercizio del potere legislativo era quasi un impensato.

Tale contesto è stato parzialmente modificato con la costruzione dell'UE¹⁹ e con la promozione del cosiddetto *private enforcement* del diritto europeo. Non si ripercorrerà in questa sede tale percorso giurisprudenziale, già ampiamente analizzato e da considerarsi ormai come acquisito. Tuttavia, due aspetti meritano di essere messi in evidenza per la presente analisi, poiché permettono di misurare le

¹⁴ M. FRANZONI, *La compensatio lucri cum danno secondo la Cassazione*, in *Resp. civ. prev.*, 2018, 1095.

¹⁵ Sulla responsabilità dello Stato derivante da mancato rispetto della normativa comunitaria cfr. M. FRANZONI, *L'illecito*, in *Trattato della resp. civ.*, diretto da Franzoni, I, Milano, 2010, 957 ss.; V. ROPPO, *Responsabilità pubblica per atto lecito e per atto legislativo*, in *Contr. giur.*, 2017, 365 ss.; ID., *La responsabilità civile dello Stato per violazione del diritto comunitario (con una trasgressione nel campo dell'illecito «costituzionale» del legislatore)*, in *Contr. e impr. Europa*, 1999, 101 ss.; P.G. MONATERI, *La responsabilità civile*, in *Trattato dir. civ.*, diretto da R. Sacco, Torino, 1998, 852 ss.; G. PONZANELLI, *L'Europa e la responsabilità civile*, in *Foro it.*, 1992, IV, c. 150 ss.; G. ALPA, *La responsabilità civile. Parte generale*, Torino, 2010, 965; A. LAMORGESE, *La responsabilità dello Stato tra diritto europeo e diritto nazionale*, in *Riv. dir. priv.*, 2017, 427 ss.; A. LAZARI, *Modelli e paradigmi della responsabilità dello Stato*, Torino, 2005, 251 ss.; ID., *La responsabilità del legislatore nazionale nel contesto comunitario. L'Ulisse incatenato e la tela di Penelope*, in *Contr. e impr. Europa*, 2009, 576 ss.; C. PASQUINELLI, *Le leggi dannose: percorsi della responsabilità civile tra pubblico e privato*, Torino, 2013, 17 ss.; R. BIFULCO, *La responsabilità dello Stato per atti legislativi*, Padova, 1999, 207 ss.; J.P. JACQUÉ, *La responsabilité de l'État pour violation du droit communautaire en France*, in *Contr. e impr. Europa*, 2009, 618 ss.; S. SENDMEYER e E. FERRANTE, *La responsabilità dello Stato per mancata o inesatta applicazione delle direttive: un punto di vista italo-tedesco*, in *Contr. e impr. Europa*, 2009, 626 ss.; E. CALZOLAIO, *La violazione del diritto comunitario non è antiggiuridica: l'illecito dello Stato al vaglio delle Sezioni Unite*, in *Contr. e impr.*, 2010, 71 ss.; E. DEPETRIS, *La responsabilità dello Stato*, in *Valutazione del danno e strumenti risarcitori*, a cura di B. Inzitari, Torino, 2016, 784 ss.

¹⁴ Per tali problemi e per la bibliografia sul tema si rinvia a R. FORNASARI, *La struttura della tutela inibitoria ed i suoi possibili utilizzi nel contrasto al cambiamento climatico*, in *Resp. civ. prev.*, 2021, 2061 ss.; ID., *Pour la reconnaissance d'un lien de causalité entre le changement climatique et les activités polluantes des entreprises*, in *Les Petites Affiches*, mars 2022, 10 ss.

¹⁵ P. GILLAERTS, *Extracontractual Liability*, cit., 19 ss.

¹⁶ Per una dettagliata analisi delle *climate change litigation* in numerosi Stati cfr. i contributi in F. SINDICO e M.M. MBENGUE (a cura di), *Comparative Climate Change Litigation: Beyond the Usual Suspects*, Cham, Springer, 2021.

¹⁷ B. POZZO, *Climate Change Litigation in a Comparative Law Perspective*, in *Comparative Climate Change Litigation: Beyond the Usual Suspects*, a cura di F. Sindico e M.M. Mbengue, Cham, Springer, 2021, 593 ss. mette in luce i *legal transplants* della regolazione ambientale a livello globale, nonché le similitudini tra le controversie che si svolgono in ordinamenti differenti. La convergenza a livello globale delle regole del processo ambientale è evidenziata da E. TRUILHÉ-MARENGO, *La progressive harmonisation des règles du procès environnemental: manifestation de l'émergence d'un droit global?*, in *Revista de direito internacional*, 2017, 69 ss.; sui riferimenti incrociati nelle decisioni delle Corti nazionali cfr. T. THUILLIER, *Changement climatique – Dialogues francoaustraliens sur la justice climatique*, in *Énergie - Environnement - Infrastructures*, 2019, comm. 21.

continuità e le innovazioni delle *climate change litigation* rispetto a tale fattispecie.

In primo luogo, la responsabilità dello Stato affermata in *Francovich*²⁰ e nella giurisprudenza successiva²¹ riguarda la violazione di una disposizione sovranazionale, gerarchicamente superiore, il cui risultato deve essere quello di attribuire diritti a favore dei singoli. La responsabilità per la violazione della disposizione europea, quindi, riguarda solo i casi in cui la regola sia chiara e precisa: in estrema sintesi, la Corte di Giustizia UE sembra riprendere la categoria dell'attribuzione del diritto soggettivo.

Il rimedio, poi, non è la condanna dello Stato a rispettare la direttiva - aspetto che riguarda, eventualmente, il lato pubblicistico della vicenda -, ma la condanna al risarcimento del danno. Se il *private enforcement* è volto ad esercitare pressione sullo Stato affinché si conformi agli impegni sovranazionali, esso rimane comunque confinato all'interno del paradigma individualistico della responsabilità civile²².

A livello nazionale si è dibattuto sulla natura di tale responsabilità, ossia se si tratti di illecito dello Stato oppure di obbligazione indennitaria per atto lecito dannoso²³. La dottrina ha peraltro rilevato

²⁰ Corte giust., sent. 19 novembre 1991, *Francovich c. Gov. Italia*, C-6/90, in *Foro it.*, 1992, IV, c. 145, con note di A. Barone e R. Pardolesi; G. Ponzanelli.

²¹ Corte giust., sent. 5 marzo 1996, *Brasserie du Pêcheur/Factortame III*, cause riunite C-46/93 e C-48/93, in *Riv. dir. internaz.*, 1996, 469 ss.; Corte giust., sent. 1 giugno 1999, *Konle*, C-302/97, in *Riv. dir. int. priv. proc.*, 1999, 1076 ss.; Corte giust., sent. 8 ottobre 1996, *Dillenkofer c. Gov. Germania Federale*, C-189/94, in *Danno e resp.*, 1997, 822 ss., con nota di S. Bastianon e R. Catalano; in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1997, 101 ss., con nota di N. Pecchioli; Corte giust., sent. 30 settembre 2003, *Köbler*, C-224/01, in *Foro it.*, 2004, IV, c. 77 ss., su cui cfr. G. DI FEDERICO, *Risarcimento del singolo per violazione del diritto comunitario da parte di giudici nazionali: il cerchio si chiude?*, in *Riv. dir. internaz. priv. e proc.*, 2004, 133 ss.; Corte giust., sent. 13 giugno 2006, *Traghetti del Mediterraneo s.p.a. e Repubblica Italiana*, C-173/03, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2006, 1105 ss.; Corte giust., sent. 24 novembre 2011, *Commissione europea c. Repubblica italiana*, C-379/10, in *Giur. it.*, 2012, 1029 ss.; Corte giust., sent. 24 gennaio 2018, *Pantuso e a.*, C-616/16, in *curia.europa.eu*.

²² «At each stage of the traditional tort analysis - duty, breach, causation, and harm - the climate change plaintiff finds herself bumping up against doctrines that are premised on a classical liberal worldview in which threats such as global climate change simply do not register.» D.A. KYSAR, *What Climate Change Can Do About Tort Law*, in *Env. Law*, 2011, pp. 9-10.

²³ Tale dibattito ha influenzato la Corte di Cassazione in merito alla responsabilità per legge incostituzionale, quando ha affermato che la responsabilità per mancato rispetto del diritto UE non configura una responsabilità per atto legislativo, ma per un fatto antigiusuridico rilevante in ragione della sovraordinazione gerarchica del diritto comunitario, cosicché non può configurarsi una pretesa del cittadino all'esercizio del potere legislativo: Cass., 22 novembre 2016, n. 23730, in *Foro it.*, 2017, I, c. 174

l'incoerenza del ragionamento sul punto della suprema Corte: da un lato si nega che il comportamento dello Stato sia antigiusuridico, in quanto esso è un inadempimento di un obbligo derivante da un ordinamento autonomo e distinto; dall'altro si afferma che da tale ordinamento derivano obbligazioni *ex lege*²⁴.

Se la natura della responsabilità è controversa, quantomeno per quanto riguarda il mancato rispetto di disposizioni europee ed internazionali che attribuiscono diritti ai singoli, è invece pacifico che lo Stato sia tenuto a dare attuazione a tali disposizioni e che i cittadini possano ottenere tutela nei confronti del potere pubblico. Il problema della responsabilità nell'esercizio del potere legislativo è in un certo senso sorpassato: non ci si chiede se un determinato comportamento da parte del legislatore possa essere considerato illecito; in ragione della vincolatività degli ordinamenti europeo ed internazionale, lo Stato è tenuto ad adottare le leggi ed i provvedimenti necessari al fine di conferire ai cittadini i diritti garantiti da tali ordinamenti sovraordinati; in mancanza, i cittadini hanno diritto ad un rimedio effettivo. Tale dibattito non ha avuto alcuna eco in merito alle *climate change litigation*. Inoltre esso è, attualmente, pressoché scevro di effetti pratici in ragione dell'art. 4, comma 43, della l. 12 novembre 2011 n. 183, che ha disposto che il diritto al risarcimento del danno derivante dal mancato recepimento nell'ordinamento dello Stato di direttive o altri provvedimenti obbligatori comunitari si prescrive in ogni caso nel termine previsto dall'art. 2947 c.c.

La responsabilità dello Stato per atto normativo è altresì affermata in un altro settore, ossia quello del diritto internazionale degli investimenti. Tale forma di responsabilità, che si muove ai confini tra il diritto pubblico e privato²⁵, presenta un aspetto strutturalmente analogo a quello della responsabilità per mancato rispetto della normativa europea, ossia quello di fondarsi sulla violazione dell'aspettativa

ss.; in *Resp. civ. e prev.*, 2017, 1911 ss., con nota di M. Mattioli; Cass., Sez. Un., 17 aprile 2009, n. 9147, in *Corr. giur.*, 2009, 1345, con nota di A. Di Majo. F. GALGANO, *La forza del numero e la legge della ragione*, Bologna, 2007, 241 ss. ha proposto di ampliare le ipotesi di tale responsabilità ai casi di legge incostituzionale e, più in generale, di legge irragionevole.

²⁴ M. BARCELLONA, *Trattato della responsabilità civile*, Torino, 2015, 620 spec. nt. 221.

²⁵ Per un'analisi di tale responsabilità e per i riferimenti sul tema, nonché per un esame del rapporto che essa intrattiene con la responsabilità civile, si rinvia a R. FORNASARI, *La responsabilità dello Stato per atto normativo derivante dalla violazione delle legittime aspettative dell'investitore*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2019, 219 ss.

dell'investitore, che lo Stato ospitante l'investimento è tenuto a rispettare²⁶.

Le due fattispecie appena richiamate hanno costituito strumenti per l'implementazione della *governance* transnazionale, agendo in uno spazio gerarchicamente sovraordinato rispetto al potere statale ed andando di fatto a limitare la libertà di scelta politica a livello nazionale.

La responsabilità per violazione delle norme UE è volta a rafforzare l'integrazione europea, coinvolgendo altresì i cittadini nella sua implementazione. Le responsabilità previste dai Trattati bilaterali di investimento hanno permesso di imporre, tramite clausole assai generiche, un ordine socio-economico globale elaborato nel contesto del cosiddetto *Washington consensus*, sostanzialmente impedendo ogni forma di cambiamento di paradigma politico, sovente nei paesi emergenti.

Come si dimostrerà di seguito, le *climate change litigation*, nonostante la diversità di prospettiva, presentano alcuni tratti comuni con dette fattispecie, poiché mirano a far condannare lo Stato per la mancata (o l'inadeguata) adozione di provvedimenti miranti a limitare il cambiamento climatico. Esse sono infatti volte a conferire forza vincolante a Trattati internazionali e, per il tramite dei diritti fondamentali²⁷, a renderli giustiziabili da parte dei cittadini, così attribuendo, sostanzialmente, un diritto a pretendere l'azione del potere pubblico.

L'analisi di tali responsabilità sarà condotta a partire dai casi più noti del contesto europeo, ossia *Urgenda*²⁸, *Affaire du siècle*²⁹, *Kimaatzaak*³⁰, oltre

ad un pionieristico caso Pakistano, *Leghari*³¹, mettendo in luce quali siano le argomentazioni giuridiche seguite dalle Corti. Si evidenzierà che la particolarità di tali fattispecie tende a far passare in secondo piano alcuni dei problemi classici della responsabilità civile, mettendone al centro altri. Inoltre si argomenterà che, nonostante le similitudini messe in evidenza dalla dottrina, le azioni e, soprattutto, le decisioni, si basano su due modelli differenti, che hanno conseguenze notevoli sul contenuto del provvedimento. Tali decisioni forniscono elementi di notevole interesse anche per una controversia analoga iniziata in Italia, denominata *Giudizio Universale*³².

3. Il ruolo dello Stato nel cambiamento climatico

Al fine di analizzare quali siano i soggetti legittimati ad esercitare le azioni di responsabilità, nonché le strutture di tali azioni, occorre innanzitutto interrogarsi circa la possibile responsabilità dello Stato. Infatti, salvi casi particolari, questo non è il diretto responsabile delle attività che provocano il cambiamento climatico, diversamente dalle imprese che contribuiscono all'emissione di gas ad effetto serra.

Al fine di ritenerlo responsabile occorre un ulteriore passaggio, che permetta di configurare in capo allo Stato la lesione della sfera giuridica dei cittadini. Tale obbligo viene elaborato dalle Corti a partire dagli impegni assunti con i Trattati internazionali e le disposizioni in materia a livello europeo e nazionale³³.

²⁶ Sul *fair and equitable treatment* inserito nei Trattati di Investimento Bilaterali cfr. A.P. NEWCOMBE e L. PARADELL, *Law and Practice of Investment Treaties: Standards of Treatment*, Alphen aan den Rijn, Wolters Kluwer, 2009, 277; T.J. WESTCOTT, *Recent Practice on Fair and Equitable Treatment*, in *The Journal of World Investment and Trade*, 2007, 409 ss.

²⁷ Sul ruolo e le tecniche di mobilitazione dei diritti fondamentali nelle controversie climatiche cfr. C. COUNIL, *La place croissante des argumentaires constitutionnels dans les contentieux climatiques nationaux*, in *Le droit constitutionnel de l'environnement*, a cura di M.A. Cohendet, Paris, Mare et Martin, 2021, 327 ss.

²⁸ Supreme Court of The Netherlands, 20 dicembre 2019, n. 19/00135, disponibile a: climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2020/20200113_2015-HAZA-C0900456689_judgment.pdf.

²⁹ La decisione parziale è: Tribunal administratif de Paris, 3 febbraio 2021, nn. 1904967, 1904968, 1904972 e 1904976/4-1, in *Resp. civ. prev.*, 2021, 1046, con nota di M.P. Poto; in *AJDA* 2021, 705; in *Dr. adm.*, 2021, comm. 28, con nota di M. Deffairi; la decisione definitiva è Tribunal administratif de Paris, 14 ottobre 2021, nn. 1904967, 1904968, 1904972 e 1904976/4-1, in *Droit administratif*, fév. 2022, 37, con nota di J.-C. Rotouillé.

³⁰ Tribunal de première instance francophone de Bruxelles, 17 giugno 2021, n. 167, disponibile a: climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2021/20210617_2660_judgment.pdf.

climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2021/20210617_2660_judgment.pdf.

³¹ Lahore High Court, 25 gennaio 2018, n. W.P. No. 25501/2015, disponibile a: <http://climatecasechart.com/non-us-case/ashgar-leghari-v-federation-of-pakistan/>.

³² Le informazioni sulla controversia sono disponibili a: giudiziouniversale.eu; l'atto di citazione a: asud.net/wp-content/uploads/2021/10/Atto-di-citazione-A-Sud-VS-Stato-Italiano-2021.pdf. Cfr. L. SALTAMACCHIA, R. CESARI e M. CARDUCCI, "Giudizio Universale" *Quaderno di sintesi dell'azione legale*, 5 giugno 2021, disponibile a: <https://jimdo-storage.global.ssl.fastly.net/file/2d504c75-6354-4c93-94fd664cd8267f18/Giudizio%20Universale%20Quaderno%20Sintesi%20Azione.pdf>.

³³ Sulle modalità con cui valutare il rispetto, da parte dello Stato, dei limiti delle emissioni cfr. L. MAXWELL, S. MEAD e D. VAN BERKEL, *Standards for Adjudicating the Next Generation of Urgenda-Style Climate Cases*, in *Journal of Human Rights and the Environment*, Special Issue *Climate Change Litigation and Human Rights: Stocktaking and a Look at the Future*, a cura di M. Alabrese, A. Savaresi e J. Scott, 47 ss.



In sintesi, l'argomentazione delle Corti procede come segue: il cambiamento climatico lede i diritti fondamentali. Lo Stato, tramite la sottoscrizione di Accordi internazionali, nonché delle Carte dei diritti fondamentali, si è impegnato ad adottare politiche che permettano il contenimento del riscaldamento entro determinate soglie. In alcuni casi, tali impegni sono stati oggetto di precise disposizioni nazionali. Questi obblighi sono volti a tutelare i diritti fondamentali dei cittadini e obbligano il potere pubblico ad adottare politiche idonee ad evitare la lesione di tali diritti. La mancata adozione di regole adeguate o la loro violazione costituisce un illecito.

Il fondamento delle azioni è, quindi, che il cambiamento climatico lede i diritti fondamentali dei cittadini e, in particolare, il diritto alla salute, ad un ambiente salubre, alla vita ed alla vita relazionale. Il Trattato fondamentale sul punto è Conferenza sull'Ambiente e lo Sviluppo delle Nazioni Unite di Rio de Janeiro del 1992, seguito dall'Accordo di Parigi del 2015. Nello spazio dell'UE il quadro comune è sicuramente rappresentato dall'art. 37 della Carta di Nizza, l'art. 191 TFUE, dagli artt. 2 e 8 della CEDU e dalle importanti sentenze della Corte EDU³⁴ che hanno messo in relazione il rapporto tra l'ambiente salubre ed i diritti fondamentali. I riferimenti costituzionali interni variano da Stato a Stato: ad esempio, in Italia sono gli artt. 2, 9, 32, 41, 42, 44 e 117 Cost.³⁵ - per quanto riguarda gli artt. 9 e 41, si veda la recentissima riforma (l. cost. 8 febbraio 2022, n. 1) che ha inserito in Costituzione la tutela dell'ambiente ed il coordinamento dell'attività economica a fini ambientali -; in Francia la *Charte de l'Environnement*.

Il danno è causato dalle avverse conseguenze che il cambiamento climatico ha sulla vita delle persone: le Corti non hanno richiesto particolari prove in merito alla lesione, nello specifico, della sfera individuale di ciascun soggetto agente³⁶.

Di conseguenza, il punto cruciale - e maggiormente innovativo - delle controversie climatiche risiede nella possibilità di far valere da parte dei cit-

tadini nei confronti dello Stato, in ragione di un'omessa o inadeguata azione legislativa, l'impegno assunto con i Trattati internazionali e con le disposizioni interne. Per il tramite dei diritti fondamentali i cittadini possono far valere previsioni di Trattati che non configurano specifici diritti soggettivi in capo agli stessi.

Si noti che tale responsabilità rende sostanzialmente vincolante il Trattato di Parigi: elaborando un *duty of care*³⁷ in merito alla tutela dei diritti fondamentali lesi dal cambiamento climatico, si rende lo Stato responsabile per la mancata adozione di politiche idonee a limitare il riscaldamento climatico entro i limiti previsti.

4. Gli attori e la legittimazione attiva

Le azioni contro gli Stati sono, usualmente, esercitate da associazioni impegnate nella tutela dell'ambiente e, a volte, da una pluralità di cittadini³⁸. La dimensione «collettiva» dell'azione serve chiaramente a rafforzarne la dimensione simbolica e ad affermare, pur nelle forme neutralizzanti della tecnica processuale, l'interesse generale sotteso all'azione ed al provvedimento richiesto.

Nonostante le recenti iniziative legislative³⁹ stiano modificando il quadro legislativo in merito alla possibilità di agire in materia ambientale, l'assenza di un quadro comune di riferimento a livello UE (anche in ragione della mancata adozione della direttiva⁴⁰ sul diritto di accesso alla giustizia in questo

³⁷ Sul quadro costituzionale di riferimento di *Urgenda* e su come, tramite il *duty of care*, si sia conferita diretta applicabilità anche alle disposizioni internazionali, cfr. G. VAN DER SCHYFF, *The Urgenda Case in the Netherlands on Climate Change and the Problems of Multilevel Constitutionalism*, in *Constitutional Review*, 2020, 217 ss.

³⁸ Nell'*Affaire du siècle* agivano Oxfam France, l'association Notre Affaire à Tous, la Fondation pour la Nature et l'Homme et l'association Greenpeace France; nel caso *Urgenda* si trattava dell'associazione *Urgenda*; nel caso *Klimaatzaak* l'associazione *Klimaatzaak* e numerosi cittadini, nel caso *Leghari* si trattava di un cittadino pachistano, agricoltore. Nella causa *Giudizio universale* gli attori sono 162 adulti, 17 minori (rappresentati in giudizio dai genitori) e 24 associazioni impegnate nella giustizia ambientale.

³⁹ Regolamento (UE) 2021/1767 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 6 ottobre 2021 relativo alla modifica del regolamento (CE) n. 1367/2006 sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di *Aarhus* sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale.

⁴⁰ Cfr. J. DARPO, *Effective Justice? Synthesis report of the study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in the Member States of the European Union*, 10 novembre 2013, disponibile a:

³⁴ Di recente cfr. Corte Edu, 24 gennaio 2019, ric. n. 54414/13 e 54264/15, *Cordella e al. c. Italia*, in *Giur. it.*, 2019, 2228, con nota di C. Romeo e A.V. Salamino. Sulla giurisprudenza in materia cfr. J.F. RENUCCI, *Risques environnementaux et Convention européenne des droits de l'homme*, in *D.*, 2020, 181 ss.

³⁵ Fra le molte, cfr. C. Cost., 28 maggio 1987, n. 210, in *Foro it.*, 1988, I, 329, con nota di F. Giampietro; C. Cost., 30 dicembre 1987, n. 641, in *Foro it.*, 1988, I, 1057, con nota di G. Ponzanelli. Già precedentemente cfr. C. cost., 23 luglio 1974, n. 247, in *Giur. it.*, 1975, I, 1, 3; recentemente, C. cost., 23 marzo 2018, n. 58, in *Giur. cost.*, 2018, 604, con nota di D. Pulitanò.

³⁶ Affinché la degradazione ambientale causi una lesione del diritto alla salute non occorre che il l'attore abbia preventivamente contratto una malattia Corte Edu, 24 gennaio 2019, ric. n. 54414/13 e 54264/15, *Cordella e al. c. Italia*, cit.



settore⁴¹), ha fatto sì che la necessità di favorire forme di azione collettiva sia stata tradotta, in alcuni Stati, nella normativa nazionale di riferimento.

Ad esempio, la riforma del 2016, che ha introdotto nel *Code civil* il *préjudice écologique*, si è curata di inserire anche l'art. 1248⁴², che risolve il problema della legittimazione e dell'interesse ad agire, conferendoli espressamente anche alle associazioni aventi per oggetto la protezione della natura e la difesa dell'ambiente. Inoltre, l'art. L. 142-2 *Code de l'environnement* estende alle associazioni rappresentative di cui all'art. L. 141-2 *Code de l'environnement* il diritto di esercitare i diritti relativi alla protezione dell'ambiente spettanti alla parte civile per i fatti che ledono l'interesse collettivo.

La nuova disciplina della *class action* italiana, prevista dalla l. 3 aprile 2019, n. 31 ha introdotto gli artt. 840-bis - 840-sexiesdecies, che ne ampliano il campo di applicazione e statuiscono che l'azione possa essere esercitata per la tutela dei diritti individuali omogenei, anche da «un'organizzazione o un'associazione senza scopo di lucro i cui obiettivi statutari comprendano la tutela dei predetti diritti.» La dottrina ha evidenziato che la nuova disciplina si presta ad essere utilizzata in materia ambientale, anche per tutelare i diritti fondamentali che sono lesi dal cambiamento climatico. Infatti, la nuova *class action*, non essendo più circoscritta al diritto dei consumatori, potrà essere impiegata in materia ambientale, dato che il presupposto dell'azione è la lesione di un diritto individuale omogeneo⁴³. Inoltre, l'art. 840-sexiesdecies c.p.c. amplia il novero di coloro che sono legittimati ad agire tramite l'inibitoria collettiva⁴⁴, estendendo il diritto non solo agli enti esponenziali, ma anche ai singoli che possano subire la lesione.

unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/a.to.j/AnalyticalStudies/2013_A2J_Synthesis_report_Final.pdf.

⁴¹ Cfr. artt. 3 e 9 Aarhus Convention del 25 giugno 1998.

⁴² Il testo è il seguente: «L'action en réparation du préjudice écologique est ouverte à toute personne ayant qualité et intérêt à agir, telle que l'État, l'Agence française pour la biodiversité, les collectivités territoriales et leurs groupements dont le territoire est concerné, ainsi que les établissements publics et les associations agréées ou créées depuis au moins cinq ans à la date d'introduction de l'instance qui ont pour objet la protection de la nature et la défense de l'environnement.»

⁴³ G. PONZANELLI, *La nuova class action*, in *Danno e resp.*, 2019, 307. Sui diritti individuali omogenei e l'interesse ad agire cfr. sul punto M. COSTANZA, *La omogeneità dei diritti individuali*, in *Class action ed azione collettiva inibitoria*, a cura di U. Ruffolo, Milano, 2021, 65 ss.; A.G. DIANA, *Class action e inibitoria collettiva*, Milano, 2020, 42 ss.; P.F. GIUGGIOLI, *L'azione di classe*, Milano, 2019, 38 ss.

⁴⁴ I. PAGNI, *L'azione inibitoria collettiva*, in *Giur. it.*, 2019, 2330.

Il percorso volto ad ampliare la legittimazione ad agire a tutela degli interessi diffusi è stato da tempo intrapreso anche dalla giurisprudenza amministrativa. Il Consiglio di Stato ha infatti di recente affermato che gli enti associativi esponenziali, dotati degli appositi requisiti, sono legittimati ad esperire azioni a tutela degli interessi legittimi collettivi, tra cui anche l'azione di annullamento, a prescindere da un'esplicita disposizione che lo preveda⁴⁵, ed ha asserito che il concetto di interesse ambientale previsto dall'art. 18, comma 5, l. 8 luglio 1986, n. 349, deve essere interpretato in maniera ampia: le associazioni ambientaliste sono legittimate ad agire per l'annullamento di atti amministrativi che siano idonei a ledere l'ambiente anche in via indiretta⁴⁶.

Nel caso *Urgenda*, dato che l'art. 34 CEDU non prevede la possibilità di agire per tutelare i diritti prevista dalla Carta agli enti esponenziali, la legittimazione è stata fondata sull'art. 3:305a del Codice civile olandese, che stabilisce la possibilità dell'azione collettiva da parte delle associazioni che rappresentano interessi collettivi⁴⁷.

Il problema della legittimazione è rilevante da un punto di vista pratico, perché ampliarne i limiti consente agli attori di condividere i costi del processo, oltre che di mettere in comune l'*expertise* necessaria a fornire la prova dell'inadeguatezza dell'azione climatica dello Stato, soprattutto di fronte ad un convenuto che dispone di informazioni e risorse decisamente maggiori.

Si noti tuttavia che, in ragione dei diritti che si affermano lesi e dei provvedimenti richiesti, da un punto di vista teorico la pluralità di attori non è di per sé necessaria per il successo dell'azione, come dimostra il caso *Leghari*. Infatti, nella misura in cui non si richiede un risarcimento monetario del danno, ma l'adozione di condotte idonee al fine di tutelare i diritti fondamentali, la singolarità o pluralità di attori non risulta determinante.

Da un lato, il fatto di non richiedere un provvedimento risarcitorio fa venir meno la necessità di valutare la perdita patrimoniale di ciascun soggetto; dall'altro, il carattere diacronico e globale degli effetti del cambiamento climatico implica la lesione della sfera di ciascuno: di conseguenza, agire per la tutela dei diritti fondamentali di un soggetto implica la protezione di quelli di tutti.

La domanda fondata sul torto è utilizzata per servire l'interesse collettivo, perché la pretesa indi-

⁴⁵ Cons. Stato, Ad. Plen., 20 febbraio 2020, n. 6, in *Giorn. dir. amm.*, 2020, 520, con note di S. Mirate, G. Mannucci.

⁴⁶ Cons. Stato, 19 aprile 2021, n. 3170, in *Ambiente e sviluppo*, 2021, 544.

⁴⁷ Supreme Court of The Netherlands, 20 dicembre 2019, n. 19/00135, cit., par. 2.2.1.

viduale o di determinati soggetti, volta alla protezione dei diritti fondamentali, si fa «rappresentazione» dell'interesse generale: la pretesa del singolo attore rappresenta quella della collettività.

divergono non solo perché il contenuto del dovere dello Stato incide sul provvedimento richiesto, ma anche in una prospettiva più generale, sugli sviluppi del dovere di agire dello Stato e sulla distinzione, sempre dinamica e soggetta a cambiamenti, fra norme programmatiche e norme direttamente cogenti. In tale prospettiva, la seconda soluzione è decisamente più audace ed apre prospettive ancora più originali.

6. (Segue) La responsabilità dello Stato per la lesione dei diritti fondamentali derivante dal mancato rispetto degli obiettivi previsti dalle norme nazionali

Alcune Corti hanno ritenuto lo Stato responsabile poiché non ha rispettato le norme che egli stesso ha emanato o alle quali ha aderito al fine di limitare il cambiamento climatico.

L'esempio più eclatante in questo senso è l'*Affaire du Siècle* in Francia⁴⁹, ma ne sono esempi anche *Leghari* in Pakistan⁵⁰ e *Klimaatzaak* (in quest'ultimo caso proprio l'adesione del *Tribunal* a questa seconda teoria è stata oggetto di appello da parte degli attori).

Nell'*Affaire du Siècle* il ragionamento della Corte è stato il seguente: dai Trattati internazionali e dalle regole europee ed interne si deve dedurre l'esistenza di un'obbligazione generale di lottare contro il cambiamento climatico⁵¹, la cui violazione lede i diritti fondamentali della persona⁵² ed è fonte di un *préjudice écologique*⁵³ (artt. 1246 ss. *Code ci-*

5. I due modelli delle azioni climatiche

Le azioni e decisioni in materia sono sovente assimilate e presentate come analoghe in ragione sia della loro mediatizzazione, sia dei costanti riferimenti comparatistici che si ritrovano nelle decisioni stesse. Tuttavia, da un'analisi più approfondita emerge che tali controversie presentano due modelli che divergono parzialmente. Questa distinzione è importante perché configura in maniera differente il contenuto dell'obbligo dello Stato e, conseguentemente, anche il perimetro dell'illecito e dei relativi rimedi.

Una prima demarcazione è la seguente: in alcuni casi, si è affermato che la responsabilità dello Stato deriva dal non aver rispettato le regole da esso stesso elaborate per contrastare il cambiamento climatico. Le Corti fanno derivare la responsabilità dalla violazione di precisi *target* che lo Stato stesso si è imposto.

In altri casi, invece, il mancato rispetto delle regole da adottare al fine di proteggere un diritto fondamentale comporta esso stesso un illecito. Si è infatti affermato che la tutela dei diritti fondamentali impone un *duty of care* agli Stati, i quali devono agire al fine di limitare gli effetti del cambiamento climatico. Di conseguenza, tale obbligo prescinde dalle regole nazionali che mirano a dare esecuzione ai Trattati, così come dai limiti ivi previsti.

Si noti che la differente impostazione comporta divergenze non solo per i presupposti teorici, ma anche per i provvedimenti richiesti. Laddove la lesione consegua al mancato rispetto di una specifica normativa, la riparazione e le conseguenti ingiunzioni sono limitate al rispetto di tale normativa: da un lato, tali regole fissano il quadro da rispettare e in base al quale l'attività dello Stato deve essere considerata illecita o meno; dall'altro, esse non richiedono di dibattere quali siano i limiti appropriati che l'azione pubblica deve rispettare.

Entrambe le soluzioni sono innovative e contribuiscono all'ulteriore giuridificazione dei diritti fondamentali, fuoriuscendo dallo schema individualistico e realizzando la tutela di un interesse che è, almeno in prospettiva, collettivo⁴⁸. Tuttavia, esse

⁴⁸ Sul rapporto tra responsabilità civile e *climate change*, nonché su come la diversità di paradigmi e funzioni della prima determini la possibilità di utilizzare tale fattispecie per affrontare problemi complessi come il cambiamento climatico cfr.

M.A. LOTH, *Too big to trial? Lessons from the Urgenda case*, in *Unif. Law Rev.*, 2018, 336 ss.

⁴⁹ Per un'analisi dettagliata della decisione finale cfr. C. COUNIL e M. FLEURY, *De « l’Affaire du siècle » au « casse du siècle » ? Quand le climat pénètre avec fracas le droit de la responsabilité administrative*, in *La Revue des droits de l’homme*, 7 febbraio 2021, 1 ss.

⁵⁰ H. MAHASETH e S. GOYAL, *Ashgar Leghari and Environmental Justice: Transformative Climate Change Litigation Judgments One Step at a Time*, in *The Chanakya Law Review*, 2021, 124 ss.

⁵¹ Tale riconoscimento era già stato effettuato dal *Conseil constitutionnel* con la decisione 8 aprile 2011, n° 2011-116 QPC, in *AJDA*, 2011, 1158, con nota di K. Foucher; in *D.*, 2011, 1258, con nota di V. Rebeyrol.

⁵² C. COUNIL, A. LE DYLIO e P. MOUGEOLLE, « *L’affaire du siècle* » : *entre continuité et innovations juridiques*, in *AJDA*, 2019, 1864 ss.

⁵³ Sull'applicazione diretta, da parte del *Tribunal administratif*, delle regole previste dal *Code civil*, cfr. J. BÉTAILLE, *Le préjudice écologique à l’épreuve de l’Affaire du siècle. Un succès théorique mais des difficultés pratiques*, in *AJDA*, 2021, 2228 ss.





vil)⁵⁴. Infatti, lo Stato francese si è vincolato ad agire per limitare tale riscaldamento sulla base degli artt. 2 e 3 della Convenzione UNFCCC del 1992, gli artt. 2 e 4 dell'Accordo di Parigi del 2015, le misure del pacchetto di proposte «fit for 55» della Commissione UE, l'art. 3 della *Charte de l'environnement*, l'art. L. 100-4 *Code de l'énergie* e l'art. L. 222-1 B *Code de l'environnement*.⁵⁵

Più nel dettaglio con una prima sentenza parziale il *Tribunal administratif* ha statuito l'esistenza di tale obbligo ed ha ordinato un supplemento

⁵⁴ Questo l'argomento presentato dai ricorrenti, come riassunto nel *Brief juridique sur la requête déposée au Tribunal administratif de Paris le 14 mars 2019*, disponibile a: laffairedu-siecle.net/wp-content/uploads/2019/03/ADS-Brief-juridique-140319.pdf: «La responsabilité de l'Administration est engagée lorsqu'elle manque à l'une de ses obligations préexistantes, ou lorsqu'elle s'abstient d'agir, alors qu'elle est tenue de le faire. Dans ce second cas, sa responsabilité est engagée sur le fondement d'une carence fautive.

En effet, si les personnes publiques sont libres du choix des moyens à employer pour assurer le respect de leurs obligations, elles sont néanmoins tenues de parvenir au résultat prescrit par ces obligations. À défaut, elles engagent leur responsabilité pour faute.

Faisant application de ces principes, brièvement rappelés, les juridictions administratives ont, à plusieurs reprises, condamné l'État pour avoir manqué à ses obligations en matière de protection de la santé publique ou de l'environnement (en ce sens, s'agissant de l'affaire de l'amiante : CE, Ass., 3 mars 2004, *Ministre de l'emploi et de la Solidarité c/ Cts Bourdignon*, req. n° 241150 ; CE, 3 mars 2004, *Ministre de l'Emploi et de la Solidarité c/ Cts Xueref*, req. n° 241153 ; CE, 3 mars 2004, *Ministre de l'Emploi et de la Solidarité c/ Cts Thomas*, req. n° 241152 ; CE, 3 mars 2004, *Ministre de l'Emploi et de la Solidarité c/ Botella*, req. n° 241151 ; s'agissant du sang contaminé : CE, Ass., 9 avril 1993, req. n° 138652 ; s'agissant de la pollution par nitrates : CAA de Nantes, 1er décembre 2009, *Ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer*, req. n° 07NT03775). [...]

Ceci posé, l'État est, en premier lieu, soumis à une obligation générale de lutte contre le changement climatique, issue de la Charte de l'environnement (i), de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ii) et du principe général du droit relatif au droit de chacun de vivre dans un système climatique soutenable (iii), qui suppose, notamment, de prendre des mesures destinées à protéger les milieux naturels et, plus largement, d'adopter les mesures destinées à limiter et, si possible, éliminer les dangers liés au changement climatique.»

⁵⁵ Tribunal administratif de Paris, 3 febbraio 2021, nn. 1904967, 1904968, 1904972 e 1904976/4-1, cit., par. 21: «Il résulte de ces stipulations et dispositions que l'État français, qui a reconnu l'existence d'une urgence à lutter contre le dérèglement climatique en cours, a également reconnu sa capacité à agir effectivement sur ce phénomène pour en limiter les causes et en atténuer les conséquences néfastes. À cet effet, il a choisi de souscrire des engagements internationaux et, l'échelle nationale, d'exercer son pouvoir de réglementation, notamment en menant une politique publique de réduction des émissions de gaz à effet de serre émis depuis le territoire national, par laquelle il s'est engagé atteindre, des échéances précises et successives, un certain nombre d'objectifs dans ce domaine.»

d'istruttoria al fine di verificare se lo Stato avesse effettivamente superato i limiti previsti nei *budget carbone*. La decisione parziale, infatti, pur riconoscendo l'obbligo generale dello Stato e la *carence fautive* nel caso di sua violazione, non ha concluso che lo Stato deve rispettare direttamente i parametri dell'Accordo di Parigi, ma solamente i *budget carbone* che si è imposto⁵⁶.

Con il provvedimento finale si è affermata la responsabilità dello Stato, in quanto lo stesso non aveva rispettato detti limiti di emissioni⁵⁷.

È opportuno evidenziare che il *Tribunal administratif* non ha seguito la tesi dello Stato secondo cui, dato che il termine per ridurre le emissioni previsto dai Trattati non era ancora scaduto, allora esso non poteva ancora considerarsi responsabile. La Corte ha invece affermato che non è sufficiente il fatto che lo Stato possa comunque raggiungere i limiti previsti entro il 2030, perché le emissioni eccessive resteranno comunque nell'atmosfera per circa cento anni, cumulandosi alle precedenti ed aggravando il danno già verificatosi⁵⁸: in altri termini, lo Stato è vincolato non solamente al raggiungimento dell'obiettivo, ma anche alla traiettoria che si è autoimposto per raggiungerlo⁵⁹.

Il *Tribunal administratif* ha quindi dichiarato lo Stato responsabile per il *préjudice écologique* e lo ha condannato ad adottare misure idonee a rispetta-

⁵⁶ Nonostante il Tribunal administratif di Parigi, nella decisione parziale, abbia riconosciuto l'esistenza di una obbligazione generale di lotta contro il cambiamento climatico e la *carence fautive* dello Stato, ha poi concretizzato la sua violazione nel mancato rispetto dei *budget carbone*, cfr. M. TORRE-SCHAUB, *L'affaire du siècle, une affaire à suivre. Quelques réflexions autour de la décision du tribunal administratif de Paris du 3 février 2021*, in *Énergie - Environnement - Infrastructures*, mars 2021, 2.

⁵⁷ Tribunal administratif de Paris, 3 febbraio 2021, nn. 1904967, 1904968, 1904972 e 1904976/4-1, cit., par. 34: «Il résulte de tout ce qui précède que les associations requérantes sont fondées à soutenir qu'à hauteur des engagements qu'il avait pris et qu'il n'a pas respecté dans le cadre du premier budget carbone, l'État doit être regardé comme responsable, au sens des dispositions précitées de l'article 1246 du code civil, d'une partie du préjudice écologique constaté au point 16. Pour le surplus, leurs conclusions doivent être rejetées.»

Cfr. altresì par. 39: «Ainsi qu'il a été dit ci-dessus, l'État ne peut être regardé comme responsable du préjudice écologique invoqué par les associations requérantes qu'autant que le non-respect du premier budget carbone a contribué à l'aggravation des émissions de gaz à effet de serre. Par suite, les injonctions demandées par les associations requérantes ne sont recevables qu'en tant qu'elles tendent à la réparation du préjudice ainsi constaté ou à prévenir, pour l'avenir, son aggravation.»

⁵⁸ Tribunal administratif de Paris, 3 febbraio 2021, nn. 1904967, 1904968, 1904972 e 1904976/4-1, cit., par. 31.

⁵⁹ C. CAPDEBOS e C. BALDON, *L'Affaire du siècle : présentation, enjeux, ambitions*, in *Énergie - Environnement - Infrastructures*, oct. 2021, 4.

re i *budget carbone*, recuperando le emissioni in eccesso e ingiungendo di rispettare il *budget* per il futuro⁶⁰, senza tuttavia prevedere una *astreinte*.

Tale decisione, per quanto storica, è stata ritenuta non del tutto soddisfacente. Essa, infatti, accoglie solo parzialmente le argomentazioni avanzate dai ricorrenti, che avevano contestato la *carence fautive* dello Stato sia in relazione al mancato rispetto delle norme positive, sia in relazione al fatto che questo stesso quadro regolatorio è del tutto insufficiente a raggiungere gli obiettivi sottoscritti nel contesto internazionale⁶¹.

Su tale ultimo aspetto, il *Tribunal administratif* ha asserito che, anche nel caso in cui l'insufficienza di tale quadro fosse stabilita, non si potrebbe comunque ritenere sussistente un nesso di causalità tra tale inadeguatezza ed il *préjudice écologique*⁶².

Un ulteriore motivo di critica è costituito dal fatto che le Corti non hanno conferito efficacia direttamente vincolante ai parametri previsti dall'Accordo di Parigi, come è invece indirettamente avvenuto nel caso *Grande-Synthe*⁶³, dove il *Conseil d'État*⁶⁴ ha ingiunto allo Stato di adottare, entro il 31 marzo 2022, tutte le misure necessarie al fine

⁶⁰ Per tale ragione si è affermato che il *Tribunal administratif* ha seguito una «logique comptable», cfr. M. HAUTEREAU-BOUTONNET, *Jugement de « l'affaire du siècle »*. *Une logique comptable et correctrice*, in *JCP G*, nov. 2021, 2080 ss.

⁶¹ C. COUNIL, A. LE DYLIO e P. MOUGEOLLE, « *L'affaire du siècle* », cit., 1864

⁶² Tribunal administratif de Paris, 3 febbraio 2021, nn. 1904967, 1904968, 1904972 e 1904976/4-1, cit., par. 32 e 33: «Si les associations requérantes soutiennent en outre que la France, tout comme les autres États parties à la CCNUCC, a pris des engagements insuffisants en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour atteindre l'objectif de limitation de l'élévation de la température mondiale à 1,5° C par rapport aux niveaux préindustriels, il résulte de l'instruction que la France, ainsi qu'il a été dit, s'est engagée, aux termes de l'article L. 100-4 du code de l'énergie, à réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 40 % entre 1990 et 2030 et à atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050 en divisant les émissions de gaz à effet de serre par un facteur supérieur à six entre 1990 et 2050, ce qui constitue un objectif plus ambitieux que celui qui lui a été fixé par l'Union européenne. Par conséquent, à supposer même que les engagements pris par l'ensemble des États parties seraient insuffisants, les associations requérantes n'établissent pas que ces derniers seraient, par leur insuffisance, directement à l'origine du préjudice écologique invoqué. S'agissant de l'insuffisance des mesures d'évaluation et de suivi et des mesures d'adaptation :

33. Il résulte de l'instruction que l'insuffisance de ces mesures, à la supposer établie, ne peut être regardée comme ayant directement causé le préjudice écologique dont les associations requérantes demandent la réparation.»

⁶³ J.-C. ROTOULLIÉ, *Quelques réflexions autour du second jugement dans l'« Affaire du siècle »*, in *Dr. adm.*, févr. 2022, 39.

⁶⁴ Conseil d'État, 1 luglio 2021, n. 427301, disponibile a: dalloz.fr/documentation/Document?id=CE_LIEUVIDE_2021-07-01_427301_dup#.

di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra del 40%, così da rispettare gli obiettivi previsti dall'art. L. 100-4 del *code de l'énergie* e dall'Allegato I al Regolamento UE 2018/842 del 30 maggio 2018.

Inoltre, il *Tribunal administratif*, così come il *Conseil d'État* nel caso *Grande-Synthe*, non ha basato il riconoscimento dell'obbligo generale di lotta contro il cambiamento climatico sugli artt. 2 e 8 CEDU.

In *Klimaatzaak*, il *Tribunal* ha affermato che la condotta dello Stato deve essere valutata alla luce delle sole norme vincolanti, senza prendere in considerazione i *target* fissati dagli esperti e dall'Accordo di Parigi. Alla luce di ciò, pur riconoscendo la responsabilità dello Stato, non ha tuttavia pronunciato alcuna condanna, asserendo che la separazione dei poteri impedisce di pronunciare un'ingiunzione relativa alle misure da adottare. Di conseguenza, la sentenza si risolve in un accertamento e dichiarazione di responsabilità, senza essere però accompagnata da alcuna condanna.

In *Leghari* lo Stato è condannato per non avere implementato quanto previsto dal *National Climate Change Policy* del 2012 e dal *Framework for Implementation of Climate Change Policy (2014-2030)*: la decisione è particolarmente originale poiché prevede la nomina di una Commissione di esperti (*Climate change commission*) individuati dalla Corte stessa che consigli il governo ed il legislatore sulle misure più opportune da adottare.

Tali decisioni, quindi, riconoscono la lesione dei diritti fondamentali nella misura in cui lo Stato non ha rispettato regole che si è esso stesso imposto sulla base dei parametri previsti nei Trattati internazionali. Tuttavia, i parametri che vengono utilizzati per considerare l'illecito e che strutturano i rimedi sono quelli previsti dalle norme nazionali.

Esse si distinguono dai casi di responsabilità dello Stato per attività normativa nel contesto dell'UE perché, mentre la Corte di Giustizia UE ha previsto che il mancato rispetto della direttiva UE causi un danno solo nel caso in cui essa attribuisca un diritto al cittadino, nei casi qui in esame manca l'attribuzione di un diritto soggettivo che conferisca al soggetto il diritto di agire nei confronti dello Stato al fine di ottenere una specifica azione. Tuttavia, tale mancanza è sopperita dal fatto che il cambiamento climatico lede i diritti fondamentali, tutelabili tramite la responsabilità civile.

7. (Segue) La responsabilità dello Stato per la lesione dei diritti fondamentali derivante dal mancato rispetto degli obiettivi previsti dai Trattati internazionali

Diverso è il caso in cui l'illecito sia ravvisato *tout court* nel mancato rispetto dei parametri degli Accordi internazionali per contrastare il cambiamento climatico. Secondo tale prospettiva, la lesione dei diritti fondamentali causata dal riscaldamento climatico impone allo Stato di agire. Tale impostazione si basa soprattutto sulle decisioni della CEDU, nelle quali è stato riconosciuto un vero e proprio obbligo dello Stato ad agire per la protezione del diritto alla vita ed alla vita relazionale. Ciò impone allo stato un *duty of care*, che viene costruito a partire dalla regola generale sull'illecito civile e che si ritiene violato nel caso di mancata azione⁶⁵. Questa è l'impostazione seguita in *Urgenda*⁶⁶ ed anche proposta dagli attori in *Klimaatzaak*.

In particolare, il nucleo della decisione *Urgenda* risiede nel collegamento fra le obbligazioni positive imposte allo Stato per tutelare i diritti di cui agli artt. 2 e 8 CEDU⁶⁷ (punto principale sul quale la Corte d'appello di The Hague ha riformato la decisione di primo grado e che è stato confermato anche dalla Corte Suprema)⁶⁸. In particolare, si afferma che la protezione garantita dagli artt. 2 e 8 CEDU non si limita agli individui, ma si estende anche alla popolazione in generale ed ai pericoli che la minacciano, fra cui rientra anche i rischi ambientali generati dal cambiamento climatico⁶⁹.

Questa diversa impostazione ha rilevanti conseguenze. In primo luogo, scinde la possibilità di invocare tutela dall'emanazione di una normativa che preveda specifici obiettivi e *target* al fine di contrastare il cambiamento climatico. In secondo luogo, fa sì che Accordi internazionali, che indicano obiettivi programmatici, costituiscano un parametro sulla base del quale valutare se lo Stato abbia adempiuto o meno ai propri obblighi: le azioni dello Stato non sono valutate sulla base di regole specifiche, ma si esamina invece se esse consentano di raggiungere l'obiettivo della limitazione del riscaldamento globale⁷⁰.

Si noti che, se è vero che i provvedimenti settoriali dovrebbero consentire il rispetto dei limiti previsti nei Trattati, tale differenza è comunque densa di conseguenze. In particolare, nel primo caso il loro rispetto è sufficiente ad esonerare lo Stato da responsabilità; nel caso in cui li si giudichi inidonei, invece, sarebbe probabilmente necessario contestare la costituzionalità (o la legittimità) delle regole in materia. Nel secondo caso, invece, tale limite non sussiste: l'adozione delle norme in materia ed il loro eventuale rispetto non permette di ritenere di per sé l'azione dello Stato lecita. Inoltre, gli attori non sono limitati dall'ambito di tali regole, che possono essere anche settoriali, poiché si valutano, nella loro totalità, le azioni dello Stato ed il *quantum* di emissioni che lo stesso realizza.

Infine, tale modello lascia una libertà decisamente maggiore rispetto al contenuto del provvedimento, che non è legato al risarcimento per la violazione

⁶⁵ Supreme Court of The Netherlands, 20 dicembre 2019, n. 19/00135, cit., par. 5.2.2: «Article 2 ECHR protects the right to life. According to established ECtHR case law, this provision also encompasses a contracting state's positive obligation to take appropriate steps to safeguard the lives of those within its jurisdiction. According to that case law, this obligation applies, *inter alia*, if the situation in question entails hazardous industrial activities, regardless of whether these are conducted by the government itself or by others, and also in situations involving natural disasters. The ECtHR has on multiple occasions found that Article 2 ECHR was violated with regard to a state's acts or omissions in relation to a natural or environmental disaster».

⁶⁶ I. LEITEN, *Human rights v. Insufficient climate action: The Urgenda case*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2019, 114 ss.

⁶⁷ Come già affermato nei casi: Corte Edu, 30 novembre 2004, *Öneryıldız c. Turquie*, n. 48939/99; Corte EDU, 27 gennaio 2009, *Tatar c. Roumanie*, n. 67021/01; Corte EDU, 30 marzo 2010, *Bacila c. Roumanie*, n. 19234/04. Sul ruolo dei diritti umani nelle *climate litigation* in Olanda cfr. C. BAKKER, *Climate Change Litigation in the Netherlands: The Urgenda Case and Beyond*, in *Climate Change Litigation: Global Perspectives*, a cura di I. Alogna, C. Bakker e J.-P. Gauci, Leiden, Brill Nijhoff, 2021, 201 ss.

⁶⁸ P. MINNEROP, *Integrating the 'duty of care' under the European Convention on Human Rights and the science and law of climate change: the decision of The Hague Court of Appeal in the Urgenda case*, in *Journal of Energy & Natural Resources Law*, 2019, 160 ss.

⁶⁹ Supreme Court of The Netherlands, 20 dicembre 2019, n. 19/00135, cit., par. 5.3.1.

⁷⁰ Tale differenza è ben evidenziata nell'atto di appello depositato dalle associazioni in *Klimaatzaak*, disponibile a : climate-casechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2021/20211117_2660_petition.pdf, par. 77: «La présente action se fonde sur la reconnaissance d'une faute dans le chef des parties intimées, non pas sur la base de la violation d'une norme de droit climatique international ou européen, mais bien sur la base de la norme de comportement imposée tant par les articles 2 et 8 de la CEDH que par l'article 1382 du Code civil.

Les concluants estiment que la norme de comportement des autorités doit être définie au regard de leur connaissance du danger que représente le réchauffement climatique, de sa gravité, et de ce qu'il faut faire pour contribuer à le prévenir, ou en tout cas le limiter.

Il ne s'agit pas de débattre sur la question de savoir si les parties intimées ont rempli leurs obligations au regard des normes de droit climatique positif international, européen ou belge.

Il s'agit, pour Votre Cour, de déterminer si, à la lumière des connaissances des autorités du danger et des mesures urgentes à prendre pour contribuer à le prévenir ou le limiter, ces dernières respectent leurs obligations positives exigées par les articles 2 et 8 de la CEDH et se sont comportées en autorités normalement prudentes et diligentes au sens de l'article 1382 du Code civil.»



delle regole in materia nel passato, né all'ingiunzione di adottare provvedimenti conformi a queste in futuro.

8. I problemi in secondo piano: la colpa, il nesso di causalità e la separazione dei poteri

Gli aspetti fondamentali delle *climate change litigation* non esauriscono le originalità di tali controversie: infatti, vi sono alcuni problemi, usualmente centrali per la responsabilità civile, che sono invece sostanzialmente trascurati.

Il primo concerne il requisito soggettivo, ossia la colpa. Tale aspetto non è stato oggetto di particolare attenzione da parte delle Corti, che hanno sostanzialmente accettato le ricostruzioni degli attori in merito al carattere colpevole della mancata adozione di regole che permettano di contrastare il cambiamento climatico.

Il *Tribunal administratif* ha affermato che il mancato rispetto dei limiti che esso si era autoimposto in materia climatica costituisce un'ipotesi di *carence fautive*⁷¹. Di conseguenza, basandosi sulla giurisprudenza che aveva precedentemente riconosciuto la responsabilità della pubblica amministrazione in casi in cui essa non aveva agito per proteggere la salute pubblica⁷², si è riconosciuto che la condotta dello Stato costituisce un'ipotesi di fatto generatore di responsabilità.

In *Urgenda* l'affermazione che lo Stato abbia un *duty of care* di proteggere i cittadini contro gli effetti nefasti del cambiamento climatico ha permesso di concludere che, nel caso in cui lo Stato non agisca, la sua condotta deve essere considerata illecita.

La questione è invece stata affrontata in maniera più approfondita in *Klimaatzaak*, dove la condanna si è basata sull'art. 1382 *code civil* belga (l'articolo cardine della responsabilità civile, che costituisce il corrispettivo dell'art. 2043 c.c. o 1240 *Code civil*). Al termine di un'approfondita analisi la Corte conclude che i risultati insufficienti rispetto alla mitigazione del cambiamento climatico, oltre ai ripetuti avvertimenti da parte dell'UE ed alla cattiva *governance* climatica - anche in ragione della piena cono-

scienza, da parte dei poteri pubblici, del rischi evidenti derivanti dal cambiamento climatico sui diritti fondamentali dei cittadini - permettono di concludere che i convenuti, astenendosi dal prendere le misure necessarie per prevenirne gli effetti nocivi, non hanno agito con prudenza e diligenza.

Un secondo aspetto sostanzialmente trascurato è quello del nesso di causalità. Il problema, reputato uno dei principali nelle controversie climatiche⁷³, è invece appena approcciato. I convenuti hanno argomentato che, data la natura globale del cambiamento climatico, in relazione al quale l'apporto del singolo Stato non è determinante⁷⁴, non vi fosse nesso causale tra la condotta ed il danno⁷⁵. Sulla base delle teorie dell'equivalenza delle condizioni e della causalità adeguata, tale ragionamento potrebbe anche essere ritenuto corretto.

Le Corti⁷⁶ hanno invece respinto questa argomentazione, affermando che ogni Stato ha il dovere di prendere le misure adeguate al fine di ridurre il riscaldamento climatico, senza potersi avvalere dell'inazione degli altri⁷⁷. La responsabilità colletti-

⁷³ M. FAURE e M. PEETERS, *Concluding remarks*, in *Climate Change Liability*, a cura di M. Faure e M. Peeters, 2011, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 267; M. SPITZER e B. BURTSCHER, *Liability for Climate Change: Cases, Challenges and Concepts*, in *JETL*, 2017, 166 ss.; S. PORCHY-SIMON, *L'indemnisation des dommages climatiques par le droit commun de la responsabilité civile*, in *Le changement climatique: quel rôle pour le droit privé?*, a cura di S. Porchy-Simon e M. Hautereau-Boutonnet, 2019, Paris, Dalloz, 156; B. PARENCE, *Décision majeure sur la réparation du préjudice écologique*, in *JCP G*, 2020, 825; F.-G. TRÉBULLE, *Expertise et causalité entre santé et environnement*, in *Environnement*, 2013, n° 7, ét. 19; M. BACACHE, *Changement climatique, responsabilité civile et incertitude*, in *Énergie - Env. - Infrastr.*, 2018, doss. 30.

⁷⁴ La questione è stata esaminata nel primo grado del caso *Urgenda*, The Hague District Court, 24 giugno 2015, C/09/456689 / HA ZA 13-1396, disponibile a: http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2015/20150624_2015-HAZA-C0900456689_decision-1.pdf, par. 4.79. Su tale aspetto cfr. P. SUTHERLAND, *Obligations to Reduce Emissions: From the Oslo Principles to Enterprises*, in *JETL*, 2017, 192 ss.; in merito alla causalità incerta cfr. J. STAPLETON, *Uncertain causes, in Uncertain Causation in Tort Law*, a cura di M. Martín-Casals e D.M. Papayannis, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, 87 ss.

⁷⁵ La dottrina ha proposto soluzioni variegiate, alleggerendo la concezione della causalità e modificando l'onere della prova. Si vedano i riferimenti e le osservazioni in *Climate Change Model Statute della International Bar Association*, disponibile a: <https://www.ibanet.org/Climate-Change-Model-Statute.aspx>, 18 ss.

⁷⁶ Sul nesso di causalità nell'*Affaire du Siècle* cfr. M. TORRE-SCHAUB, *Le préjudice écologique au secours du climat, ombres et lumières*, in *JCP G*, 2021, doct. 305, n. 11 ss.

⁷⁷ Una statuizione analoga si trova nella sentenza che ha condannato Shell in relazione al suo ruolo nell'emissione di GES, cfr. District Court The Hague, 26 maggio 2021, n. C/09/571932





va a livello mondiale non può essere una causa di giustificazione dell'illecito dei singoli⁷⁸: il fatto che il problema sia globale non interrompe il nesso di causalità, ma fa sì che ciascuno debba fare la propria parte ed agire al fine di contribuire a contrastare il fenomeno.

Il ragionamento ci sembra corretto: diversamente, si giungerebbe a ritenere irresponsabili coloro che realizzano le condotte maggiormente dannose per la collettività; paradossalmente, si arriverebbe a consacrare una sorta di irresponsabilità proprio per i danni più gravi ed irreversibili. Le Corti, d'altronde, hanno già dimostrato che la valutazione del nesso di causalità è determinata anche in ragione del contesto fattuale della disputa e della migliore allocazione dei rischi e delle risorse⁷⁹.

Infine, nonostante il carattere evidente del problema, le Corti non si sono soffermate a lungo sul rapporto tra responsabilità civile e potere politico. In particolare, si è affermato che, se lo Stato è libero in merito alle scelte ed alle modalità al fine di perseguire gli obiettivi⁸⁰, esso è tuttavia responsabile nel caso in cui non li rispetti⁸¹. Le Corti, quindi, hanno trovato una mediazione che potrebbe riassumersi come vincolatività dell'obiettivo, ma libertà circa i metodi per raggiungerlo⁸².

/ HA ZA 19-379, disponibile a: climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2021/20210526_8918_judgment-2.pdf, par. 4.4.49.

⁷⁸ Oltre ai casi ed alla dottrina citati nelle note precedenti, cfr. *Leghari*, WP No. 25501/2015, Order Sheet, 14 September 2015, 8.

⁷⁹ Su tale tema ed i relativi riferimenti cfr. R. FORNASARI, *Pour la reconnaissance*, cit., 10 ss.

⁸⁰ L. MAXWELL, S. MEAD e D. VAN BERKEL, *Standards for Adjudicating*, cit., 7 analizzando numerose *climate change litigation* contro gli Stati, affermano che: «in none of the cases studied for this paper did the courts determine the precise scope of a State's climate mitigation measures, or the means by which to reduce the emissions. Rather, courts have generally confined themselves to assessing whether a State has adopted the minimum measures reasonably required to minimise the risk of harm posed by climate change to the protected right(s) or interest(s) at stake.»

⁸¹ Per un'analisi della separazione dei poteri in Urgenda e delle critiche della dottrina cfr. L. BURGERS e T. STAAL, *Climate Action as Positive Human Rights Obligation: The Appeals Judgment in Urgenda v The Netherlands*, in *Netherlands Yearbook of International Law*, 2018, 235 ss.; C. ECKES, *The Urgenda Case is Separation of Powers at Work*, Amsterdam Law School Research Paper No. 2021-39, disponibile a: ssrn.com/abstract=3979729.

⁸² Nell'*Affaire du Siècle* il *Tribunal administratif* non ha ordinato le misure da prendere allo Stato, né ha ordinato di riformare il *décret* n. 2020-457 del 21 aprile 2020 concernente i *budget carbone* nazionali, né la strategia nazionale *bas-carbone*. Ciò ha condotto alcuni a ritenere tale sentenza deludente: J.-M. PASTOR, *Un constat et toujours pas de réponse*, in *Dalloz actualité*, 18 oct. 2021; F.X. FORT e C. RIBOT, *L'affaire du siècle*

Questa scelta implica un'ulteriore limitazione del potere politico ed ha notevoli ripercussioni sul piano della *governance*. Se, infatti, giudicare è sempre un atto politico⁸³, è tuttavia chiaro che affermare la responsabilità dello Stato nel caso in cui non adotti determinate condotte ha un'influenza molto più diretta e vincolante sull'esercizio del potere legislativo e regolamentare⁸⁴.

Soprattutto in *Urgenda*, ma anche negli altri casi esaminati, inquadrare la controversia nella prospettiva dei diritti umani permette di utilizzarne le strategie argomentative e di legittimare la decisione della Corte come intervento volto a garantirne il rispetto⁸⁵.

È opportuno sottolineare che tali decisioni potrebbero aprire la strada ad un ulteriore attivismo giurisprudenziale volto a tutelare i diritti fondamentali. In relazione ai fattori *ESG* (*environmental, social and governance*), si è osservato che le liti, inizialmente concentrate soprattutto su questioni ambientali, stanno ora iniziando a riguardare anche i fattori sociali⁸⁶.

A livello europeo, la Corte EDU riconosce espressamente che il diritto alla vita implichi degli obblighi positivi, di carattere materiale e procedurale, per la realizzazione della sua protezione⁸⁷.

Nell'ordinamento costituzionale interno vi è una tensione tra la valenza programmatica e precettiva dei diritti che richiedono un'azione da parte dello Stato, ossia che potrebbero prefigurare in capo al cittadino un diritto all'azione del potere pubblico⁸⁸. Il principio per cui lo Stato è tenuto ad agire per tutelare i diritti fondamentali potrebbe essere ulteriormente mobilitato, modificando le attuali interpretazioni di altri diritti, egualmente importanti per la vita dei cittadini e che richiedono interventi attivi

: *réponse timorée du TA de Paris*, in *JCP Admin. coll. terr.*, 17 janv. 2022, comm. 2019, 1 ss.

⁸³ J.-P. CHAZAL, *Juger est un acte politique*, in *D.*, 2021, 1865.

⁸⁴ Sul valore simbolico del caso *Leghari* e sulle possibilità che altre Corti del Sud seguano il medesimo approccio cfr. E.M. BARRITT e B. SEDITI, *The Symbolic Value of Leghari v Federation of Pakistan: Climate Change Adjudication in the Global South*, in *King's Law Journal*, 2019, 5 ss.

⁸⁵ M. MORVILLO, *Climate change litigation e separazione dei poteri: riflessioni a partire dal caso Urgenda*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 28 maggio 2019, 7.

⁸⁶ S. KISHAN, *ESG Litigation Over Social Issues Is Poised to Rise*, in *Bloomberg*, 23 febbraio 2022, disponibile a: www.bloomberglaw.com/onweb/esg-lawsuits-over-social-issues-are-poised-to-rise-green-insight.

⁸⁷ L. FANOTTO, *Il diritto alla vita*, in *Diritti umani. Protezione internazionale e ordinamenti nazionali*, a cura di L. Mezzetti e C. Drigo, Pisa, 2021, 10 ss.

⁸⁸ A. BARBERA e C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 2020, 193 ss.: si veda come gli Autori approcciano il diritto al lavoro, all'assistenza e alla previdenza, alla salute, all'abitazione.

da parte dello Stato, come il diritto al lavoro o al diritto all'abitazione. Le *climate change litigation* possono rilanciare il dibattito anche su questi temi, oltre che sul bilanciamento dei diritti.

Infine, in relazione al problema della separazione dei poteri, è opportuno sottolineare il ruolo sempre maggiore assunto dall'*expertise* scientifica, che in tali controversie opera a molteplici livelli. In primo luogo, essa è determinante per valutare la pericolosità del cambiamento climatico per i diritti fondamentali. In secondo luogo, essa opera nella valutazione dell'adeguatezza delle misure adottate dallo Stato al fine di ridurre il cambiamento climatico⁸⁹.

Sul primo aspetto è importante rilevare che le Corti hanno attribuito importanza al riconoscimento, da parte degli Stati stessi, del valore delle conclusioni della comunità scientifica. Il fatto che gli Stati abbiano direttamente partecipato all'elaborazione dei rapporti o li abbiano citati nei discorsi dei propri funzionari è stato utilizzato dalle Corti come ulteriore argomento al fine di giustificare la loro vincolatività: la scienza climatica ha permesso di conferire un ruolo operativo, tramite i diritti umani, agli *standard* ambientali⁹⁰.

Il secondo aspetto concerne l'ampliamento del ruolo degli esperti: questi non solo indicano i limiti da rispettare, ma valutano altresì la coerenza e l'adeguatezza delle misure prese dal potere pubblico in relazione a tali limiti. Il contraddittorio scientifico entra in maniera preponderante all'interno del processo: ciò è avvenuto in maniera quasi plastica nell'*Affaire du siècle* dove, in seguito alla decisione parziale, il *Tribunal* ha concesso un ulteriore termine alle parti per produrre memorie in merito al rispetto degli impegni climatici dello Stato. Se, astrattamente, si può sostenere che il fenomeno sia sostanzialmente analogo alla rilevanza della consulenza tecnica in specifici settori, non si può sottovalutare l'importanza, dato che tali controversie hanno un impatto decisivo sulle scelte politiche degli Stati.

⁸⁹ In relazione al caso *Urgenda* si è affermato che: «La corte riconosce come il consenso raggiunto a livello internazionale non si traduca in obblighi giuridici direttamente efficaci nei confronti degli stati, essendo stabilito attraverso atti privi di forza vincolante; e tuttavia il peso che ad essi viene riconosciuto all'interno del ragionamento del giudice, sia di primo grado che d'appello, li rende difficilmente riducibili alla sola categoria del fatto. In entrambi i casi, tali documenti rappresentano standard oggettivi alla luce dei quali valutare se le misure di riduzione delle emissioni poste in essere dallo Stato siano sufficienti risolvendosi in un limite indiretto, ma pregnante, all'esercizio della discrezionalità statale.» M. MORVILLO, *Climate change litigation*, cit., 9.

⁹⁰ P. MINNEROP, *Integrating the 'duty of care' under the European Convention on Human Rights*, cit., 2019, 174-175.

9. I rimedi

La particolarità di questi procedimenti e del loro oggetto non può non riflettersi sul contenuto del provvedimento. Essi, infatti, fuoriescono dalla prospettiva individualista della responsabilità civile, che ha normalmente come esito una pronuncia risarcitoria.

Questa logica non può applicarsi ai casi in cui gli attori agiscano al fine di tutelare un interesse che è non solo personale, ma anche collettivo e, soprattutto, che non richiede la riparazione di una perdita in senso stretto. Nell'*Affaire du siècle*, in cui è stato domandato anche il risarcimento, si trattava di una somma simbolica, che fungeva da stratagemma procedurale per rendere ammissibile la domanda inibitoria, e non mirava ad una effettiva riparazione monetaria del danno.

Le domande degli attori, infatti, sono volte ad ottenere una condotta attiva da parte dei pubblici poteri, affinché questi agiscano per limitare effettivamente il cambiamento climatico e rispettino le regole in materia⁹¹. Ne consegue che l'esito non può essere la riparazione di una perdita monetaria del singolo, ma un provvedimento che accerti l'azione inadeguata dello Stato nel contrasto al cambiamento climatico e imponga l'adozione di politiche idonee. Tale presupposto modifica completamente i rimedi domandati e determina un'ulteriore originalità di questi procedimenti rispetto alle azioni comuni in materia di responsabilità civile.

Ciò non deve sorprendere: nei casi in cui il legislatore ha adottato regole specifiche sulla responsabilità civile per danno ambientale, come nel caso del *préjudice écologique* nel *Code civil*, è stato esplicitamente previsto che la riparazione del danno deve avvenire, in primo luogo, in natura, e solo subsidiariamente, nel caso in cui ciò non sia possibile, tramite la liquidazione del danno⁹². Una logica simi-

⁹¹ Sul ruolo della società civile nella *climate governance* cfr. K. JHA, *Networked Public Interest Litigation: A Novel Framework for Climate Claims?*, in *Climate Change Litigation in the Asia Pacific*, a cura di J. Lin e D.A. Kysar, Cambridge, Cambridge University Press, 2020, 38 ss.

⁹² Si tratta dell'art. 1249 *Code civil*: «La réparation du préjudice écologique s'effectue par priorité en nature.

En cas d'impossibilité de droit ou de fait ou d'insuffisance des mesures de réparation, le juge condamne le responsable à verser des dommages et intérêts, affectés à la réparation de l'environnement, au demandeur ou, si celui-ci ne peut prendre les mesures utiles à cette fin, à l'État.

L'évaluation du préjudice tient compte, le cas échéant, des mesures de réparation déjà intervenues, en particulier dans le cadre de la mise en œuvre du titre VI du livre Ier du code de l'environnement.»





lare, nonostante le differenze dovute all'ambito ed al ruolo della pubblica amministrazione, si trova nella 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 ambientale⁹³.

Le differenze in merito alla struttura dell'azione sopra evidenziate si riflettono necessariamente sul contenuto del provvedimento: laddove si ritenga che lo Stato sia vincolato solamente ai provvedimenti nazionali che egli stesso si è imposto, esso è condannato ad adottare le misure idonee a rispettare tali limiti. Qualora, invece, si ritenga che esso è vincolato ad adottare tutte le misure idonee a rispettare il contenuto dell'Accordo di Parigi, la condanna ha un carattere più ampio.

Occorre inoltre esaminare un ulteriore aspetto: le domande degli attori erano volte al rispetto degli Accordi e delle regole di diritto positivo. Ciò implica una proiezione sia verso il passato - per i limiti alle emissioni che non sono stati rispettati -, sia verso il futuro, come vincolo a prendere tutte le misure idonee a rispettare gli accordi.

Gli attori non domandavano la riparazione di specifici danni causati dal cambiamento climatico, ma l'adozione di politiche idonee a rispettare i limiti: ciò comporta che la riparazione del pregiudizio già verificatosi, che si concretizza nelle emissioni eccessive, si sovrapponga con un provvedimento inibitorio, avente contenuto positivo.

Per quanto concerne il passato, il danno è oggetto di riparazione in natura: le emissioni in eccesso rispetto al periodo nel quale lo Stato non ha rispettato i propri impegni devono essere compensate con misure ulteriori per gli anni a venire. Ne è un esempio evidente l'*Affaire du siècle*, dove la responsabilità è stata affermata in relazione al mancato rispetto dei *budget carbone* degli anni precedenti⁹⁴.

Se la differenza fra il rimedio inibitorio e quello della riparazione in natura è stata correttamente evi-

denziata dalla dottrina⁹⁵, che ha sottolineato la differenza dei presupposti e degli obiettivi, nel caso specifico i due rimedi tendono a sovrapporsi nel contenuto.

Dato che si tratta di imporre il rispetto di limiti alle emissioni - che sono ovviamente impossibili da «recuperare» *a posteriori* - la riparazione del danno si sostanzia in un provvedimento avente contenuto inibitorio positivo. Carattere invece prettamente inibitorio ha la parte del provvedimento che impone allo Stato di adottare condotte idonee, anche nel futuro, al fine di rispettare gli obiettivi legati al cambiamento climatico.

⁹³ Sul punto cfr. altresì il Regolamento (UE) 2019/1010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, che armonizza gli obblighi di comunicazione nella normativa in materia di ambiente e modifica i regolamenti (CE) n. 166/2006 e (UE) n. 995/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 2002/49/CE, 2004/35/CE, 2007/2/CE, 2009/147/CE e 2010/63/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, i regolamenti (CE) n. 338/97 e (CE) n. 2173/2005 del Consiglio e la direttiva 86/278/CEE del Consiglio.

⁹⁴ La giurisprudenza aveva già evidenziato che il potere di ingiunzione può essere esercitato dal giudice amministrativo nel contesto di un ricorso risarcitorio: Cons. Ét., 27 luglio 2015, n. 367484, *Rec. Lebon*, in *AJDA*, 2015, 2277, con nota di A. Perin; Cons. Ét., 18 marzo 2019, n. 411462, *Rec. Lebon*, in *AJDA*, 2019, 614.

⁹⁵ Per i riferimenti dottrinali sul tema si rinvia a R. FORNASARI, *La struttura della tutela inibitoria*, cit., 2069 ss.