

Margherita Ramajoli

**Il cambiamento climatico tra Green Deal e Climate Change Litigation,**  
in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2021, 53-65

Sommario: 1. Cambiamento climatico e pandemia. -2. Cambiamento climatico e Green Deal. – 3. Valori e istituzioni. – 4. Contenzioso climatico come *silver bullet*?

1. Finora, nonostante i tanti accordi internazionali, dalla Convenzione quadro dell'Onu firmata a Rio nel 1992 all'Accordo di Parigi sottoscritto nel 2015, passando attraverso il Protocollo di Kyoto del 1997, i tentativi di risolvere giuridicamente il problema del cambiamento climatico faticano ad affermarsi<sup>1</sup>.

Ora però due elementi, uno fattuale, l'altro giuridico, impongono un cambio di registro.

Il primo elemento s'identifica nella drammatica esplosione della pandemia: l'attuale crisi sanitaria è una chiamata di responsabilità per i pubblici poteri, a qualsiasi livello collocati, affinché adottino misure per rendere la terra più resiliente e sostenibile.

Malgrado non sia possibile dimostrare con certezza la sussistenza d'uno stretto nesso di causalità tra *climate change* e pandemia, esiste per lo meno una relazione tra loro. Infatti, nel 2007 l'Organizzazione Mondiale della Sanità aveva sottolineato il legame tra cambiamento climatico e infezioni virali, batteriche o da parassiti<sup>2</sup>. Più di recente studi medici hanno evidenziato come il tasso di mortalità da COVID-19 sia maggiore nelle regioni con un inquinamento atmosferico più alto<sup>3</sup>.

D'altra parte, l'emergenza sanitaria solo apparentemente non ha aggravato le condizioni climatiche. È sì vero che l'uso di riscaldamento in negozi e uffici è crollato, i movimenti delle persone sono tuttora limitati e conseguentemente il traffico, specie aereo, è diminuito, e buona parte delle attività produttive è stata per lungo tempo bloccata, determinando una riduzione del consumo di energia elettrica e gas naturale nelle industrie<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Osserva B. Tonoletti, *Da Kyoto a Durban. Il cambiamento climatico nel quadro internazionale*, in G.F. Cartei (a cura di), *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*, Giappichelli, 2013, 29 ss., 29, che “se i cambiamenti climatici fanno presagire effetti catastrofici, lo sforzo necessario per costruire la base giuridica di una politica efficace in questo campo si svolge come un dramma”.

<sup>2</sup> *The world health report 2007 Global Public Health Security in the 21st Century A safer future*, in [https://www.who.int/whr/2007/whr07\\_en.pdf](https://www.who.int/whr/2007/whr07_en.pdf).

<sup>3</sup> A. Frontera, C. Martin, K. Vlachos, G. Sgubin, *Regional air pollution persistence links to COVID-19*, in *J. Infect.*, 2020, 318 ss.

<sup>4</sup> C. Lamprecht, M. Graus, M. Striednig, M. Stichaner, T. Karl, *Decoupling of urban CO2 and air pollutant emission reductions during the European SARS-CoV-2 lockdown*, in *Atmos. Chem. Phys.*, 21, 3091–3102, <https://doi.org/10.5194/acp-21-3091-2021>.

Ma, a parte il fatto che il *lockdown* ha frenato le fonti di Pm10 primario e non secondario<sup>5</sup> all'orizzonte si affacciano nuove forme di inquinamento. La pandemia ha reso più forti, quasi indispensabili, i nostri legami con la tecnologia, ma finora<sup>6</sup> le transizioni digitali consumano colossali quantità di energia e perpetuano modelli di crescita ad alta intensità di risorse e gas serra, responsabili del riscaldamento globale<sup>7</sup>.

Inoltre, la storia insegna che, per quanto le recenti crisi economiche, a partire dagli shock petroliferi degli anni Settanta, sono state accompagnate da una riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub><sup>8</sup>, tuttavia, nei periodi successivi alle crisi stesse la necessità di una più rapida ripresa dell'economia conduce a un assestamento a valori nocivi spesso più alti rispetto a quelli originari.

Normalmente l'intensità di emissione (la quantità di gas serra emessa per ogni unità di ricchezza prodotta) si riduce con il tempo, in virtù del progresso tecnologico, dell'efficienza energetica e della diffusione di fonti di energia meno inquinanti. Però questa riduzione può rallentarsi o interrompersi se i governi dispongono di minori risorse da investire in progetti virtuosi, oppure se le misure incentivanti mirano a favorire la ripresa di attività produttive tradizionali<sup>9</sup>.

Almeno in astratto questo ultimo pericolo pare scongiurato nell'attuale frangente. Ciò in ragione del secondo elemento -in questo caso di natura squisitamente giuridica- che reclama un cambio di passo sulla questione del cambiamento climatico.

2. Il *Green Deal* europeo, presentato dalla Commissione a fine 2019 (in epoca, dunque, pre-pandemica) ha dichiarato le sfide ambientali e climatiche “il compito che definisce la nostra generazione” e intende realizzare “una nuova strategia di crescita” volta a trasformare l'UE in “una società giusta e prospera, dotata di un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva che nel 2050 non genererà emissioni nette di gas a effetto serra e in cui la crescita economica sarà dissociata dall'uso delle risorse”<sup>10</sup>.

---

<sup>5</sup> Cagionate, ad esempio, da emissioni di ammoniaca dagli allevamenti (*L'aria resta nera. L'impatto soft del lockdown*, in *Corriere della sera*, 6 dicembre 2020).

<sup>6</sup> Diverso il discorso quando saranno attuate anche le politiche di digitalizzazione verde previste dall'Unione europea, che si prefigge di utilizzare le tecnologie digitali per raggiungere la sostenibilità sociale e ambientale e quindi come motore per l'innovazione e la trasformazione ecologica; cfr. [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-shaping-europes-digital-future-feb2020\\_en\\_4.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-shaping-europes-digital-future-feb2020_en_4.pdf). In tema cfr. L. Floridi, *Il verde e il blu. Idee ingenue per migliorare la politica*, Milano, 2020.

<sup>7</sup> *Internet e gas serra: le emissioni del digitale*, in *Corriere della sera*, 11 gennaio 2021.

<sup>8</sup> G. Peters, *How changes brought on by coronavirus could help tackle climate change*, in <https://theconversation.com>.

<sup>9</sup> *Coronavirus poses threat to climate action, says watchdog*, in <https://www.theguardian.com>.

<sup>10</sup> Commissione europea, *Comunicazione. Il Green Deal europeo*, Bruxelles, 11.12.2019, COM (2019) 640 final, in <https://eur-lex.europa.eu>.

Il nucleo centrale del *Green Deal* è rappresentato da politiche di contrasto ai cambiamenti climatici, oltre che di sviluppo dell'economia circolare<sup>11</sup>. A tal fine è dispiegato un ingente sforzo finanziario, con almeno il 30 % del Fondo InvestEU destinato alla lotta al *climate change*<sup>12</sup>.

Una volta esplosa la crisi pandemica, tali obiettivi sono stati confermati dallo strumento europeo di emergenza per la ripresa (*Next Generation EU*) proposto nel maggio 2020 dalla Commissione europea. Esso, infatti, ha vincolato il 37 per cento delle risorse in azioni in linea con il patto verde europeo<sup>13</sup>

Attualmente è in corso un processo di grande fermento volto al passaggio dall'affermazione di obiettivi generali all'individuazione di strumenti giuridici per la loro attuazione. Ciò richiede primariamente la comprensione approfondita della natura degli obiettivi climatici, secondo un approccio necessariamente interdisciplinare che utilizzi i risultati ottenuti dagli scienziati del clima<sup>14</sup>.

In secondo luogo, in questa fase ancora embrionale è importante distinguere le *policy* nella lotta al cambiamento climatico dalle misure giuridiche, mantenendo sullo sfondo gli obbiettivi macro da perseguire. A prima vista la relazione tra obiettivi e strumenti è semplice, in quanto preliminare è la fissazione di uno scopo pubblico, mentre è successiva l'identificazione dello strumentario (una norma, una tassa, un sussidio o un sistema *cap and trade*) per raggiungerlo<sup>15</sup>.

In pratica, però, non è sempre facile tracciare una chiara linea di demarcazione tra obiettivi e strumenti, al punto da distinguere tra obiettivi diretti e obiettivi indiretti. Così, ad esempio, l'obiettivo di diffusione dei veicoli elettrici, che è un obiettivo climatico indiretto, richiede strumenti normativi specifici (tasse sui veicoli o sussidi). Al contrario, il regolamento UE sulle emissioni dei veicoli<sup>16</sup> è uno strumento progettato per essere tecnologicamente neutrale e quindi stabilisce standard per le emissioni di gas serra dei veicoli allo scopo di aumentare l'uso di veicoli de-carbonizzati entro un certo periodo di tempo<sup>17</sup>.

---

<sup>11</sup> Sulle connessioni tra ambiente, economia circolare e lotta ai cambiamenti climatici cfr. F. De Leonardis, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici: verso uno Stato circolare?*, in *Dir. amm.*, 2017, 163 ss.; R. Ferrara, *Brown Economy, green Economy, blue Economy: l'economia circolare e il diritto dell'ambiente*, in *Dir. e proc. amm.*, 2018, 801 ss.

<sup>12</sup> Commissione europea, *Comunicazione*, cit., spec. 2.2.1. *Perseguire i finanziamenti e gli investimenti verdi e garantire una transizione giusta*.

<sup>13</sup> [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_it](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it).

<sup>14</sup> N. Meyer-Ohlendorf e altri, *The Next EU Climate and Energy Package-EU Climate Policies after 2020* (Ecologic Institute 2014); P. Morsetto, F. Biermann e P. Pattberg, *Governing by Targets: Reductio ad Unum and Evolution of the Two Degree Climate Target* (2017) 17 IEAs 655.

<sup>15</sup> C. Hilson, *Hitting the Target? Analysing the Use of Targets in Climate Law*, in *J Environmental Law* (2020), 32 (2), 195 ss.

<sup>16</sup> Regolamento (CE) n. 443/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009, che definisce i livelli di prestazione in materia di emissioni delle autovetture nuove nell'ambito dell'approccio comunitario integrato finalizzato a ridurre le emissioni di CO2 dei veicoli leggeri.

<sup>17</sup> L'esemplificazione è tratta ancora da C. Hilson, *Hitting the Target?*, cit.

In terzo luogo, per non cadere poi nel fraintendimento di interpretare il Green Deal come una strategia del tutto nuova di lotta al cambiamento climatico, con la conseguenza di generare il presupposto per conflitti e sovrapposizioni con preesistenti atti giuridici, la pianificazione futura sul cambiamento climatico dovrà assumere come base di partenza il già menzionato Accordo di Parigi, al pari della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, pur consci che non sarà affatto facile una coesistenza armoniosa tra le varie fonti giuridiche, collocate a diversi livelli e dotate di valore e forza differenziati.

Di diverso rispetto al passato vi è che all'interno dell'Unione europea ogni singola attività economica e ogni singolo settore che ha un impatto diretto o indiretto sul cambiamento climatico dovranno essere rivisti alla luce del nuovo imperativo dell'emergenza climatica. Ciò implica molto di più che la mera riduzione delle emissioni nocive oppure la loro tassazione nel caso in cui non possano essere impediti. Occorre creare giuridicamente le condizioni per consentire la costruzione di un numero significativo di impianti di energia rinnovabile (per lo più eolici e solari, ma anche idroelettrici e geotermici), per aumentare l'efficienza energetica degli impianti, per permettere e incentivare inedite forme di produzione, consumo e riutilizzo di beni e servizi, nonché per attuare adeguate compensazioni<sup>18</sup>.

3. Su un piano generale le questioni che si profilano ora all'orizzonte sono varie e collocabili su piani differenti, di tipo valoriale e istituzionale. Anzitutto, la rivoluzione verde potrebbe rendere meno competitivo il sistema economico europeo, ma tale conseguenza è inevitabile, dal momento che l'obiettivo di una crescita economica permanente e illimitata è contraddittorio e insostenibile: l'economia non può espandere all'infinito tutte le sue grandezze, in un sistema finito qual è il pianeta Terra<sup>19</sup>.

Il principio dello sviluppo sostenibile fornisce una soluzione solo parziale al problema, visto che esso è agevolmente traducibile in regole tecniche e operative unicamente nel caso in cui vengano in rilievo risorse rinnovabili. Di qui la necessità di un vero e proprio cambio di paradigma caratterizzato da inedite scelte pubbliche, anche di politica industriale, che inevitabilmente genereranno resistenze da parte di interessi consolidati.

In secondo luogo, è noto che i fattori che generano cambiamenti climatici non si arrestano ai confini europei, ma presentano una dimensione mondiale. In altri termini, essi pongono un problema

---

<sup>18</sup> Sull'importante ruolo svolto da quest'ultimo strumentario cfr. G. Mocavini, *Il prezzo del consenso. Le compensazioni amministrative nel governo dell'ambiente e del territorio*, Milano, 2020.

<sup>19</sup> S. Latouche, *Come reincantare il mondo: la decrescita e il sacro*, trad. di Fabrizio Grillenzoni, Torino, 2020. Si vedano anche le considerazioni di F. Cortese, *L'agenda democratica dell'Unione europea*, in *Giorn. dir. amm.*, 2020, 557 ss.

di diritto pubblico universale, che interessa tutta l'umanità<sup>20</sup>. In questa logica, l'Unione europea, che tra l'altro in questo momento è un continente poco inquinante rispetto agli altri, soprattutto emergenti, è in grado di ergersi come soggetto istituzionale all'avanguardia negli interventi in questo ambito, esercitando “la sua influenza e le sue competenze e utilizza(ndo) le sue risorse finanziarie per mobilitare i paesi vicini e i partner e indurli a percorrere insieme un percorso sostenibile”<sup>21</sup>. Comunque, anche altrove si sta realizzando un nuovo cambio di direzione per far fronte alle tragedie provocate dal *climate change*, se si considera che uno dei primi atti firmati dal Presidente Biden è stata la revoca dei provvedimenti della precedente amministrazione che alleggerivano notevolmente i vincoli funzionalizzati alla lotta contro il cambiamento climatico<sup>22</sup>.

In terza battuta, l'attuazione della nuova agenda europea passerà attraverso la consueta, vivace, dialettica tra Unione europea e singoli Stati membri, il cui compito è ben più complesso della già difficile elaborazione di piani di ripresa nazionali basati sulle priorità climatiche al fine di beneficiare delle misure di finanziamento. Se, da un lato, le questioni involgenti il cambiamento climatico non possono essere risolte solo a livello statale, d'altro canto, gli Stati mantengono il ruolo chiave nel tracciare un quadro giuridico efficace per decelerare tale cambiamento<sup>23</sup>.

Una spia emblematica della relazione non priva di tensioni tra Unione europea e autorità nazionali, preludio di quanto riserverà il futuro, si è già palesata. Tra le principali misure prospettate dal Green Deal compare la c.d. legge europea sul clima, introduttiva di obblighi in capo sia alle istituzioni UE, sia agli Stati membri nazionali<sup>24</sup>. Mentre, come già sopra sottolineato, il Green Deal pone l'obiettivo della neutralità climatica a zero emissioni nette di gas a effetto serra entro il 2050, questa successiva proposta di regolamento ha introdotto anche un obiettivo intermedio, fissando nel 2030 una riduzione delle emissioni di almeno il 55%, rispetto ai livelli del 1990, nonché ha previsto la responsabilità di ogni Stato membro, e non solo dell'UE nel suo complesso, “di raggiungere individualmente la neutralità climatica nel 2050”. Il Governo italiano ha espresso riserve sull'attribuzione alla Commissione europea del potere di stabilire con atti delegati la traiettoria di riduzione delle emissioni dei gas serra nel periodo 2031-2050, ritenendo di contro opportuno il

---

<sup>20</sup> Il punto è ben chiarito dal contributo di B. Tonoletti, nel presente numero della *Rivista*.

<sup>21</sup> Commissione europea, *Comunicazione. Il Green Deal europeo*, cit., 1. *Introduzione - trasformare una sfida pressante in un'opportunità unica*.

<sup>22</sup> *Executive Order on Protecting Public Health and the Environment and Restoring Science to Tackle the Climate Crisis*, 20 gennaio 2021, in <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/20/executive-order-protecting-public-health-and-environment-and-restoring-science-to-tackle-climate-crisis>.

<sup>23</sup> S.C. Bronin, *What the Pandemic Can Teach Climate Attorneys*, in *Stanford Law Review Online*, vol. 72, 2020.

<sup>24</sup> Commissione europea, *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (UE) 2018/1999 (Legge europea sul clima)*, Bruxelles, 4.3.2020 COM (2020) 80 final 2020/0036(COD), sulla quale cfr. L. Lionello, *Il Green Deal europeo. Inquadramento giuridico e prospettive di attuazione*, in *Jus-Online*, 2/2020.

coinvolgimento degli Stati membri, e ha manifestato ancora maggiori perplessità in ordine all'ipotesi di assegnare l'obiettivo di neutralità climatica ad ogni singolo Stato membro<sup>25</sup>. Il tempo ci dirà quale delle due impostazioni ha concretamente prevalso.

Ancora, la lotta al cambiamento climatico, per essere effettiva ed efficace, deve accompagnarsi a reali riforme amministrative. Infatti, gli obiettivi prefissati potranno essere difficilmente raggiunti senza l'introduzione di interventi di semplificazione normativa e amministrativa e il contemporaneo aumento di competenze e qualifiche all'interno della pubblica amministrazione. Ad esempio, la disponibilità da parte delle imprese ad investire in tecnologie *low-carbon* (rinnovabili e non) dipende non solo da aspettative di redditività ma, ancor prima, da un quadro legislativo certo e stabile e dalla rapidità dei procedimenti di rilascio delle relative autorizzazioni<sup>26</sup>. Ma il tema delle riforme normative e amministrative attende ancora di essere affrontato con coraggio e radicalità dalle istituzioni nazionali<sup>27</sup>.

4. Un ulteriore profilo problematico merita di essere sottolineato. Il Green Deal, come si è già sopra evidenziato, porta con sé un carico di contrasti in ragione della radicalità della sua proposta di transizione, con la conseguenza di divenire in futuro un possibile terreno fertile di contenzioso. In questa logica dovrà essere oggetto di maggiore attenzione un fenomeno recente come il c.d. contenzioso climatico, e cioè "la via giudiziaria" al contenimento del *climate change*, in pieno sviluppo in tutto il mondo<sup>28</sup>.

La nozione è molto generica e tale da comprendere contenziosi pubblicistici e contenziosi privatistici. Attivisti, fondazioni e associazioni private hanno iniziato ad avviare cause davanti ai tribunali contestando agli Stati la mancata o inefficace attuazione delle tutele ambientali necessarie e, più precisamente, l'asserita violazione di diritti umani lesi da danni ambientali riconducibili al cambiamento climatico. Ma azioni giudiziarie sono state intentate anche nei confronti di aziende particolarmente inquinatrici, come le società petrolifere, ritenute corresponsabili dei danni causati dal *Climate Change*<sup>29</sup>.

Quando la causa è promossa contro i pubblici poteri ciò che si vuole ottenere dal giudice è costringere le istituzioni ad adottare concrete e rigorose misure in grado di mitigare gli effetti del

---

<sup>25</sup> Servizio Studi del Senato, *Nota n. 59 sugli Atti dell'Unione europea*, in <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01178882.pdf>.

<sup>26</sup> A. Clò, *European Green Deal: la nostra "corsa alla luna"*, in <https://www.rivistaenergia.it/2020/02/european-green-deal-la-nostra-corsa-alla-luna>.

<sup>27</sup> S. Cassese, *Amministrazione pubblica e progresso civile*; M. Clarich, *Riforme amministrative e sviluppo economico*, entrambi in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2020, rispettivamente 141 ss. e 159 ss.

<sup>28</sup> Tra i primi a indagare il fenomeno in Italia cfr. D. Farber, *Climate Change in U.S. Law*, in F. Fracchia e M. Occhiena (a cura di), *Climate change: la risposta del diritto*, Napoli, 2010, 381 ss.; S. Nespore, *La lunga marcia per un accordo globale sul clima: dal Protocollo di Kyoto all'Accordo di Parigi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, 81 ss., 101 ss.

<sup>29</sup> Si veda una rassegna delle controversie in materia nel database reperibile in <http://climatecasechart.com/>.

cambiamento climatico, facendo valere azioni d'annullamento di atti in contrasto con gli obiettivi di lotta ai cambiamenti climatici, oppure azioni di adempimento intese all'introduzione di standard più rigorosi di tutela ambientale<sup>30</sup>.

Invece, quando la causa è promossa contro le multinazionali, si mira a ricevere un ristoro economico dei danni patiti. Con una particolarità. I primi tentativi di ottenere risarcimenti dalle società (nella specie, petrolifere) provengono non da singoli cittadini, bensì da istituzioni pubbliche e in tal caso l'azione giurisdizionale tende più propriamente alla copertura dei costi delle opere pubbliche necessarie per circoscrivere o porre rimedio alle calamità causate dai cambiamenti climatici posti in essere dai privati<sup>31</sup>.

Indubbiamente le controversie sul cambiamento climatico recano con sé non pochi problemi. In primo luogo, esse richiedono l'accertamento di comportamenti oppure di omissioni che affondano le loro radici nel passato ma i cui effetti si realizzano solo successivamente. Di conseguenza, non è sempre facile provare, né tantomeno ripartire le relative responsabilità, visto che spesso sono coinvolti più soggetti e i danni si manifestano a livello globale, con un ulteriore problema di individuazione del giudice avente giurisdizione in materia<sup>32</sup>.

Del resto, negli Stati Uniti, dove il contenzioso sul cambiamento climatico è nato ed è particolarmente sviluppato, le cause, che sempre ricevono notevole attenzione da parte dell'opinione pubblica e ispirano gran attivismo cittadino, sono per lo più respinte, nonostante la consapevolezza espressa dai giudici che tali controversie mettono l'accento su un problema reale da risolvere<sup>33</sup>. Così, nel noto caso *Juliana*, la maggioranza del collegio giudicante, pur affermando che *“the plaintiffs have made a compelling case that action is needed; it will be increasingly difficult in light of that record for the political branches to deny that climate change is occurring, that the government has had a role in causing it, and that our elected officials have a moral responsibility to seek solutions. We do not dispute that the broad judicial relief the plaintiffs seek could well goad the political branches into action”*, nondimeno ha ritenuto che *“the plaintiffs’ case must be made to the political branches or to the electorate at large, the latter of which can change the composition of the political branches through the ballot box. That the other branches may have abdicated their responsibility to remediate*

---

<sup>30</sup> C. Vivani, *Climate change litigation: quale responsabilità per l'omissione di misure idonee a contrastare i cambiamenti climatici?*, in *Amb. e sviluppo*, 2020, 7, 599 ss.

<sup>31</sup> F. Vanetti, L. Ugolini, *Il “climate change” arriva in tribunale: quadro giuridico e possibili scenari giudiziari*, in *Amb. e sviluppo*, 2019, 10, 739 ss.

<sup>32</sup> Insistono sul profilo della responsabilità A. Bang e M-L. Holle, *Making Legal History: State Liability for Negligence in Climate Change*, in *European Public Law*, 2020, 1, 45 ss.

<sup>33</sup> Evocativamente parla a tal proposito di *“silver bullet”*, M.B. Gerrard, *An Environmental Lawyer’s Fraught Quest for Legal Tools to Hold Back the Seas*, in <https://www.amacad.org/publication/environmental-lawyers-fraught-quest-legal-tools-hold-back-seas>, 79 ss., 92.

*the problem does not confer on Article III courts, no matter how well-intentioned, the ability to step into their shoes*”<sup>34</sup>.

Si pone così in rilievo il rischio insito in un uso improprio delle vie giudiziarie, la violazione del principio di separazione dei poteri dello Stato, con un giudice che si fa anche legislatore e amministratore, spingendosi sino al punto da disciplinare una materia avente oltretutto rilevanza globale<sup>35</sup>.

Non solo. Questo genere di controversie reca in sé il sovvertimento dei principi consolidati e condivisibili in tema di accesso alla giustizia, i quali reclamano la titolarità di una situazione giuridica soggettiva (legittimazione ad agire) e l’interesse al conseguimento di un’utilità o di un vantaggio attraverso il processo (interesse ad agire)<sup>36</sup>, non essendo d’immediata comprensione quale sia il bene lesso.

Così nell’Unione europea persone fisiche e associazioni hanno proposto infruttuosamente un’azione contro le istituzioni europee per ottenere l’annullamento del pacchetto legislativo in materia di gas a effetto serra e il risarcimento del danno per l’impatto negativo sulla qualità della vita determinato dal cambiamento climatico. Nell’occasione il Tribunale ha dichiarato inammissibile il ricorso proprio per la mancanza dei requisiti di accesso alla giustizia risultanti dall’art. 263 TFUE, in quanto è stato ritenuto carente il presupposto della lesività dei provvedimenti impugnati rispetto alla situazione giuridica dei ricorrenti, indifferenziata rispetto a quella di qualunque altro soggetto<sup>37</sup>.

Nonostante le evidenziate criticità, il contenzioso sui cambiamenti climatici ha un forte valore simbolico e strategico<sup>38</sup>. Questa valenza del *Climate Change Litigation* è ben emersa nel caso Urgenda, quando i Paesi Bassi sono stati condannati dalla Corte suprema olandese a ridurre in modo drastico le emissioni inquinanti, anche oltre l’impegno assunto con l’accordo di Parigi sul clima<sup>39</sup>. Proprio in quell’occasione, contrariamente a quanto sostenuto dallo Stato olandese, il giudice ha

---

<sup>34</sup> United States Court of Appeals for the Ninth Circuit, Appeal from the District of Oregon, filed January 17, 2020, case 18-36082, *Juliana v. United States*, in <https://cdn.ca9.uscourts.gov/datastore/opinions/2020/01/17/18-36082.pdf>; su questa decisione cfr. M.B. Gerrard, *Observatory of Environmental Jurisprudence*, in *Dir. proc. amm.*, 2020, 1081 ss.; molto critico verso l’orientamento giurisprudenziale si mostra J. Schwartz, *Court Quashes Youth Climate Change Case Against Government*, in <https://www.nytimes.com/2020/01/17/climate/juliana-climate-case.html>.

<sup>35</sup> Si vedano le condivisibili perplessità espresso da M.B. Gerrard, *An Environmental Lawyer’s*, cit., 91 ss.

<sup>36</sup> Su queste ultime nozioni cfr., per tutti, M. Delsignore, *L’amministrazione ricorrente. Considerazioni in tema di legittimazione nel giudizio amministrativo*, Torino, 2020.

<sup>37</sup> Tribunale dell’Unione Europea, ordinanza 8 maggio 2019, causa T- 330/2018, *Carvalho v. Parlamento Ue*, sulla quale cfr. E. Maschietto, *Accesso alla giustizia in materia ambientale - alcune recenti esperienze europee*, in *RG Online*, 2019, 5.

<sup>38</sup> J. Peel e H. Osofsky, *Climate Change Litigation: Regulatory Pathways to Cleaner Energy*, Cambridge, 2015, secondo cui “*this dual role of the courts in climate litigation - enforcing the law and challenging the state and large emitters - illustrates polycentricity in action within the state*”.

<sup>39</sup> Sulla lunga vicenda, culminata nella decisione della Corte Suprema dei Paesi Bassi, 20 dicembre 2019, si rinvia, per tutti, a T. Scovazzi, *La Corte condanna lo Stato a ridurre le emissioni di gas a effetto serra*, in questa *Rivista*, 2015, 305 ss.; Id. *La sentenza d’appello sul caso Urgenda*, *ivi*, 2018, 821 ss.; Id., *L’interpretazione e l’applicazione “ambientalista” della Convenzione europea dei diritti umani, con particolare riguardo al caso “Urgenda”*, *ivi*, 2019, 619 ss.; Id., *La decisione finale sul caso Urgenda*, *ivi*, 2020, 419 ss.

chiarito che un governo non può giustificare la propria inattività nascondendosi dietro il fatto che la soluzione del cambiamento climatico dipende solo in minima parte da un solo Stato, specialmente se piccolo. Ogni singola riduzione delle emissioni di gas serra produce sempre un effetto benefico per tutti<sup>40</sup>. O, se si preferisce, ogni movimento verso una società più giusta e civile può essere considerato un'azione significativa per il clima<sup>41</sup>

Questo rilievo conduce all'ultimo profilo problematico del tema del cambiamento climatico, che riguarda il livello individuale: una lotta effettiva ai cambiamenti climatici passa inevitabilmente attraverso una più generale rivoluzione comportamentale, che spetta a ciascuno di noi realizzare. È stato ben evidenziato che le situazioni giuridiche soggettive caratterizzate da una dimensione collettiva prevalente rispetto a quella individuale, come la pretesa al clima, o, se si preferisce, la pretesa ad un ambiente salubre, sono declinabili anche come diritti di solidarietà, in cui diritti e doveri si coniugano tra loro in maniera del tutto originale<sup>42</sup>.

Ciò comporta che ai diritti degli individui e delle collettività corrispondano non solo gli obblighi, negativi e/o positivi, degli Stati, dell'Unione europea e, per quanto possibile, della comunità sovranazionale nel suo complesso, ma anche specifici doveri di quegli stessi individui e collettività, dal momento che ciascuno è chiamato in prima persona a portare un contributo alla lotta al cambiamento climatico<sup>43</sup>.

La chiave di volta per la lotta al cambiamento climatico pare essere il dialogo, sia di tipo verticale, sia di tipo orizzontale. In tale senso l'art. 11 della già menzionata proposta di legge europea sul clima obbliga ciascun Stato membro a stabilire un “*multilevel climate and energy dialogue*” che coinvolga autorità locali, organizzazioni della società civile, rappresentanti dell'economia, investitori, altri rilevanti *stakeholders* e la cittadinanza sul raggiungimento degli obiettivi europei di neutralità climatica<sup>44</sup>.

Il lavoro da compiere è appena iniziato.

---

<sup>40</sup> S. Nespore, *I principi di Oslo: nuove prospettive per il contenzioso climatico*, in *Giorn. dir. amm.*, 2015, 750 ss.

<sup>41</sup> J. Franzen, *E se smettessimo di fingere? Ammettiamo che non possiamo più fermare la catastrofe climatica*, Torino, 2020.

<sup>42</sup> F. Fracchia, *Lo sviluppo sostenibile*, Napoli, 2010, *passim*.

<sup>43</sup> Infatti “il tema del degrado ambientale chiama in causa i comportamenti di ognuno di noi”; così Papa Francesco, *Laudato si. Enciclica sulla cura della casa comune*, Città del Vaticano, 2015, par. 206.

<sup>44</sup> Più precisamente l'art. 11 della proposta di regolamento recita: “*Each Member State shall establish a multilevel climate and energy dialogue pursuant to national rules, in which local authorities, civil society organisation, business community, investors and other relevant stakeholders and the general public are able actively to engage and discuss the achievement of the Union's climate-neutrality objective set out in Article 2 of Regulation .../... [Climate Law] and the different scenarios envisaged for energy and climate policies, including for the long term, and review progress, unless it already has a structure which serves the same purpose. Integrated national energy and climate plans may be discussed within the framework of such a dialogue*”.

Valorizza questa disposizione M. Drenovak-Ivanovic, *Standing in Environmental Law after Urgenda, Juliana and COVID-19 Crises: Who Should Force Governments to Act in Environmental Issues Related to Climate Change?*, in *Eu and Comparative Law Issues and Challenges Series*, Issue 4, 2020.

Keywords: Climate change, Green Deal, administrative reforms, climate litigation

Abstract: Climate change policies need a paradigm shift for two reasons: one, the factual reason, is the outbreak of the pandemic; the other, the legal reason, is the Green Deal. Moving from the general goals stated in the Green Deal we must now identify the legal instruments for their implementation. In so doing the European Union will be able to stand as the leading institutional player in facing the tragedies caused by climate change. Struggling climate change effectively asks for administrative reforms, legislative and administrative simplification and rise in skills and qualifications within the public administration. Finally, even climate litigation, despite some of its criticisms, can play a strong symbolic and strategic value in the field.