

SEMINARIO GIURIDICO  
DELLA UNIVERSITÀ DI BOLOGNA  
CCCXXXIII

---

**CHI RESISTE  
ALLA GLOBALIZZAZIONE?**

Globalismi, regionalismi, nazionalismi  
nel diritto del XXI secolo  
Atti del VII Convegno Nazionale SIRD

a cura di  
MICHELE GRAZIADEI  
MARINA TIMOTEO  
ANGELA CARPI

**Bologna**  
University Press

*PUBLIC TRUST DOCTRINE* E CAMBIAMENTI CLIMATICI:  
UNO SGUARDO AGLI STATI UNITI E OLTRE

*Stefano Fanetti\**

1. *La public trust doctrine: cenni introduttivi*

In uno scritto di qualche anno fa<sup>1</sup> Mary Christina Wood<sup>2</sup> descriveva efficacemente, anche se forse in modo un po' *tranchant* e con uno sguardo focalizzato sugli USA, il sostanziale fallimento del diritto ambientale nell'affrontare adeguatamente la questione ecologica e il problema dei cambiamenti climatici: «Modern environmental law has proved a colossal failure, despite the good intentions and the hard work of many citizens, lawyers, and government officials. Notwithstanding the most extensive and complex set of legal mandates the world has ever known, government is driving runaway greenhouse gas emissions and resource depletion»<sup>3</sup>.

Così, la (spesso) carente volontà politica nel contrastare il riscaldamento globale si è tradotta, nei diversi ordinamenti giuridici, in una mancata produzione normativa in materia, in una regolamen-

---

\* Ricercatore a tempo determinato (RTDa), Università degli Studi dell'Insubria.

<sup>1</sup> M.C. WOOD, *Advancing the Sovereign Trust of Government to Safeguard the Environment for Present and Future Generations (Part I): Ecological Realism and the Need for a Paradigm Shift*, in *Environmental Law*, 2009, vol. 39, n. 1, pp. 43-89.

<sup>2</sup> Mary Christina Wood, *Director of the University of Oregon School of Law's Environmental and Natural Resources Law Program*, è nota per i suoi scritti in cui sostiene l'uso della *public trust doctrine* per costringere i governi ad agire in tema di cambiamenti climatici.

<sup>3</sup> M.C. WOOD, *Advancing the Sovereign Trust*, cit., p. 43.

tazione insoddisfacente e poco ambiziosa o nella non effettiva applicazione delle norme esistenti<sup>4</sup>. Proprio tali persistenti insufficienze hanno determinato una crescente diffusione della *climate change litigation*<sup>5</sup>, utilizzata come strumento per accelerare l'azione di vari Paesi sul clima<sup>6</sup>. Sebbene sia assai vivace il dibattito attorno all'utilità e ai risultati del contenzioso climatico<sup>7</sup>, le vie percorse per intentare un'azione legale in materia di cambiamenti climatici continuano ad espandersi<sup>8</sup>. In questo senso, i governi si trovano spesso a fronteggiare rivendicazioni "creative", fondate su argomentazioni legali "non convenzionali", tra cui la *public trust doctrine* (PTD)<sup>9</sup>.

La PTD è una dottrina giuridica, con radici addirittura nel diritto romano, che è stata elaborata nell'esperienza statunitense e che poi ha trovato "cittadinanza" in altri ordinamenti giuridici. Da un punto di vista concettuale, la PTD richiama un istituto che in *common law* viene utilizzato da secoli in ambito privatistico, il *trust* appunto. Nel *trust* coesistono due differenti diritti tra loro disgiunti, quello del *trustee*, titolare formale (*legal owner*) del bene (*corpus of the trust*) e responsabile della sua gestione, e quello del *beneficiary* (*equitable owner*), che ha il diritto di godere dei vantaggi derivanti da tale amministrazione. In specie, la PTD prevede che alcune risorse naturali siano detenute in *trust* dal soggetto pubblico (ad es. lo Stato) che deve gestirle e proteggerle per conto delle generazioni presenti e future<sup>10</sup>.

---

<sup>4</sup> G.S. MUNRO, *The Public Trust Doctrine and the Montana Constitution as Legal Bases for Climate Change Litigation in Montana*, in *Montana Law Review*, 2012, vol. 73, n. 1, p. 127.

<sup>5</sup> S. VARVAŠTIAN, *Access to Justice in Climate Change Litigation from a Transnational Perspective: Private Party Standing in Recent Climate Cases*, in J. JENDROSKA, M. BAR (eds.), *Procedural Environmental Rights. Principle X in Theory and Practice*, Cambridge, Intersentia, 2018, p. 482.

<sup>6</sup> K.W.K. WAGER, *In common law we trust: how Hawaii's public trust doctrine can support atmospheric trust litigation to address climate change*, in *Hastings West-Northwest Journal of Environmental Law and Policy*, 2014, vol. 20, n. 1, p. 70.

<sup>7</sup> S. McCORMICK *et al.*, *Strategies in and outcomes of climate change litigation in the United States*, in *Nature Climate Change*, 2018, vol. 8, n. 9, pp. 829-833.

<sup>8</sup> B. PRESTON, *Avenues for litigating the effects of climate change*, in *Judicial Officers Bulletin*, 2009, vol. 21, n. 7, pp. 55-58.

<sup>9</sup> R.M. PEMBERTON, M.C. BLUMM, *Emerging Best Practices in International Atmospheric Trust Case Law*, in *Utah Law Review*, 2022, n. 5, p. 942.

<sup>10</sup> In merito: M.D. SMITH, *A Blast from the Past: The Public Trust Doctrine and Its Growing Threat to Water Rights*, in *Environmental Law*, 2016, vol. 46, n.

La *doctrine* – il cui ambito di applicazione era tradizionalmente limitato alle acque navigabili, per impedirne un uso monopolistico e per promuovere l'accesso del pubblico per il commercio e la pesca – è stata via via oggetto di un'attenzione sempre crescente come strumento di conservazione dell'ambiente<sup>11</sup>. Un contributo decisivo all'allargamento dei confini della PTD si deve al noto articolo di Joseph Sax *The Public Trust Doctrine in Natural Resource Law: Effective Judicial Intervention*<sup>12</sup>, pubblicato nel 1970 sulla *Michigan Law Review*, in cui l'autore essenzialmente “attualizza” l'antica dottrina per soddisfare l'esigenza di salvaguardia di importanti risorse ambientali.

E così, dopo la pubblicazione del lavoro di Sax, alcuni tribunali statali negli USA hanno adottato un approccio “estensivo” rispetto alla PTD – ad esempio, tutelando l'uso ricreativo e il godimento estetico di fiumi e laghi, oppure proteggendo fauna e flora selvatiche<sup>13</sup>; inoltre, la PTD ha iniziato a permeare – in modo, talvolta, assai esplicito – le disposizioni costituzionali dedicate all'ambiente di vari Stati USA<sup>14</sup> e, nello stesso tempo, il *public trust doctrine language* è penetrato profondamente in importanti “pezzi” della *statutory law*, anche federale, come, ad esempio nel CERCLA (*the Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act*, 1980)<sup>15</sup>.

---

3, p. 470; J.C. DERNBACH, *Taking the Pennsylvania Constitution Seriously When It Protects the Environment: Part II - Environmental Rights and Public Trust*, in *Dickinson Law Review*, 1999, vol. 104, n. 1, pp. 118 ss.

<sup>11</sup> M.C. BLUMM, Z.A. SCHWARTZ, *The Public Trust Doctrine Fifty Years After Sax and Some Thoughts on Its Future*, in *Public Land & Resources Law Review*, 2021, vol. 44, pp. 2 ss.

<sup>12</sup> J.L. SAX, *The Public Trust Doctrine in Natural Resource Law: Effective Judicial Intervention*, in *Michigan Law Review*, 1970, vol. 68, n. 3, pp. 471-566.

<sup>13</sup> J.M. COUMES, *Look to Windward: The Michigan Environmental Protection Act and the Case for Atmospheric Trust Litigation in the Mitten State*, in *Michigan Journal of Environmental & Administrative Law*, 2020, vol. 10, n. 1, p. 281.

<sup>14</sup> Sul punto: M.T. KIRSCH, *Upholding the Public Trust in State Constitutions*, in *Duke Law Journal*, 1997, vol. 46, n. 5, pp. 1169-1210; F. FRACCHIA, *Amministrazione, ambiente e dovere: Stati Uniti e Italia a confronto*, in D. DE CAROLIS, E. FERRARI, A. POLICE (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione. Atti del primo Colloquio di diritto dell'ambiente, Teramo, 29-30 aprile 2005*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 136 ss.

<sup>15</sup> M. CENINI, *The CERCLA Model: Past, Present and Future*, in B. POZZO, V. JACOMETTI (eds.), *Environmental Loss and Damage in a Comparative Law Perspective*, Cambridge, Intersentia, 2021, pp. 258 ss.

Le considerazioni appena espresse non devono far pensare che la PTD rappresenti una costruzione giuridica monolitica, come dimostra l'evoluzione non omogenea nella giurisprudenza dei diversi Stati USA e a livello federale<sup>16</sup>. A tal proposito è stato evidenziato che negli USA coesistono ben cinquantuno versioni di PTD, una per ciascuno Stato e l'incarnazione federale<sup>17</sup>; peraltro, come emerge dalle posizioni ondivaghe in giurisprudenza e dottrina, è ampiamente discusso se la PTD possa applicarsi anche al governo federale (oltre che agli Stati)<sup>18</sup>. A ciò si aggiungano le stroncature, da parte di autorevoli studiosi, dei tentativi di disancorare la PTD dal "classico ambito di copertura"<sup>19</sup>. Tali critiche riguardano pure gli sforzi, condotti nell'ambito della *climate change litigation*, di estendere la *doctrine* all'atmosfera per vedere riconosciuto un dovere in capo ai governi di ridurre le emissioni di gas serra o, in generale, di contrastare i cambiamenti climatici<sup>20</sup>.

Sotto questo aspetto, va sottolineato come nell'ultimo decennio negli Stati Uniti siano state proposte, tanto a livello federale quanto a livello statale, diverse azioni legali "climatiche" fondate sulla PTD, con esiti generalmente poco entusiasmanti. Di alcune di queste cause si cercherà di rendere conto nelle pagine che seguono, per poi focalizzarsi su alcuni interessanti casi di contenzioso climatico promossi in altri Paesi sulla base della PTD.

---

<sup>16</sup> J.B. RUHL, J. SALZMAN, *Ecosystem Services and the Public Trust Doctrine: Working Change from Within*, in *Southeastern Environmental Law Journal*, 2006, vol. 15, n. 1, pp. 228 ss.

<sup>17</sup> R.K. CRAIG, *A Comparative Guide to the Eastern Public Trust Doctrines: Classifications of States, Property Rights, and State Summaries*, in *Penn State Environmental Law Review*, 2007, vol. 16, n. 1, pp. 1 ss.; R.D. SAGARIN, M. TURNIPSEED, *The Public Trust Doctrine: Where Ecology Meets Natural Resources Management*, in *Annual Review of Environment and Resources*, 2012, vol. 37, p. 478.

<sup>18</sup> E. RYAN, *A Short History of the Public Trust Doctrine and its Intersection with Private Water Law*, in *Virginia Environmental Law Journal*, 2020, vol. 38, n. 2, pp. 170 ss.

<sup>19</sup> Sul punto: R.D. SAGARIN, M. TURNIPSEED, *The Public Trust Doctrine*, cit., p. 479; M.T. KIRSCH, *Upholding the Public Trust*, cit., p. 1176.

<sup>20</sup> A. PANIZIO, *Public Trust Doctrine in Comparative Environmental Law*, FEU research paper 7/2020, Universität Bremen, p. 35.

## 2. L'Atmospheric Trust Litigation negli USA

Sebbene l'aria e l'atmosfera non siano state storicamente considerate come risorse naturali in *public trust*<sup>21</sup>, la *doctrine* è divenuta centrale nel contenzioso climatico: a partire dal 2011 sono, infatti, state presentate numerose azioni, nei confronti degli Stati e del governo federale, basate, almeno parzialmente, sulla PTD<sup>22</sup>. Buona parte di queste azioni si iscrive nell'ambito di una *coordinated litigation campaign* a livello globale, l'*Atmospheric Trust Litigation* (ATL)<sup>23</sup>, che ha coinvolto numerosi giovani attivisti ed è collegata a uno studio legale non-profit, *Our Children's Trust* (OCT)<sup>24</sup>.

Le basi dell'approccio ATL alla crisi climatica sono sicuramente attribuibili al lavoro della già citata Professoressa Mary Christina Wood. La teoria, tanto semplice quanto potente<sup>25</sup>, della Wood può essere articolata come segue: (1) l'atmosfera rientra tra le risorse vitali in *public trust*; (2) i beneficiari del PT sono le generazioni presenti e future; (3) tutte le nazioni sulla terra sono «co-tenant sovereign trustees»<sup>26</sup> di questa risorsa, incombendo sui governi (ai diversi livelli) un dovere fiduciario di proteggere l'aria, l'atmosfera e il sistema climatico da un «deterioramento sostanziale» e un corrispondente obbligo (positivo) di ripristinare l'equilibrio climatico; (4) i tribunali devono riconoscere e far rispettare questa obbligazione fiduciaria<sup>27</sup>.

---

<sup>21</sup> D.S. RUBINTON, *Save yourselves, kids: the atmospheric trust litigation*, in *Natural Resources & Environment*, 2017, vol. 32, n. 2, p. 12.

<sup>22</sup> V. JACOMETTI, *Climate Change Litigation: Global Trends and Critical Issues in the Light of the Urgenda 2018 Decision and the IPCC Special Report "Global Warming of 1.5 °C"*, in *Global Jurist*, 2020, vol. 20, n. 1, art. 20190005, p. 7.

<sup>23</sup> M. ROSSO GROSSMAN, *Climate Change and the Individual*, in *The American Journal of Comparative Law*, 2018, vol. 66, n. S1, p. 351.

<sup>24</sup> <https://www.ourchildrenstrust.org/>.

<sup>25</sup> K.W.K. WAGER, *In common law we trust*, cit., p. 79.

<sup>26</sup> M.C. WOOD, *Nature's Trust: Environmental Law for a New Ecological Age*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, p. 221.

<sup>27</sup> Sul punto: M.C. WOOD, *Atmospheric Trust Litigation*, in W.C.G. BURNS, H.M. OSOFSKY (eds.), *Adjudicating Climate Change. State, National, and International Approaches*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, pp. 99 ss.; M.C. BLUMM, M.C. WOOD, "No Ordinary Lawsuit": *Climate Change, Due Process, and the Public Trust Doctrine*, in *American University Law Review*, 2017, vol. 67, n. 1, p. 23.

Quindi, se da una parte l'uso della PTD nel contenzioso climatico potrebbe rappresentare una risposta all'inerzia dei decisori politici in materia di clima<sup>28</sup>, dall'altra il riconoscimento dell'atmosfera come parte del PT non lascerebbe la problematica dei cambiamenti climatici comunque esposta alla contingente "sensibilità" politica di chi di volta in volta è al potere<sup>29</sup>.

Ecco, la prima questione da dipanare è appunto quella di stabilire se l'atmosfera possa essere ricompresa tra le risorse in PT<sup>30</sup>. Se è vero che la PTD non è "immutabile"<sup>31</sup>, occorre considerare che, a fronte di qualche decisione "progressista", la *doctrine*, nella giurisprudenza delle corti americane, è rimasta per lo più focalizzata su questioni riguardanti le acque navigabili, mantenendo spesso una prospettiva utilitaristica<sup>32</sup>. L'inclusione dell'atmosfera nel trust, con l'affermazione dei doveri che ne derivano per i governi, richiederebbe giudici disposti a innovare<sup>33</sup>.

In effetti, in molte sentenze emerge un approccio piuttosto prudente partendo dalla constatazione che l'estensione all'atmosfera rappresenta un significativo allontanamento da come la *doctrine* è stata tradizionalmente applicata<sup>34</sup>. In tal senso, una decisione emblematica è quella emessa nell'ottobre 2020 dalla Corte Suprema dell'Oregon in *Chernaik v. Brown*<sup>35</sup>; i giudici, pur riconoscendo che la PTD possa essere modificata per considerare i mutamenti nelle

<sup>28</sup> M. BELLEVILLE, K. KENNEDY, *Cool Lawsuits – Is Climate Change Litigation Dead After Kivalina v. Exxonmobil?*, in *Appalachian Natural Resources Law Journal*, 2013, vol. 7, p. 82.

<sup>29</sup> M.C. BLUMM, M.C. WOOD, "No Ordinary Lawsuit", cit., p. 24.

<sup>30</sup> C. EVANS, *Atmospheric Trust Litigation*, in *West Coast Environmental Law Blog*, 2011, June 13, <https://www.wcel.org/blog/atmospheric-trust-litigation>.

<sup>31</sup> M. KWATERSKI SCANLAN, *The Evolution of the Public Trust Doctrine and the Degradation of Trust Resources: Courts, Trustees and Political Power in Wisconsin*, in *Ecology Law Quarterly*, 2000, vol. 27, n. 1, p. 135.

<sup>32</sup> Sul punto: A. BALLENTINE, *Full of hot air: why the atmospheric trust litigation theory is an unworkable attempt to expand the public trust doctrine beyond its common law foundations*, in *Dartmouth Law Journal*, 2014, vol. 12, n. 2, pp. 122 ss.; J.B. RUHL, J. SALZMAN, *Ecosystem Services and the Public Trust Doctrine*, cit., pp. 228 ss.

<sup>33</sup> C. EVANS, *Atmospheric Trust Litigation*, cit.

<sup>34</sup> *Alec L. v. Jackson*, 863F. Supp. 2d 11, 13 (D.D.C. 2012).

<sup>35</sup> *Chernaik v. Brown*, 367 Or. 143 (Or. 2020).

esigenze della società<sup>36</sup>, si sono rifiutati di allargare la PTD per coprire altre risorse naturali, come l'atmosfera<sup>37</sup>.

Un secondo ostacolo per le azioni ATL è legato al problema della legittimazione ad agire (*standing*). A questo proposito, a partire dagli anni quaranta del XX secolo, la Corte Suprema degli Stati Uniti, attraverso un'interpretazione della seconda sezione dell'articolo III della Costituzione Federale (e, nello specifico, del cosiddetto *cases and controversies criterion*), ha affermato la necessità di verificare il requisito dello *standing* per garantire che chi agisce in giudizio abbia un interesse "reale" nella causa<sup>38</sup>; così, per valutare se vi sia legittimazione, le corti federali seguono il test di *Lujan v. Defenders of Wildlife*<sup>39</sup>, in base al quale devono essere soddisfatte tre condizioni: (1) la concretezza e l'attualità della lesione (*injury in fact*), (2) l'esistenza di un nesso di causalità tra la lesione e la condotta contestata (*causation*) e (3) la probabilità che l'asserito danno possa essere riparato mediante una decisione favorevole (*redressability*)<sup>40</sup>. Chiaramente a livello statale i requisiti dello *standing* possono divergere, anche se circa la metà degli Stati si sono conformati allo standard di *Lujan*<sup>41</sup>. Nelle cause ATL l'argomento dello *standing* è stato dunque richiamato da numerosi convenuti, spesso con successo. Un esempio in tal senso è costituito dalla decisione dell'*Arizona Court of Appeals* del 2013 in *Butler v. Brewer*<sup>42</sup>, dove la Corte ha rilevato la mancanza di *standing* dei ricorrenti dal punto di vista della *redressability*<sup>43</sup>.

<sup>36</sup> *Id.* at 156.

<sup>37</sup> *Id.* at 169-70.

<sup>38</sup> Si vedano: B.C. MANK, *Standing for Private Parties in Global Warming Cases: Traceable Standing Causation Does Not Require Proximate Causation*, in *Michigan State Law Review*, 2012, p. 875; M. JUHN, *Taking a Stand: Climate Change Litigants and the Viability of Constitutional Claims*, in *Fordham Law Review*, 2021, vol. 89, n. 6, pp. 2746 ss.

<sup>39</sup> *Lujan v. Defenders of Wildlife*, 504 U.S. 555 (1992).

<sup>40</sup> F. SCALIA, *La giustizia climatica*, in *federalismi.it*, 2021, n. 10, p. 277.

<sup>41</sup> A. CHRISTIANSEN, *Up in the Air: A Fifty-State Survey of Atmospheric Trust Litigation Brought by Our Children's Trust*, in *Utah Law Review*, 2020, n. 3, p. 876.

<sup>42</sup> *Butler v. Brewer*, 1 CA-CV 12-0347 (Ariz. Ct. App. Mar. 14, 2013).

<sup>43</sup> È bene evidenziare come la *Court of Appeals* non si sia espressa rispetto dell'appartenenza dell'atmosfera al PT.

Per un commento sulla sentenza: A. CHRISTIANSEN, *Up in the Air*, cit., p. 883; S. FANETTI, *La public trust doctrine: dalle origini alla climate change litigation*, in *The Cardozo Electronic Law Bulletin*, 2022, vol. 28, n. 2, pp. 20 ss.

Strettamente connessa al tema della legittimazione ad agire è la *political question doctrine*, secondo cui alcune questioni, in ossequio al principio della separazione dei poteri, devono essere affidate a un *elected branch of government* e non possono essere affrontate dalle corti con un'indebita incursione nella sfera "politica"<sup>44</sup>. Così, ad esempio, in *Kanuk v. Alaska*<sup>45</sup>, la Corte Suprema dell'Alaska ha affermato che fissare standard per le emissioni di anidride carbonica e ordinare allo Stato di intraprendere azioni per soddisfarli sono *nonjusticiable political questions* perché richiedono un'indagine scientifica e una valutazione politica che non competono a una corte, ma al potere legislativo o a quello esecutivo<sup>46</sup>.

Le difficoltà incontrate dalle azioni ATL nelle corti statali si riscontrano, in maniera del tutto analoga, anche a livello federale, dove, peraltro, emerge la già citata annosa questione se la PTD sia esclusiva pertinenza del diritto statale o possa estendersi anche all'ambito federale<sup>47</sup>. Effettivamente, la prima azione proposta con il supporto di OCT presso i giudici federali – *Alec L. v. Jackson* (in seguito ridenominata *Alec L. v. McCarthy*) – si incagliò proprio su questo punto; la *D.C. Circuit Court of Appeals*<sup>48</sup>, riferendosi a un recente precedente della Corte Suprema, fu molto chiara nell'affermare che la PTD non fosse applicabile al governo federale<sup>49</sup>: «(t)he Supreme Court in *PPL Montana* [...] repeatedly referred to “the” public trust doctrine and directly and categorically rejected any federal constitutional foundation for that doctrine, without qualification or reservation»<sup>50</sup>.

<sup>44</sup> Sul punto: J.R. MAY, *AEP v. Connecticut and the Future of the Political Question Doctrine*, in *The Yale Law Journal Online*, 2011, vol. 121, p. 127; M. ROSSO GROSSMAN, *Climate Change and the Individual*, cit. p. 357.

<sup>45</sup> *Kanuk v. State of Alaska, Department of Natural Resources*, 335 P.3d 1088 (Alaska 2014).

<sup>46</sup> *Id.* at 1099.

<sup>47</sup> M. BURGER, J. GUNDLACH, *The Status of Climate Change Litigation: A Global Review*, Sabin Center for Climate Change Law, Columbia Law School & UN Environment, 2017, pp. 24 ss. ([https://scholarship.law.columbia.edu/sabin\\_climate\\_change/98/](https://scholarship.law.columbia.edu/sabin_climate_change/98/)).

<sup>48</sup> *Alec L. ex rel. Loorz v. McCarthy*, 561 F. App'x 7 (D.C. Cir. 2014).

<sup>49</sup> R.S. ABATE, *Atmospheric Trust Litigation: Foundation for a Constitutional Right to a Stable Climate System?*, in *George Washington Journal of Energy and Environmental Law*, 2019, vol. 10, n. 1, p. 36.

<sup>50</sup> *Alec L. ex rel. Loorz v. McCarthy*, 561 F. App'x, at 8.

Il caso federale di ATL più noto è però il successivo *Juliana v. United States*. Senza entrare nel dettaglio della vicenda giudiziaria e delle ampie argomentazioni proposte dai ricorrenti<sup>51</sup>, la controversia offre particolari spunti proprio rispetto alla PTD, soprattutto nell'ormai celebre ordinanza della giudice Aiken della *U.S. District Court of Oregon*<sup>52</sup>, con cui viene respinta la richiesta dei convenuti di dichiarare l'azione inammissibile. Oltre a riconoscere un diritto fondamentale a un sistema climatico "in grado di sostenere la vita umana"<sup>53</sup>, la decisione propone un'interessante lettura della PTD. Anzitutto, va detto che la giudice non si pronuncia sull'appartenenza dell'atmosfera al PT: non è necessario determinarlo dal momento che gli attori hanno lamentato che le scelte e le azioni del governo in materia di clima abbiano violato la PTD anche in connessione al mare territoriale, risorsa certamente in PT<sup>54</sup>. Su queste basi, contrariamente a quanto affermato in *Alec L. v. McCarthy*, viene anche respinta la tesi della non applicabilità della PTD al governo federale: come gli Stati, anche il governo federale è *trustee* di risorse – tra cui, appunto, i mari territoriali – a beneficio del popolo<sup>55</sup>. Da ultimo, la decisione chiarisce come le rivendicazioni di PT concernano attributi intrinseci della sovranità: il PT obbliga il governo a tutelare i beni del trust e tale obbligo non può essere "cancellato" da una legge; di conseguenza, anche se esistono leggi che intervengono sulla materia, ciò non impedisce di far valere delle pretese fondandole sulla PTD<sup>56</sup>.

<sup>51</sup> In effetti, l'azione si basa non solo sulla PTD, ma anche su argomenti fondati direttamente su disposizioni della Costituzione degli Stati Uniti. Per un approfondimento: F. GALLARATI, *Il contenzioso climatico di tono costituzionale: studio comparato sull'invocazione delle costituzioni nazionali nei contenziosi climatici*, in *BioLaw Journal*, 2022, n. 2, pp. 164 ss.

<sup>52</sup> *Juliana v. United States*, 217 F. Supp. 3d 1224 (D. Or. 2016).

<sup>53</sup> *Id.* at 1250.

<sup>54</sup> *Id.* at 1255-1256.

<sup>55</sup> *Id.* at 1256-1259. Sul punto: C. KELLY, *Where the Water Meets the Sky: How an Unbroken Line of Precedent from Justinian to Juliana Supports the Possibility of a Federal Atmospheric Public Trust Doctrine*, in *N.Y.U. Environmental Law Journal*, 2019, vol. 27, n. 2, pp. 226 ss.

<sup>56</sup> *Juliana*, 217 F. Supp. 3d, at 1259-1260. Si veda anche: Z.L. BERLINER, *What about Uncle Sam - Carving a New Place for the Public Trust Doctrine in Federal Climate Litigation*, in *University of Pennsylvania Journal of Law and Social Change*, 2018, vol. 21, n. 4, pp. 350 ss.

L'entusiasmo suscitato dalla decisione è stato, tuttavia, in poco tempo frenato: l'ordinanza della giudice Aiken è stata, infatti, ribaltata dalla *Ninth Circuit Court of Appeals*<sup>57</sup>, che, nel gennaio 2020, ha sottolineato la carenza di legittimazione dei ricorrenti sotto il profilo della *redressability*<sup>58</sup>. Da una parte, la Corte ha ritenuto che la dichiarazione richiesta, con cui si sarebbe dovuta accertare la violazione della Costituzione da parte del governo, non avrebbe riparato gli asseriti danni patiti dagli attori a causa dei cambiamenti climatici, ma al più avrebbe offerto un "solievo psichico"<sup>59</sup>. Dall'altra parte, la Corte ha sostenuto di non avere il potere di adottare l'ingiunzione sollecitata dai ricorrenti, ossia di ordinare al governo di definire un piano per eliminare gradualmente le emissioni di combustibili fossili e diminuire i livelli di anidride carbonica nell'atmosfera<sup>60</sup>. Ordinare il piano, supervisionarlo e controllarne l'applicazione costituirebbero, infatti, un intervento giudiziario eccessivo: tutto ciò richiederebbe che i giudici si pronuncino sulla sufficienza della risposta del governo e quindi assumano scelte politiche complesse, scelte che, invece, spettano al ramo esecutivo e a quello legislativo<sup>61</sup>.

### 3. *La public trust doctrine nel contenzioso climatico fuori dagli Stati Uniti*

Da un punto di vista generale, occorre evidenziare come la PTD non sia un'"esclusiva" degli USA avendo avuto diffusione anche in altri ordinamenti di *common law* o in "sistemi misti" rispetto ai qua-

<sup>57</sup> *Juliana v. United States*, 947 F.3d 1159 (9th Cir. 2020).

<sup>58</sup> *Id.* at 1169-1173.

<sup>59</sup> *Id.* at 1170.

<sup>60</sup> Va detto che la Corte ha anche affermato di essere "scettica" sul fatto che l'ingiunzione richiesta fosse sostanzialmente in grado di riparare i danni patiti dai giovani attori perché essa, da sola, non avrebbe risolto il problema dei cambiamenti climatici globali (*Id.* at 1171).

<sup>61</sup> *Id.* at 1170-1173. Per un commento: C.N. KEMPF, *Why Did So Many Do So Little? Movement Building and Climate Change Litigation in the Time of Juliana v. United States*, in *Texas Law Review*, 2021, vol. 99, n. 5, pp. 1023 ss.; M.C. WOOD, "On the Eve of Destruction": *Courts Confronting the Climate Emergency*, in *Indiana Law Journal*, 2022, vol. 97, n. 1, pp. 273 ss.

li il *common law* ha esercitato una notevole influenza<sup>62</sup>. Non deve quindi stupire che la *doctrine* appaia come argomento centrale nel contenzioso climatico di diversi Paesi<sup>63</sup>.

Così, in Canada, un gruppo di quindici bambini e giovani, con l'aiuto di OCT, ha promosso una causa (*La Rose v. Her Majesty the Queen*) lamentando che le politiche del governo federale del Canada contribuiscono al *climate change* e, pertanto, determinano una compromissione di fondamentali risorse in *public trust*: le acque navigabili, le coste e il mare territoriale, l'aria (inclusa l'atmosfera) e il permafrost. Nell'azione si chiede, da una parte, di accertare che le azioni del governo violano la Carta canadese dei diritti e delle libertà (Sezioni 7 e 15) e la *public trust doctrine* e, dall'altra, di ingiungere al governo di adottare e attuare un *Climate Recovery Plan* volto alla riduzione delle emissioni di gas serra e alla decarbonizzazione del sistema energetico del Paese<sup>64</sup>. La causa è attualmente pendente davanti alla *Federal Court of Appeal*, dopo che il giudice di prima istanza ha dichiarato inammissibile l'azione<sup>65</sup> affermando, tra l'altro, in modo perentorio che «the public trust doctrine [...] does not exist in Canadian law»<sup>66</sup>.

<sup>62</sup> Ad esempio, in India la Corte Suprema, a partire da *M.C. Mehta v. Kamal Nath and Others* (1997 1 SCC 388), ha chiarito che la PTD è parte integrante del sistema legale indiano e che lo Stato è *trustee* di tutte le risorse naturali che sono intrinsecamente destinate all'uso e al godimento pubblico. Allo stesso modo, nelle Filippine la nota sentenza della Corte Suprema *Oposa v. Factoran* (G.R. No. 101083, 224 S.C.R.A. 792, 1993) ha identificato la PTD all'interno del diritto costituzionale a un ambiente salubre. La PTD è stata usata dalle Corti in Uganda per impedire la conversione delle foreste in terreni per la coltivazione della canna da zucchero, mentre in Kenya per obbligare il governo a trattare adeguatamente le acque reflue. In Sud Africa, infine, la PTD è stata evocata in alcune leggi che indicano il governo come *trustee* delle risorse naturali. Per un approfondimento: R.D. SAGARIN, M. TURNIPSEED, *The Public Trust Doctrine*, cit., p. 482. In ogni caso, è stato evidenziato come la *doctrine* sia stata introdotta anche in alcuni sistemi di *civil law*. Sul punto: B. POZZO, *Climate Change Litigation in a Comparative Law Perspective*, in F. SINDICO, M.M. MBENGUE (eds.), *Comparative Climate Change Litigation: Beyond the Usual Suspects*, Cham, Springer, 2021, p. 603; D.G. DYER, *California Beach Access: The Mexican Law and the Public Trust*, in *Ecology Law Quarterly*, 1972, vol. 2, n. 3, pp. 571-611.

<sup>63</sup> V. JACOMETTI, *Climate Change Litigation*, cit., p. 7.

<sup>64</sup> Per un approfondimento: <http://climatecasechart.com/non-us-case/la-rose-v-her-majesty-the-queen/>.

<sup>65</sup> Federal Court of Ottawa, *Cecilia La Rose v. Her Majesty the Queen*, T-1750-19, judgment of 27 October 2020, 2020 FC 1008.

<sup>66</sup> *Id.* at 93. Sul punto: F. GALLARATI, *Il contenzioso climatico di tono costituzionale*, cit., pp. 171 ss.

Sempre fuori dagli USA, un altro caso interessante è *Ali v. Pakistan*, in cui una bambina di sette anni (Rabab Ali), supportata da OCT, ha sostenuto che il governo, consentendo lo sviluppo di un nuovo bacino carbonifero nel deserto del Thar e le conseguenti emissioni di gas a effetto serra, ha violato, accanto a diritti costituzionali fondamentali (alla vita, alla proprietà, alla dignità umana [...]), la *public trust doctrine* in relazione all'atmosfera e al clima del Pakistan<sup>67</sup>; la causa, presentata direttamente avanti alla Corte Suprema del Pakistan nel 2016, è ancora in attesa della fissazione dell'udienza di merito<sup>68</sup>.

Un'ulteriore causa climatica che evoca la PTD è *Pandey v. India*. L'azione<sup>69</sup>, proposta da una bambina di nove anni, evidenziava come l'India fosse il terzo maggiore emettitore nazionale di gas serra a livello internazionale (dopo Cina e Stati Uniti) e tra i paesi più esposti agli impatti dei cambiamenti climatici; pertanto, veniva richiesto al *National Green Tribunal of India* di ordinare al governo nazionale di adottare idonee misure, tra cui l'inclusione dei cambiamenti climatici nelle procedure di valutazione di impatto ambientale, la realizzazione di un inventario nazionale delle emissioni di gas serra e la preparazione di un bilancio nazionale del carbonio con cui valutare gli effetti delle emissioni di particolari progetti<sup>70</sup>. A fondamento del ricorso, venivano richiamati gli impegni assunti dall'India nell'ambito dell'Accordo di Parigi, l'obbligo dello Stato di proteggere e migliorare l'ambiente (ex articolo 48A della Costituzione) e il rispetto della PTD. A riguardo della *public trust doctrine*, *Pandey* sottolineava come lo Stato fosse *trustee* di risorse naturali fondamentali per la sopravvivenza e il benessere dell'uomo, da cui discendeva un dovere fiduciario di mitigazione dei cambiamenti climatici ai fini di salvaguardare tali risorse a beneficio della generazione attuale e

---

<sup>67</sup> *Rabab Ali v. Federation of Pakistan* (Supreme Court of Pakistan, Constitutional petition filed 5 April 2016). Sul punto: B.J. PRESTON, *The Evolving Role of Environmental Rights in Climate Change Litigation*, in *Chinese Journal of Environmental Law*, 2018, vol. 2, n. 2, p. 143.

<sup>68</sup> <https://www.ourchildrenstrust.org/pakistan-global-summary>.

<sup>69</sup> *Ridhima Pandey v. Union of India*, Application No 187/2017 (*Pandey application*).

<sup>70</sup> <http://climatecasechart.com/non-us-case/pandey-v-india/>.

delle generazioni future<sup>71</sup>. Nonostante l'ampia attenzione ricevuta a livello internazionale, il *National Green Tribunal*, in una laconica decisione<sup>72</sup>, ha essenzialmente ignorato buona parte delle argomentazioni presentate<sup>73</sup> e si è limitato a dichiarare che non vi è motivo di presumere che l'Accordo di Parigi e altri accordi internazionali non siano riflessi nelle politiche del governo indiano o non siano presi in considerazione nella concessione delle autorizzazioni ambientali<sup>74</sup>.

I casi appena enucleati attestano come la PTD sia stata essenzialmente "esplorata" nell'ambito della *climate change litigation* di sistemi di *common law*; tuttavia alcuni hanno sottolineato che la *doctrine* o un suo equivalente funzionale potrebbero trovare applicazione anche in contesti di *civil law*<sup>75</sup>. In tal senso, echi della PTD sarebbero rinvenibili nella poco conosciuta *Environment People Law v. The Cabinet of Ministers of Ukraine*<sup>76</sup>. Nell'azione, presentata nel 2011 con il sostegno di OCT, la ricorrente ha sostenuto, tra l'altro, il mancato rispetto dell'obbligo di regolamentare efficacemente l'aria, risorsa naturale che, in forza della Costituzione, è di proprietà del popolo ucraino ed è gestita, per conto di questo, dal governo<sup>77</sup>. Le richieste formulate sono state parzialmente accolte dal tribunale amministrativo distrettuale di Kiev che ha ordinato al governo di predisporre una valutazione dei progressi del Paese verso la realizzazione degli obiettivi di riduzione fissati dal Protocollo di Kyoto<sup>78</sup>.

---

<sup>71</sup> *Pandey application* at 3.

<sup>72</sup> National Green Tribunal, *Ridhima Pandey v. Union of India*, Original Application No 187/ 2017, January 15, 2019.

<sup>73</sup> B. OHDEDAR, *Climate Change Litigation in India and Pakistan: Analyzing Opportunities and Challenges*, in I. ALOGNA, C. BAKKER, J.P. GAUCI (eds.), *Climate Change Litigation: Global Perspectives*, Leiden, Brill-Nijhoff, 2021, p. 114.

<sup>74</sup> National Green Tribunal, *Ridhima Pandey v. Union of India*, at 2.

<sup>75</sup> Tra gli altri: J. LIN, *Litigating Climate Change in Asia*, in *Climate Law*, 2014, vol. 4, n. 1-2, pp. 148 ss.

<sup>76</sup> Per il testo del ricorso in inglese: <https://www.ourchildrenstrust.org/ukraine-global-summary>. Sul punto: B.J. PRESTON, *The Evolving Role of Environmental Rights*, cit., pp. 142 ss.

<sup>77</sup> Il riferimento va, in particolare, all'articolo 13 della Costituzione dell'Ucraina.

<sup>78</sup> M.C. BLUMM, M.C. WOOD, "No Ordinary Lawsuit", cit., p. 82.

#### 4. Conclusioni

Numerosi studiosi, specialmente in Nordamerica, considerano la PTD uno strumento molto potente per la tutela di fondamentali risorse naturali e, nello specifico, per il contrasto ai cambiamenti climatici<sup>79</sup>. In effetti, i giudici potrebbero “sfruttare” la *doctrine* come argomento chiave per sopperire a leggi e *policy* ambientali che, soprattutto negli USA, si caratterizzano per contingenza, mutevolezza e sviluppi non lineari. Da qui, l’attenzione sempre viva degli *scholars* che, in innumerevoli articoli, hanno cercato di esplorare ogni angolo della PTD e di applicarla a qualsiasi cosa, dal suolo all’atmosfera<sup>80</sup>.

In pochi però si sono posti le domande forse più importanti: «Does the doctrine work? And if so, when does it work? And how?»<sup>81</sup>. In altre parole, al di là delle disquisizioni teoriche, occorre chiedersi se la PTD abbia una qualche rilevanza “pratica”, divenendo il – o almeno un – perno argomentativo delle decisioni giudiziarie nel contenzioso ambientale e climatico; ecco, rispetto alla *climate change litigation* negli USA, non pare che questo sia avvenuto, pur con qualche rimarchevole eccezione (come, in primis, la decisione della giudice Aiken in *Juliana*).

Le difficoltà incontrate sul fronte della PTD – prime fra tutte quelle relative allo *standing* e alla *political question doctrine*<sup>82</sup> – hanno peraltro portato i ricorrenti ATL a rivedere la propria strategia giudiziaria, con azioni in cui alla PTD vengono affiancati soprattutto riferimenti a principi costituzionali<sup>83</sup>; è quanto accaduto, ad esempio, in *Juliana* o in *Held v. Montana*, caso recentissimamente assunto all’onore delle cronache per la ‘storica’ sentenza a favore degli attivisti ambientali, pronunciata il 14 agosto 2023 dalla giudice Kathy Seeley della *First Judicial District Court of Montana*<sup>84</sup>. Ora, al

<sup>79</sup> V. JACOMETTI, *Climate Change Litigation*, cit., p. 7.

<sup>80</sup> Sul punto: J. REGALIA, *The Public Trust Doctrine and the Climate Crisis: Panacea or Platitute?*, in *Michigan Journal of Environmental & Administrative Law*, 2021, vol. 11, n. 1, pp. 1-38.

<sup>81</sup> *Ivi*, p. 9.

<sup>82</sup> A. BALLENTINE, *Full of hot air*, cit., p. 136.

<sup>83</sup> A. CHRISTIANSEN, *Up in the Air*, cit., p. 867.

<sup>84</sup> Il testo della decisione è disponibile al seguente link: [https://climate-casechart.com/wp-content/uploads/case-documents/2023/20230814\\_docket-](https://climate-casechart.com/wp-content/uploads/case-documents/2023/20230814_docket-)

netto dell'efficacia di questi argomenti "aggiuntivi", rimane il rischio di utilizzare la *doctrine* a mo' di elegante (e inutile) infiorescenza di più saldi appigli giuridici.

Diverse perplessità interessano anche le azioni ATL al di fuori degli USA, finora proposte con esiti poco brillanti; tuttavia, in questo caso forse è opportuno sospendere il giudizio sulle potenzialità della PTD, essendo il suo utilizzo nella *climate change litigation* ancora in uno stato embrionale<sup>85</sup>.

---

CDV-2020-307\_order.pdf. Essendo la sentenza intervenuta nelle more della pubblicazione del presente lavoro non è possibile offrirne qui un'analisi puntuale. In estrema sintesi, secondo la Corte, sono incostituzionali le disposizioni del *Montana Environmental Policy Act* che proibiscono di considerare nelle *environmental reviews* le emissioni di gas serra e i corrispondenti impatti sul clima. Questa limitazione rappresenta una violazione del diritto costituzionale a un ambiente pulito e salubre e di altri diritti connessi (*equal protection*, dignità, libertà, salute e sicurezza), oltre che della *public trust doctrine*.

Per un approfondimento: <https://www.ourchildrenstrust.org/montana>; S. BOOKMAN, *Held v. Montana: A Win for Young Climate Advocates and What It Means for Future Litigation*, in *Harvard Law School Environmental and Energy Law Program*, 2023, August 30, <https://eelp.law.harvard.edu/2023/08/held-v-montana/>.

<sup>85</sup> G. CORSI, *A bottom-up approach to climate governance: the new wave of climate change litigation*, ICCG Reflection No. 57, October 2017, p. 7, <https://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2017/11/A-bottom-up-approach-to-climate-governance-the-new-wave-of-climate-change-litigation.pdf>.

