

LA RESPONSABILITÀ DEGLI STATI NEL CONTRASTO AL CAMBIAMENTO CLIMATICO TRA OBBLIGAZIONE CLIMATICA E DIRITTO AL CLIMA

ATTILIO PISANÒ

*Dipartimento di Scienze Giuridiche
Università del Salento
attilio.pisano@unisalento.it*

ABSTRACT

Who can fight against climate change and global warming? Who ought to fight? What is the role of the human rights-based climate change litigation? The paper tries to answer these questions, having as a starting point the definition of a “minimum content” of the fight against climate change and global warming. Acting against climate change and global warming firstly means carrying out a global collective action involving actors (individuals, States, enterprises, generations) with different levels of awareness and responsibility. Given the above, the paper focuses on the “climate legal obligation” whose source is rooted in the International (United Nations Framework Convention on Climate Change, Kyoto Protocol, Paris Agreement) and EU climate law, with the aim to point out the legal duties of every single State. Consequently, the paper underlines how the climate obligation specifically requires the adoption of mitigation measures in order to reduce greenhouse gas emissions. Finally, moving from the Dutch Urgenda case, the paper points out the role of the human rights-based climate change litigation in the global fight against climate crisis.

KEYWORDS

Climate Change; Human Rights; Climate Change Litigation; Climate Law.

I TERMINI DELLA QUESTIONE CLIMATICA

Marcello Di Paola, in *Cambiamento climatico. Una piccola introduzione* (2015), definiva la questione climatica «come il più vasto problema di azione collettiva che l'umanità abbia mai dovuto affrontare, dalle caratteristiche sia intra che inter-generazionali», perché, spiegava, «nel perseguire obiettivi legittimi e isolatamente innocui [...] ogni attore -si tratti di individui, aziende, nazioni o generazioni- contribuisce a configurare un risultato cumulativo che nessuno desidera o intende configurare, le cui implicazioni negative saranno sofferte in tutto il mondo per centinaia se non migliaia di anni avvenire»¹.

¹ Sul punto si veda M. Di Paola, *Cambiamento climatico. Una piccola introduzione*, Roma, LUISS, 2015, pp. 11-13.

La definizione dalla quale prendiamo le mosse ha il merito da un lato di compendiare alcuni tra gli elementi che indubbiamente marcano la questione climatica, la quale appare complessa, tra le altre cose, per l'eziologia (che affonda le sue radici anche nel passato), per le necessarie soluzioni di politica del diritto (che intrecciano piani normativi diversi), per la non linearità delle dinamiche che legano la condotta climalterante al danno climatico e agli effetti negativi del danno climatico². Dall'altro, però, la definizione *de qua* consente di evidenziare quello che possiamo definire "il contenuto minimo" del contrasto al cambiamento climatico che si sostanzia nella necessità di strutturare un'«azione collettiva» senza la quale non è possibile definire alcuna politica regolativa di contrasto al cambiamento climatico³.

«Un'azione collettiva», inoltre, particolarmente articolata poiché deve coinvolgere non solo attori estremamente diversi (individui, aziende, nazioni o generazioni, riprendendo Di Paola) ma anche attori con consapevolezza e responsabilità differenti. Un'azione che, come ogni azione che voglia definirsi collettiva, presuppone una sensibilità diffusa verso la gravità della crisi climatica (quello che possiamo definire un *ethos* climatico) e necessita di un coordinamento al fine di garantire che l'azione *de qua* possa produrre effetti tangibili che dovrebbero concretizzarsi nella riduzione del rischio di danno climatico con conseguente riduzione del rischio degli effetti negativi determinati dal danno climatico.

Tengo subito a specificare che, seppur astrattamente le azioni di contrasto al cambiamento climatico possano essere mitigative e/o adattive, ritengo soltanto le prime idonee ad affrontare alla radice la crisi climatica. Le politiche mitigative, difatti, sono finalizzate alla diminuzione delle emissioni antropiche climalteranti nell'atmosfera, principali responsabili dell'aumento medio della temperatura terrestre negli ultimi decenni. Tali politiche hanno una funzione genuinamente "preventiva", poiché sono definite muovendo da valutazioni relative al rischio climatico basate su elementi scientifici (sono e devono necessariamente essere misure *science-based*) e vengono parametrizzate su quell'unità quantitativa rappresentata dal c.d. "carbon budget"⁴. Se, pertanto, le emissioni antropiche climalteranti sono la causa

² Sul punto rimando a A. Pisanò, *Guerra e cambiamento climatico. Non c'è contrasto al cambiamento climatico senza pace*, in "Eunomia. Rivista di studi su pace e diritti umani", 1, 2022, pp. 69-75.

³ Seguendo Furio Cerutti, si utilizzeranno diverse espressioni (cambiamento climatico antropogenico, riscaldamento globale, cambiamento climatico) per riferirsi al cambiamento climatico *determinato* da attività di origine umane, al di là della naturale variabilità del clima e del naturale apporto dell'uomo all'equilibrio climatico. Una *capacità determinante*, quella dell'uomo, causata principalmente dall'aumento incontrollato delle emissioni di gas a effetto serra *-in primis* anidride carbonica e dalla parallela diminuzione della capacità dei sistemi naturali di assorbire tali gas. Cfr. F. Cerutti, *Sfide globali per il Leviatano. Una filosofia politica delle armi nucleari e del riscaldamento globale*, Milano, Vita&Pensiero, 2010, p. 104.

⁴ La quantità di anidride carbonica che può essere ancora emessa nell'atmosfera senza pregiudicare il riscaldamento climatico nei limiti definiti dal diritto climatico, in particolare dall'Accordo di Parigi, 2°C o preferibilmente 1,5°C rispetto ai valori preindustriali.

principale del riscaldamento globale (alla quale aggiungere altre cause, come la deforestazione pluviale, il consumo di suolo, l'allevamento intensivo di bovini, ecc.) e se l'obiettivo principale dell'azione collettiva dovrebbe essere quello della riduzione del rischio di danno climatico (con conseguente riduzione del rischio degli effetti negativi determinati dal danno climatico) allora appare evidente che la strada principale per ottenere questo obiettivo sia quella di intervenire direttamente sulle emissioni climalteranti.

Le azioni adattive, invece, hanno una funzione completamente diversa perché sono finalizzate all'adozione di quelle misure a livello locale che riducono sogli effetti negativi del danno climatico, agendo dunque non sull'eziologia del fenomeno (le emissioni di gas serra nell'atmosfera) ma sugli effetti dell'epifenomeno (l'impossibilità di coltivare un terreno nei pressi della foce di un fiume a causa del cuneo salino dovuto all'azione congiunta di siccità e innalzamento del livello del mare). Le misure adattive, dunque, non possono essere considerate preventive e in un certo senso sono del tutto inutili senza un'azione mitigativa, poiché gli effetti negativi del danno climatico saranno maggiormente amplificati nei Paesi più poveri e vulnerabili che non avranno mezzi (anche economici) per affrontare l'impatto di tali effetti (l'innalzamento del livello del mare, siccità, carenza di acqua, fenomeni meteorologici estremi e via discorrendo). Rappresentato in questi termini, dunque, si può dire che il contrasto al riscaldamento globale necessita di un'azione collettiva al fine del raggiungimento di un obiettivo strategico (la riduzione delle emissioni climalteranti), attraverso l'adozione di misure che intrecciano piani normativi diversi (internazionale, regionale e domestico) con l'obiettivo finale di stabilizzare l'aumento medio della temperatura terrestre (entro i limiti previsti dall'Accordo di Parigi).

Così inquadrati i termini della questione climatica, possiamo inquadrarla meglio sollevando due questioni utili a comprendere anche il ruolo che il linguaggio normativo dei diritti può avere nel contrastare il cambiamento climatico antropico.

La prima questione è quella relativa all'individuazione degli attori impegnati in quella che abbiamo definito, movendo da Di Paola, un'«azione collettiva». Chi può contrastare il cambiamento climatico?

La seconda questione è quella, propriamente giuridica, legata all'obbligo di contrastare il cambiamento climatico. Chi deve contrastare il cambiamento climatico?

CHI PUÒ CONTRASTARE IL CAMBIAMENTO CLIMATICO?

Essendo la variabilità del clima «un fenomeno naturale che ha accompagnato l'alba e l'evoluzione dell'uomo»⁵, l'uomo, ogni singolo uomo, è parte (è sempre stato parte) del sistema climatico il quale influenza (come ha sempre influenzato) la

⁵ G. Orombelli, *Premessa*, in M. Migliavacca e L. Rigamonti (a cura di), *Cambiamenti climatici. Un approccio interdisciplinare per capire un Pianeta in trasformazione*, Bologna, il Mulino, 2010, p. 19.

vita (non solo umana) dato che i suoi elementi (definiti dall'art. 1 comma 3 della Convenzione Quadro sui Cambiamenti Climatici come «l'insieme dell'atmosfera, idrosfera, geosfera e delle relative interazioni»⁶) interagiscono con la vita dell'uomo (non solo dell'uomo), condizionandone l'esistenza.

Per questa ragione appare impossibile definire, con precisione, ruolo e responsabilità dei tanti attori che impattano (o hanno impattato) negativamente sul sistema climatico, alterandone l'equilibrio.

L'uomo, difatti, ha sempre contribuito a definire il sistema climatico, tagliando alberi, coltivando la terra, bruciando legna. Epperò è anche vero che negli ultimi due secoli la specie umana (l'*homo sapiens* o sedicente *sapiens*⁷) ha sviluppato una innaturale capacità *climadeterminante* che non ha mai avuto prima, facendo entrare l'uomo in quell'era geologica definita comunemente "antropocene"⁸.

D'altro canto, però, l'alterazione dell'equilibrio climatico (anche per cause antropiche) dipende da una complessa serie di eventi che producono ritorni (*feedback*) positivi o negativi in un lasso di tempo difficile da definire.

Ciò significa che la natura dinamica, non statica, del processo-cambiamento climatico fa sì che se anche se oggi l'intera umanità smettesse di emettere gas serra (cosa di per sé impossibile) la temperatura terrestre comunque continuerebbe ad aumentare nei prossimi decenni, come conseguenza delle emissioni in atmosfera degli ultimi decenni.

Queste considerazioni preliminari sono necessarie perché consentono di distinguere due ulteriori questioni, tra loro diverse. La prima relativa a chi abbia la responsabilità (anche storica) del cambiamento climatico. La seconda relativa a chi può oggi contrastare il cambiamento climatico.

Chi può dunque contrastare il cambiamento climatico antropico oggi?

Lapalissianamente potremmo rispondere a questa domanda dicendo che il cambiamento climatico antropogenico può essere contrastato solo dalla specie umana perché essa l'ha determinato.

Se volessimo però indagare più approfonditamente sul ruolo specifico di chi, dovendo concorrere ad un'azione collettiva, dovesse venir coinvolto, ci

⁶ Il clima, invece, è definibile come una variabile spazio-temporale della temperatura, la quale, riprendendo testualmente Michele Carducci, «comprende l'insieme delle condizioni medie di tempo di certe località e dell'intera Terra, in tutte le interazioni osservabili, compresa quella umana, dentro un intervallo temporale più lungo di quello meteorologico». M. Carducci, *Cambiamento climatico (diritto costituzionale)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche. Aggiornamento*, Milano, Wolters Kluwer Italia, 2021, p. 53.

⁷ «La specie umana è diventata un rullo geologico globale [...] in grado di alterare sottosuolo, superficie e atmosfera terrestri [...]: gas serra in concentrazioni abnormi, fiumi deviati, montagne scavate, enormi quantità di ossa di polli, bovini e suini, deforestazione selvaggia, scorie radioattive, metalli pesanti, plastiche in ogni dove. Ecco qui è passata una bestia particolare, *Homo* sedicente *sapiens*». T. Pievani, M. Varotto, *Viaggio nell'Italia dell'antropocene. La geografia visionaria del nostro futuro*, Città di Castello, Aboca, 2021, p. 73.

⁸ P.J. Crutzen, *Benvenuti nell'Antropocene!*, a cura di A. Parlangeli, Milano, Mondadori, 2005.

troveremmo dinnanzi ad una situazione ben più articolata che abbraccia attori molto diversi per interessi, per potere economico e/o politico (con conseguente diversa capacità di orientare le scelte di politica mitigativa e/o adattiva), per l'impatto che ognuno di loro può avere sul sistema climatico (l'impronta carbonica), infine per il coinvolgimento diretto o indiretto, più o meno consapevole, più o meno necessario, nel complesso processo di alterazione dell'equilibrio climatico,

Attori, che però, per dare origine ad un'azione collettiva strategicamente orientata, tutti devono avere una parte nel contrasto al cambiamento climatico: dalla "casalinga di Voghera" (o il casalingo di Voghera, mi si passi l'esempio *gender friendly* e popolare) che ricorre all'utilizzo di elettrodomestici ad alto consumo energetico alimentati da energia fossile agli amministratori locali che chiudono un occhio (anche due) dinnanzi al consumo selvaggio di suolo a fini edificativi; dai capi di Stato di regimi la cui natura autocratica trova origine e legittimazione nei benefici derivati dalla produzione e commercializzazione su scala globale di carbone, petrolio, gas naturale (i c.d. "petrolstati") ai capi di Stato dei Paesi in via di industrializzazione che si trovano, per la prima volta nella loro storia, nella condizione di migliorare le condizioni di vita dei propri cittadini, approfittando dei vantaggi legati alla globalizzazione economica e alla possibilità di commercializzare prodotti a basso costo da filiera industriale alimentata dalle più semplici fonti energetiche (quelle fossili) reperibili sul mercato (es. India); dai dirigenti delle industrie dei combustibili fossili, responsabili direttamente o indirettamente, anche storicamente, dell'immissioni in atmosfera di gas-serra, a quelli delle aziende impegnate nell'allevamento intensivo di bovini o nella deforestazione del patrimonio silvicolo, soprattutto di origine pluviale.

In questo scenario, un approccio genuinamente consapevole e responsabile, sul proscenio cosmopolitico, l'unico sul quale giocare la partita climatica, richiederebbe, ad esempio, al cittadino del mondo occidentale (quello più ricco e che ha più beneficiato dello sviluppo economico e sociale determinato al ricorso massivo alle fonti fossili) di mettere in discussione in maniera radicale il suo modo di pensare, di agire, alcune tra le sue abitudini quotidiane da sempre considerate innocue (accompagnare il proprio figlio in macchina a una scuola che dista cinquecento metri dalla propria abitazione, utilizzare uno smart-phone che si alimenta di energia derivata da fonti fossili e per lo stesso motivo fare una doccia di acqua calda), per valutare, di volta in volta, le conseguenze che tali azioni hanno sul sistema climatico, in un continuo ridisegnare i confini tra spazio pubblico e spazio privato⁹.

Sarebbe sbagliato, però, caricare sulle spalle del singolo individuo la responsabilità per le sorti dell'intera umanità. Qualsiasi comportamento virtuoso (posto in essere da cittadini realmente in grado di porre in essere comportamenti virtuosi)

⁹ Cfr. M. Di Paola, D.W. Jamieson, *Cambiamento climatico, liberalismo e la distinzione pubblico/privato*, in A. Andronico, M. Meli (a cura di), *Diritto e Antropocene. Mutamenti climatici e trasformazioni giuridiche*, in "Teoria e Critica della Regolazione Sociale", 2, 2020, pp. 61-85.

produrrebbe un impatto minimo nel contrasto collettivo e globale al cambiamento climatico se le fonti di approvvigionamento energetico di un intero sistema sociale (non solo produttivo) dipendessero (come dipendono in larga parte) in maniera predominante da fonti fossili.

CHI DEVE CONTRASTARE IL CAMBIAMENTO CLIMATICO?

1.1. Lo Stato può contrastare il cambiamento climatico

Se, pertanto, è vero che appare impossibile definire in maniera univoca chi può contrastare il cambiamento climatico, è altrettanto vero che la stessa incertezza non caratterizza la domanda sul chi deve contrastare il cambiamento climatico. Soprattutto se la prospettiva deontica da assumere è quella giuridica.

Certamente, se si dovesse creare un *ethos* climatico, centrato sul comune senso di appartenenza alla famiglia umana e sulle sue sorti, tutti i potenziali attori (chi può) avrebbero il dovere morale di attivarsi.

Il problema è che questi stessi attori che dovrebbero avvertire l'imperativo di attivarsi, sono gli stessi che hanno determinato la crisi climatica e pertanto appare difficile ipotizzare che siano in grado di affrontarla in tempo utile per evitare, già in questo decennio, che la deriva del riscaldamento globale divenga incontrollabile.

È certo, poi, che alcuni tra gli attori (tra i più influenti tra gli attori) che abbiamo esemplificato nel paragrafo precedente non solo non hanno alcun interesse a farsi parte ligia, ma hanno l'interesse opposto, anche promuovendo una certa lettura che individua l'eziologia del riscaldamento globale non in attività antropiche, derubricandolo, dunque, a fenomeno naturale.

Se, però, la prospettiva diventa giuridica, allora lo scenario cambia radicalmente e diviene molto meno nebuloso.

Tra gli attori che devono fare la loro parte nel contrasto al cambiamento climatico, difatti, c'è ne è uno che non solo ha un ruolo-chiave ma ha anche un'obbligazione giuridica finalizzata al contrasto al cambiamento climatico antropogenico.

Questo attore è lo Stato. Lo Stato può e deve contrastare il cambiamento climatico antropogenico.

Lo Stato, difatti, può contrastare il cambiamento climatico perché, sebbene le emissioni climalteranti si disperdano nell'atmosfera e contribuiscano a determinare il danno climatico con gli effetti negativi ad esso connesso in luoghi diversi (il luogo delle emissioni non corrisponde al luogo in cui si produce l'effetto del danno climatico), esse possono essere imputate ad un determinato territorio, sia nel caso in cui le emissioni dovessero venire calcolate sulla produzione (una centrale elettrica alimentata a carbone in un determinato territorio) che nel caso in cui venissero

calcolate in base al consumo (evidentemente maggiori nei Paesi più ricchi e propensi consumare energia)¹⁰.

Le emissioni, difatti, possono essere attribuite ad uno Stato perché provengono (produzione) da un territorio sottoposto da una sovranità statale, anche se emesse da una pluralità di attori con livelli di consapevolezza e responsabilità evidentemente diversi (la casalinga o il casalingo di Voghera, la centrale elettrica a carbone).

Da questo elemento oggettivo deriva una responsabilità diretta e immediata per ogni singolo Stato, anche nel caso di persistente inattività degli altri Stati ed anche nel caso in cui la riduzione delle emissioni climalteranti di un singolo Stato (se non proprio l'azzeramento, ove fosse possibile), non sia di per sé risolutiva della crisi climatica (in questa battaglia, nessuno si salva da solo).

Inoltre, lo Stato può contrastare il cambiamento climatico perché ha i mezzi per farlo, non tanto (e non solo) coercitivi, quanto quelli regolativi, agendo sulla leva energetica, economica, fiscale per favorire il superamento di un modello di sviluppo centrato sull'utilizzo prevalente, se non esclusivo, delle energie fossili, verso modelli più sostenibili dal punto di vista dell'impatto climatico.

Allo stesso tempo, però, lo Stato può promuovere modelli alternativi (es. la c.d. economia circolare) di sviluppo, oppure coinvolgere direttamente tutti gli attori (cittadini, imprese, istituzioni) rendendoli consapevoli delle loro specifiche responsabilità, contrastando ogni azione lobbistica finalizzata a sabotare il necessario cambiamento di paradigma economico.

Tutto ciò senza dimenticare che la quantità di anidride carbonica che si immette e può essere ancora immessa nell'atmosfera con l'obiettivo di stabilizzare l'aumento medio della temperatura terrestre entro 1,5°-2° C (Accordo di Parigi, *infra*), mettendo al riparo l'umanità dagli effetti più nocivi causati dall'alterazione antropogenica dell'equilibrio climatico, può essere calcolata (il già richiamato "carbon budget") e distribuita tra gli Stati, anche considerando il consumo pro-capite, in maniera tale che i possibili sacrifici, dal punto di vista economico e sociale, connessi alla riduzione delle emissioni vengano ripartiti in maniera più o meno equa tra i vari Stati.

¹⁰ Appare utile richiamare il caso emblematico della Cina riportato da Michele Carducci a proposito dell'individuazione degli elementi di specificità che segnano al giustizia climatica: «Una serie di studi hanno dimostrato che l'aumento delle sue emissioni è dipeso da fattori esterni, connessi alla globalizzazione dei mercati. Infatti, quasi il 50% delle emissioni di questo Paese, a partire dal 2002, sono state generate da due variabili, entrambe estranee alla crescita della popolazione e al cambiamento degli stili di vita dei cinesi: da un lato, l'aumento delle esportazioni per soddisfare la domanda estera; dall'altro, l'aumento dei capitali stranieri in attività energivore interne al Paese, ma funzionali a quelle esportazioni. In poche parole -conclude Carducci- la Cina ha peggiorato il proprio *carbon budget* per produrre beni di consumo per l'Occidente e attraverso investimenti dell'Occidente». In questo caso di chi è la responsabilità delle azioni climalteranti e, quindi, dei susseguenti eventi dannosi? M. Carducci, *La ricerca dei caratteri differenziali della "giustizia climatica"*, in "DPCE. Diritto Pubblico Comparato ed Europeo", 2, 2020, p. 1351.

1.2. *Lo Stato deve contrastare il cambiamento climatico*

1.2.1. *L'obbligazione climatica nel diritto internazionale*

Lo Stato non solo può contrastare il cambiamento climatico, avendone i mezzi, ma ha anche il dovere di farlo.

Un dovere che non è solo morale, ma che deriva da un'obbligazione generale di contrasto al cambiamento climatico (Tribunale Amministrativo di Parigi, caso “*Af faire du Siècle*”, sentenza del 03 febbraio 2021¹¹), tratto distintivo del diritto climatico (Convenzione Quadro sui Cambiamenti Climatici, 1992; Protocollo di Kyoto, 1997; Accordo di Parigi, 2015)¹².

Un'obbligazione complessa da ricostruire perché intreccia frammenti diversi del diritto internazionale, sviluppandosi su piani normativi diversi in un percorso che ha però come fine ultimo il contrasto, da parte degli Stati, al cambiamento climatico antropogenico.

La fonte prima di tale obbligazione va individuata nella Convenzione Quadro sui Cambiamenti Climatici (1992), forse l'esito più rilevante della Conferenza Mondiale delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo di Rio de Janeiro (1992).

La Convenzione Quadro, infatti, rappresenta il primo tentativo di inquadrare giuridicamente la questione climatica, sulla scia delle evidenze scientifiche che andavano emergendo negli anni Ottanta riguardanti l'effetto serra, il buco dell'ozono, il cambiamento climatico antropogenico (l'International Panel on Climate Change, IPCC, venne istituito nel 1988).

La Convenzione, dunque, si proponeva di definire la questione climatica nella sua complessità approfondendo uno sforzo definitorio di particolare rilevanza per definire al tempo stesso le modalità di contrasto¹³.

In questo contesto teso anche a definire gli strumenti di socializzazione della questione climatica entro i confini della comunità internazionale, è bene sottolineare che la Convenzione si riproponeva come obiettivo principale quello di contrastare gli «effetti negativi dei cambiamenti climatici», definiti come quei cambiamenti dell'ambiente fisico o della vita animale e vegetale produttivi di «effetti deleteri per la composizione, la capacità di recupero o la produttività di ecosistemi naturali e gestiti per il funzionamento dei sistemi socioeconomici oppure per la sanità e il benessere del genere umano» (art. 1¹). Effetti negativi e deleteri prodotti da «qualsiasi cambiamento di clima attribuito direttamente o indirettamente ad attività

¹¹ L. Del Corona, *Brevi considerazioni in tema di contenzioso climatico alla luce della recente sentenza del Tribunal Administratif de Paris, sull'Affaire du Siècle*, in “Gruppo di Pisa. La Rivista”, 1, 2021, pp. 327-335.

¹² Cfr. L. Butti, S. Nespore, *Il diritto del clima*, Udine, Mimesis, 2022.

¹³ Cfr. F. Franceschelli, *L'impatto dei cambiamenti climatici nel diritto internazionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019; F. Fracchia, A. Marcovecchio, *Il cambiamento climatico: problema e opportunità per il diritto*, in F. Fracchia, M. Occhiena (a cura di), *Climate Change: la risposta del diritto*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2010, pp. 3-30.

umane, il quale altera la composizione dell'atmosfera mondiale e si aggiunge alla variabilità naturale del clima osservata in periodi di tempo comparabili» (art. 1³).

I due commi in parola appaiono particolarmente significativi, ai fini della definizione dello specifico dovere giuridico degli Stati di contrastare il cambiamento climatico, perché delimitano la cornice nella quale vanno collocati gli specifici impegni assunti da ogni singolo Stato (in ossequio al principio delle responsabilità comuni ma differenziate, art. 3¹) nel contrasto al cambiamento climatico attraverso i successivi Protocollo di Kyoto (1997) e Accordo di Parigi (2015).

Se, difatti, l'art 1¹ della Convenzione delineava l'obiettivo principale della Convenzione nel contrasto ai cambiamenti climatici antropogenici, il successivo secondo comma tratteggiava l'oggetto principale della Convenzione, individuato nella regolamentazione delle attività umane che, alterando l'equilibrio del sistema climatico, rischiavano e/o contribuivano avevano un impatto negativo/deleterio sulla sicurezza umana.

Pertanto, l'obiettivo principale del contrasto al cambiamento climatico antropogenico, veniva specificato in maniera ancor più marcata nell'art. 2 della Convenzione, essendo quello di «stabilizzare [...] le concentrazioni di gas a effetto serra nell'atmosfera a un livello tale che sia esclusa qualsiasi pericolosa interferenza delle attività umane sul sistema climatico».

Ciò significa, inevitabilmente, che il contrasto al cambiamento climatico assume come necessità l'adozione di efficaci azioni mitigative da parte degli Stati finalizzate alla diminuzione delle emissioni di gas serra nell'atmosfera.

Tale assunzione rappresenta il quid unici del dovere giuridico degli Stati di contrasto, agendo sulla causa prima del cambiamento climatico (le emissioni in atmosfera di gas-serra) attraverso l'adozione di efficaci misure mitigative.

Necessità di azioni mitigative che viene ribadita e concretizzata dapprima nel Protocollo di Kyoto (1997), poi nell'Accordo di Parigi del 2015.

Pur diversi per molti aspetti, entrambi i documenti (di diritto cogente), ai quali dobbiamo necessariamente fare un breve cenno, definivano gli strumenti necessari per tratteggiare un cammino comune per ridurre le emissioni in atmosfera di gas-serra climalteranti¹⁴.

Il Protocollo di Kyoto, in particolare, nonostante le tante difficoltà che ne hanno segnato il percorso verso l'entrata in vigore, ha rappresentato un'ulteriore importante svolta nel modo di contrastare il cambiamento climatico perché definiva per la prima volta stringenti obiettivi mitigativi, giuridicamente vincolanti, finalizzati a sostanziare l'obbligazione generale di contrasto al cambiamento climatico già tratteggiata dalla Convenzione Quadro¹⁵.

¹⁴ Sul punto rimando a A. Pisanò, *Il diritto al clima. Il ruolo dei diritti nei contenziosi climatici europeo*, Napoli, ESI, 2022, pp. 120-144.

¹⁵ Nello specifico, difatti, l'art. 3 del Protocollo prevedeva che le parti incluse nell'Allegato I della Convenzione Quadro assicurassero, singolarmente o congiuntamente, che le loro emissioni antropogeniche aggregate di gas ad effetto serra, indicate nell'Allegato A del Protocollo, espresse in anidride carbonica-

L'Accordo di Parigi (2015), invece, muoveva dal riconoscimento dell'esigenza di «una risposta efficace e progressiva all'urgente minaccia dei cambiamenti climatici», condividendo con il modello di governance disegnato dal Protocollo di Kyoto e dalla Convenzione Quadro la necessità di creare meccanismi strutturati di socializzazione della questione climatica, atti a rafforzare la cooperazione intergovernativa, il supporto della società civile e la condivisione delle evidenze scientifiche.

Molto differenti, invece, apparivano le modalità di raggiungimento degli obiettivi mitigativi, perché, il modello di Parigi spostava la struttura dell'obbligazione climatica verso quella di un'obbligazione di risultato, piuttosto che un'obbligazione di mezzi (come invece appariva l'obbligazione climatica nel Protocollo di Kyoto).

Nell'accordo di Parigi, difatti, gli Stati si impegnavano a raggiungere «un equilibrio tra le fonti di emissioni e gli assorbimenti antropogenici di gas a effetto serra nella seconda metà del corrente secolo» (art. 4¹), al fine di conseguire l'obiettivo di lungo termine di mantenere «l'aumento della temperatura media mondiale ben al di sotto di 2°C rispetto ai livelli preindustriali e proseguendo l'azione volta a limitare tale aumento a 1,5°C rispetto ai livelli pre-industriali» poiché tale azione avrebbe ridotto «in modo significativo i rischi e gli effetti dei cambiamenti climatici» (art. 2^{1a}).

L'Accordo di Parigi, dunque, definiva un percorso di accompagnamento e monitoraggio verso il raggiungimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni dei gas ad effetto serra e di mitigazione degli effetti negativi del cambiamento climatico, stimolato dalle Nazioni Unite, nel quale ogni singolo stato, attraverso l'adozione dei c.d. Nationally Determined Contributions, nel rispetto del principio delle responsabilità comuni ma differenziate (art. 4³), definiva i mezzi e i tempi per raggiungere un risultato collettivo (vero oggetto dell'obbligazione climatica post-Parigi), quello di stabilizzare l'aumento medio della temperatura terrestre tra 1,5-2°C rispetto ai livelli preindustriali entro la fine del XXI secolo.

3.2.2. L'obbligazione climatica nel diritto comunitario. Cenni

Un'obbligazione, quella climatica, che non rimane tagliata sul piano internazionale, ma che, nel corso dell'ultimo decennio, si è rafforzata a livello comunitario, in considerazione della centralità che l'emergenza climatica è andata assumendo nel dibattito pubblico e politico, tanto da essere stata riconosciuta dal Parlamento

equivalente (CO₂eq), non superassero le quantità loro assegnate al fine di ridurre il totale delle emissioni di tali gas di almeno il 5% rispetto ai livelli del 1990 nel periodo di adempimento 2008-2012 (per i Paesi dell'Unione Europea la riduzione avrebbe dovuto essere dell'8%, per gli Stati Uniti del 7%, per il Giappone e il Canada del 6%). Nel rispetto del principio della responsabilità comune ma differenziata, dunque, il Protocollo di Kyoto prevedeva sostanzialmente due regimi giuridici: uno generale per tutti gli Stati-parte, l'altro specifico per i Paesi ricompresi nell'Allegato I della Convenzione Quadro i quali avrebbero dovuto implementare gli obblighi previsti dal Protocollo, tramite politiche e misure atte alla riduzione dell'emissione di gas ad effetto serra e all'assorbimento di tali gas tramite pozzi (sinks, ovvero foreste, gestione dei suoli e dell'agricoltura), sforzandosi altresì di ridurre al minimo qualsiasi impatto negativo sugli altri Stati-parte, in particolar modo sui Paesi in via di sviluppo.

Europeo che, sulla scia dei «dati scientifici più recenti ed esaustivi sugli effetti dannosi dei cambiamenti climatici presentati nella relazione speciale dell'IPCC *Riscaldamento globale di 1,5°C* [2018]», in una risoluzione del 2019, invitava la Commissione, gli Stati membri dell'Unione, e tutti gli attori globali a «dichiarare il proprio impegno, a intraprendere con urgenza le azioni concrete necessarie per combattere e contenere tale minaccia [climatica e ambientale] prima che [fosse] troppo tardi»¹⁶.

Stesso Parlamento Europeo che, nel gennaio 2020, adottava una risoluzione sul progetto di *Green Deal* proposto dalla Commissione, riconoscendo, primo, probabilmente, tra gli attori che hanno una parte nel processo di produzione del diritto climatico e/o del diritto dei cambiamenti climatici, «a tutte le persone che vivono in Europa», al di là della cittadinanza, la possibilità di «godere senza discriminazione del diritto fondamentale a un ambiente sicuro, pulito, sano e sostenibile e a un clima stabile». Diritto a un clima stabile, chiosava il Parlamento Europeo, che «deve essere garantito mediante politiche ambiziose e deve essere pienamente applicabile attraverso il sistema giudiziario a livello nazionale e dell'UE»¹⁷.

Le citate risoluzioni del Parlamento Europeo, però, sono solo l'ultima tappa di un percorso più ampio, che si intreccia con il piano normativo internazionale e viene avviato già alla fine degli anni Duemila, con l'adozione del primo Pacchetto Clima-Energia 20/20/20 (2009) che definiva obiettivi specifici di riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra (-20%), il raggiungimento della quota del 20% di risparmio energetico e l'aumento al 20% del consumo energetico da fonti rinnovabili¹⁸.

Obiettivi resi poi più ambiziosi nel Pacchetto Clima-Energia per il 2030 (2014) che mirava, tra le altre cose, alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra di almeno il 40% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990. Obiettivo poi confermato dal Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio n. 2018/842, del maggio 2018, relativo alle riduzioni di emissioni annuali vincolanti di gas a effetto serra degli Stati membri nel periodo 2021-2030, per i settori non regolati dal sistema di scambio di quote di emissione (*Emission Trading System*), in attuazione degli impegni assunti dall'Unione nell'ambito dell'Accordo di Parigi.

Senza dimenticare che sempre nel 2018, l'Unione adottava il fondamentale Regolamento n. 2018/1999 sulla *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima che prevedeva l'adozione da parte degli Stati membri del Piano Nazionale per l'Energia e il Clima (PNEC), con il quale, ogni Stato, definisce misure e azioni per il raggiungimento degli obiettivi di contrasto al cambiamento climatico (anche,

¹⁶ Risoluzione del Parlamento Europeo del 28 novembre 2019 sull'emergenza climatica ambientale, n° P9_TA(2019)0078.

¹⁷ Parlamento Europeo, *Risoluzione del Parlamento europeo del 15 gennaio 2020 sul Green Deal europeo* (2019/2956(RSP), P9_TA(2020)0005, § 2.

¹⁸ Proposto dal Consiglio europeo di Bruxelles dell'8 e 9 marzo 2007, poi adottato dal Parlamento Europeo e dal Consiglio con le Direttive 2009/28/CE e 2009/29/CE.

ma non solo, mitigativi) per come definiti dalla regolamentazione comunitaria e internazionale.

Mentre nel 2019, l'iniziativa della Commissione per un *Green Deal Europeo*¹⁹ (nella quale si colloca la proposta di Legge Europea sul Clima, 2020), si riproponeva di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050, proponendo l'innalzamento dell'obiettivo UE di riduzione delle emissioni di gas serra per il 2030 sino al 55% rispetto ai livelli del 1990.

IL CLIMATE CHANGE COMMITMENT GAP

Come detto in apertura di questo contributo, “il contenuto minimo” del contrasto al cambiamento climatico si sostanzia nella necessità di struttura un'«azione collettiva» che deve coinvolgere attori accomunati da una comune sensibilità verso l'urgenza climatica (*l'ethos climatico*) e coordinati al fine di garantire che le misure regolative e le conseguenti azioni possano, attraverso la riduzione delle emissioni di gas-serra climalteranti, avere effetti tangibili, contribuendo così a stabilizzare l'aumento medio della temperatura terrestre entro i limiti previsti dall'Accordo di Parigi (1,5-2°C).

È indubbio che negli ultimi trent'anni, a partire dalla Convenzione Quadro, nella comunità internazionale sia emersa una certa sensibilità intorno alla crisi climatica, spesso rappresentata come urgenza o emergenza, ferme restando le (più o meno legittime) diverse posizioni che i singoli Stati hanno sulle specifiche misure da adottare e sulla distribuzione dei costi delle misure mitigative, più di quelle adattive.

Un *ethos* climatico, un comune sentire, forse anche una passa necessariamente da un vero e proprio cambio di paradigma ontologico²⁰, senza il quale sarebbe impossibile costruire un'azione collettiva e che si alimenta dalla crescente consapevolezza dei rischi legati all'aumento incontrollato della temperatura terrestre per cause antropiche.

Tale *ethos* è andato dunque manifestandosi dapprima in ambito scientifico (non senza difficoltà) per poi proiettarsi (non senza difficoltà) in ambito politico, contestualmente alla definizione dell'obbligazione giuridica (internazionale) di contrasto al cambiamento climatico in capo agli Stati e alla definizione di meccanismi di socializzazione e coordinamento (la “Conferenza delle Parti”, COP) della questione climatica senza i quali nessuna azione collettiva (internazionale, regionale, interstatale, transnazionale) si sarebbe mai potuta costruire.

¹⁹ Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. Il Green Deal europeo*, COM(2019) 640 final, Bruxelles 11 dicembre 2019.

²⁰ Cfr sul punto A. Porciello, *Filosofia dell'ambiente. Ontologia, etica, diritto*, Roma, Carocci, 2022.

Sebbene, dunque, la lente stato-centrica che caratterizza questo contributo non sia (e non debba) l'unica possibile e non rappresenti l'unica strada percorribile, essa lente è probabilmente quella che, operando sulla leva del potere statale (e dei relativi mezzi di coordinamento, indirizzo, coercizione) consente di caratterizzare l'azione di contrasto al cambiamento climatico come un'azione di politica del diritto (climatico) che assume come punto focale un'obbligazione giuridica (l'obbligazione climatica).

Per questo motivo, negli ultimi anni, si sono moltiplicati i contenziosi climatici mossi nei confronti degli Stati, tanto da rappresentarne la categoria più numerosa²¹.

Tali contenziosi sono centrati prevalentemente su quello che potremmo definire il “*climate change commitment gap*”, intendendo con questa espressione il solco intercorrente tra quello che gli Stati si obbligano a fare, dicono di volersi impegnare a fare o (peggio) dicono di fare nel contrasto al cambiamento climatico (le *climate change policies*) e quello che poi effettivamente fanno (*climate change practices*)²².

Un *gap* che assume l'esistenza di un'obbligazione giuridica di contrasto al cambiamento climatico e si manifesta, chiaramente, quando agli Stati viene chiesto conto delle misure adottate (o adottande) per adempiere all'obbligazione di contrasto al cambiamento climatico che essi stessi hanno assunto, per il tramite della Convenzione Quadro e dell'Accordo di Parigi²³.

In questo *humus* attecchiscono le recriminazioni e le pretese degli attivisti climatici, sempre più preoccupati dall'inattivismo degli Stati, dall'attivismo di facciata, dal benaltrismo shorternistico o dall'attivismo deficitario, a fronte della conclamata consapevolezza dell'intera comunità internazionale da un lato dei rischi che gravano

²¹ Si vedano in proposito i due report UNEP, *The Status of Climate Change Litigation. A Global Review*, Nairobi, Kenya, 2017; *Global Climate Litigation Report: 2020 Status Review*, Nairobi, Kenya, 2020.

²² Un *gap* certificato dallo United Nations Environmental Programme (UNEP) nel suo ultimo *Emission Gap Report*. L'UNEP definisce «*the emissions gap for 2030*» «*as the difference between the estimated total global GHG emissions resulting from the full implementation of the NDCs, and the total global GHG emissions from least-cost scenarios that keep global warming to 2°C, 1.8°C or 1.5°C, with varying levels of likelihood*». Tra le altre cose, il report evidenzia come i *Nationally Determined Contributions* degli Stati funzionali al raggiungimento degli obiettivi dell'Accordo di Parigi siano *highly insufficient*, specificando che «*current commitments by countries as expressed in their unconditional and conditional NDCs for 2030 are estimated to reduce global emissions by 5 and 10 per cent respectively, compared with current policies and assuming that they are fully implemented. To get on track for limiting global warming to below 2.0°C and 1.5°C, global GHG emissions must be reduced by 30 and 45 per cent respectively, compared with current policy projections*». UNEP. *Emission Gap Report 2022. The Closing Window. Climate crisis calls for rapid transformation of societies*, 2022, p. XIX.

²³ S. Baldin, P. Viola, *L'obbligazione climatica nelle aule giudiziarie. Teorie ed elementi determinanti di giustizia climatica*, in “DPCE. Diritto pubblico comparato ed Europeo”, 3, 2021, pp. 597-630; B. Mayer, *Climate Change Mitigation as an Obligation Under Human Rights Treaties*,² in “The American Journal of International Law”, 115, 3, 2021, pp. 409-451.

sulla sicurezza umana e dall'altro della responsabilità (giuridica) che ogni Stato ha assunto nel contrastare il cambiamento climatico²⁴.

I CONTENZIOSI STRATEGICI E IL RICORSO ALL'ARGOMENTO DEI DIRITTI. IL PARADIGMA URGENDA

Il mancato (o non corretto) adempimento dell'obbligazione climatica da parte degli Stati, dunque, fornisce ragioni e argomenti agli attivisti climatici per avviare un contenzioso climatico, accendendo così le corti che si propongono come nuovi attori nella *governance* transnazionale del contrasto al cambiamento climatico. Il contenzioso climatico (*climate change litigation*) è, difatti, una particolare specie di contenzioso strategico²⁵, calibrata sul «rapporto giuridico climalterante»²⁶ intrecciante attività umane e cambiamento climatico.

Pertanto, nella *congerie* di contenziosi climatici, quelli propriamente focalizzati sulla verifica del rispetto da parte dei governi degli obiettivi mitigativi oggetto dell'obbligazione climatica appaiono quelli meglio “vestiti” sull'emergenza climatica, la cui causa scatenante è rappresentata proprio dalle emissioni climalteranti.

²⁴ C. Rodríguez-Garavito (a cura di), *Litigating the Climate Emergency. How Human Rights, Courts and Legal Mobilization can Bolster Climate Action*, Cambridge, Cambridge University Press, 2022; F. Sindico, M.M. Mbengue (a cura di), *Comparative Climate Change Litigation: Beyond the Usual Aspects*, Cham, Springer Nature Switzerland, 2021; W. Kahl; M.P. Weller (a cura di), *Climate Change Litigation. A Handbook*, Munchen, Beck, 2021; I. Alogna, C. Bakker, J.P. Gauci (a cura di), *Climate Change Litigation: Global Perspectives*, Leiden/Boston, Brill Nijhoff, 2020; C. Cournil, *Les grandes affaires climatiques*, Aix-en-Provence: Droits International, Comparé et Européen, 2020. Disponibile on line <http://dice.univ-amu.fr/fr/dice/dice/publications/confluence-droits>; A. Giordano, *Climate Change e strumenti di tutela. Verso la public interest litigation?*, in “Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario”, 6, 1, 2020, pp. 763-790.

²⁵ Joana Setzer e Lisa Vanahala, in *Climate change litigation: A review of research on courts and litigants in climate governance*, muovendo dall'analisi della letteratura scientifica, inserivano la *climate change litigation* nel più ampio fenomeno della «*regulation through litigation*» individuandone tre specifiche declinazioni: a) «*the failure to reach agreement on a comprehensive, binding international treaty to limit GHG emissions at the UNFCCC Conference of the Parties in Copenhagen in 2009 was seen as a major driver of climate change litigation*»; b) «*litigation activity was understood to be a response to the existence as well as the dearth of climate change regulation at the national level*»; c) «*scholars noted that in some cases courts were understood as venues in which to support, contest or augment the implementation and enforcement of climate change*». Secondo questa analisi, concludevano Setzer e Vanahala, «*climate litigation emerged as a response to institutional failures at both the international and national level and as an instrument to debate, enforce, augment, or challenge climate litigation*». È da rilevare che, con riferimento alla prima declinazione, Setzer e Vanhala sottolineavano come il quadro si sia complicato in seguito all'entrata in vigore dell'Accordo di Parigi il quale «*broke new ground in international climate policy, acknowledging the primacy of domestic politics in climate change policy-making and allowing countries to set their own level of ambition for climate change mitigation*». J. Setzer, L.C. Vanhala. *Climate Change Litigation: a review of research on courts and litigants in climate governance*, in “Wiley Interdisciplinary Review of Climate Change”, 14, 2019 <https://doi.org/10.1002/wcc.580> pp. 7-8.

²⁶ M. Carducci, *La ricerca...*, op. cit., p. 1365.

In questa particolare fattispecie di contenziosi climatici, l'intento principale dei ricorrenti o degli attori che promuovono il contenzioso, difatti, è proprio quella di incidere sulle scelte politiche che spesso risentono di logiche shortermistiche, rifuggono dalla prospettiva del futuro²⁷ o (peggio) strizzano l'occhio a teorie a teorie pseudoscientifiche negazionistiche.

La capacità di condizionare la discrezionalità politica dei contenziosi climatici riposa difatti tanto nella specificità dell'oggetto del contendere che va approcciato assumendo le ragioni della scienza (ruotanti di norma intorno alle evidenze fornite dai report IPCC) quanto nella possibilità di ricorrere all'argomento dei diritti con il fine ultimo di restringere, quanto più possibile, la discrezionalità dei decisori politici-maggioritari.

Il peso della nota vicenda Urgenda (*benchmark* europeo per i contenziosi climatici azionati contro lo Stato e ricorrenti all'argomento dei diritti) riposa proprio nel fatto che in essa troviamo tutti gli elementi caratterizzanti i contenziosi climatici che si ripropongono come obiettivo finale quello di far prendere sul serio la questione climatica agli Stati, agendo sulla leva giudiziaria per spingere i decisori politici ad adottare efficaci misure mitigative in grado di ridurre l'impatto delle di gas-serra climalteranti sull'equilibrio climatico.

La vicenda, in particolare, ha origine nel 2013, in Olanda, quando una rete di cittadini e attivisti climatici, costituitisi in una fondazione denominata Urgenda (crasi di *Urgent Agenda*), supportata dal *Dutch Research Institute for Transitions* dell'Erasmus University of Rotterdam, movendo dalle evidenze del *Quarto Assessment Report* dell'IPCC, aveva presentato dinnanzi alla Corte distrettuale dell'Aja un ricorso chiedendo che la condotta dello Stato olandese in tema di contrasto ai cambiamenti climatici fosse dichiarata inadeguata e lesiva, tra le altre cose, dei diritti garantiti dagli articoli 2 (diritto alla vita) e 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) della CEDU²⁸.

²⁷ Cfr. sul punto F. Menga, *L'emergenza del futuro. I destini del pianeta e le responsabilità del presente*, Roma, Donzelli, 2021; F. Menga, F. Ciaramelli (a cura di), *Il diritto di fronte al futuro: le sfide della giustizia intergenerazionale*, in "Rivista di Filosofia del Diritto", 2, 2021, pp. 253-343.

²⁸ G. van der Veen, K.J. de Graaf, *Climate change litigation in the Netherlands. The Urgenda case and beyond*, in W. Kahl, M.P. Weller (a cura di), *Climate Change Litigation*, Munchen, Verlag C.H. Beck, 2021, pp. 363-377; C.W. Backes, G.A. van der Veen, *Urgenda: the Final Judgment of the Dutch Supreme Court*, in "Journal for European Environmental & Planning Law", 17, 2020, pp. 307-321; F. Passarini, *CEDU e cambiamento climatico, nella decisione della Corte Suprema dei Paesi Bassi nel caso Urgenda*, in "Diritti umani e Diritto internazionale", 14, 3, 2020, pp. 777-785; V. Jacometti, *La sentenza Urgenda del 2018: prospettive di sviluppo del contenzioso climatico*, in "Rivista Giuridica dell'ambiente", 34, 1, 2019, 121-139; T. Scovazzi, *L'interpretazione e l'applicazione "ambientalista" della Convenzione Europea dei Diritti Umani, con particolare riguardo al caso "Urgenda"*, in "Rivista Giuridica dell'Ambiente", 34, 3, 2019, pp. 619-633; P.G. Ferreira, *Common but differentiates responsibilities in the national courts: lessons from Urgenda v. Netherlands*, in "Transnational Environmental Law", 5, 2, 2016, pp. 329-351.

Per l'effetto, i ricorrenti chiedevano che fosse riconosciuta la responsabilità civile dello Stato olandese, per aver violato il dovere di diligenza (*duty of care*) nel definire le sue azioni di contrasto al cambiamento climatico (parametrate proprio sul Quarto Report dell'IPCC) e, pertanto, che lo stesso venisse condannato ad adottare le necessarie misure al fine di ridurre le emissioni climalteranti del 40% (o almeno del 25%) entro il 2020, rispetto ai valori del 1990.

La vicenda si concludeva nel gennaio 2020, con una sentenza della Corte Suprema (la Hoge Raad dell'Aja, una corte con funzioni nomofilattiche) la quale, in ultima analisi, limitava a due le questioni principali da risolvere: se lo Stato olandese fosse obbligato o meno a ridurre, entro la fine del 2020, le emissioni di gas serra originate dal suolo olandese di almeno il 25% rispetto al 1990 e se la corte stessa potesse ordinare allo Stato di provvedere in tal senso.

In continuità con quanto affermato dalla Corte d'Appello nel secondo grado di giudizio, la Hoge Raad, nel suo percorso logico-argomentativo, assumeva come dato di fatto la gravità della situazione legata al riscaldamento globale (in verità non contestata neanche dalla parte resistente), ricostruendo l'obbligazione climatica dello Stato olandese, derivata dall'intreccio tra diritto internazionale (Convenzione Quadro, Protocollo di Kyoto, poi Accordo di Parigi) e diritto dei diritti umani (CEDU in particolare). Secondo la Hoge Raad, dunque, lo Stato olandese avrebbe l'obbligo giuridico di assumere le più appropriate nel caso in cui fosse accertata l'esistenza di un rischio reale e immediato per la vita o il benessere dei individui (rischio "certificato" dal report IPCC).

Da ciò, la corte derivava uno specifico *duty of care* in capo allo Stato che, nel caso specifico, veniva radicato, oltreché sulla CEDU (artt. 2, 8), anche su una serie di norme di diritto privato olandese in tema di responsabilità civile extracontrattuale, nonché di rango costituzionale.

In particolare, dalla possibile violazione degli artt. 2 e 8 della CEDU, la Corte Suprema (estendendo alla questione climatica una costante giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti Umani in materia ambientale) ricavava una specifica obbligazione positiva finalizzata all'assunzione di tutte quelle misure «*actually suitable to avert the imminent hazard as much as reasonably possible*».

Il *thema decidendum*, pertanto, si riduceva ad un giudizio di valutazione sull'adeguatezza delle azioni del governo olandese.

La Hoge Raad, quindi, ricostruiva l'obbligazione climatica tra diritto internazionale e comunitario, rimarcando la rilevanza della UNFCCC, dalla quale veniva fatta derivare una responsabilità diretta e immediata per le emissioni provenienti dal territorio di ogni Stato parte, anche nel caso di persistente inerzia degli altri Stati parte²⁹.

²⁹ Perchè, nel rispetto del principio delle responsabilità comuni ma differenziate, sosteneva la Corte, «a Country cannot escape its own share of responsibility to take measures by arguing that compared to the rest of the world, its own emissions are relatively limited in scope and that a reduction

La Corte, poi, al fine di giudicare la ragionevolezza e l'adeguatezza delle *policy* del governo olandese, conveniva, in continuità con le due precedenti sentenze di primo e secondo grado, che il diligente adempimento dell'obbligazione climatica e di quella derivante dagli artt. 2 e 8 della CEDU richiedesse una riduzione delle emissioni di gas serra di almeno il 25% entro la fine del 2020, proprio come richiesto da Urgenda.

Tale valutazione risultava legittimata dal fatto che, secondo la Hoge Raad, vi fosse un «*high degree of consensus in the international community on the need for in any case the Annex I countries [appendice -annex- all'AR4 riferentesi ai Paesi industrializzati, tra cui l'Olanda, n.d.r.] to reduce greenhouse gas emissions by 25% to 40% by 2020, in order to reduce global warming to the maximum of 2°C deemed responsible at the time of AR4*» (§ 7.2.7).

La sentenza Urgenda, pertanto, per la prima volta in Europa ha riconosciuto che l'inadeguatezza delle politiche di contrasto al cambiamento climatico, paramtrate sulle evidenze fornite dell'IPCC, in adempimento delle obbligazioni assunte nel diritto climatico, sono lesive di diritti tutelati convenzionalmente a livello europeo (articoli 2 e 8 CEDU), aprendo così la strada per il riconoscimento di uno specifico diritto al clima.

La vicenda Urgenda non ha solo segnato un importante punto nel modo di tarare le politiche di contrasto al cambiamento climatico antropogenico, ma, soprattutto, ha rappresentato un modello di azione, definendo una nuova grammatica giuridica per le vittime climatiche, favorendo così la fioritura dei successivi contenziosi climatici che hanno tutti replicato *mutatis mutandis* gli argomenti sollevati in giudizio dagli avvocati di Urgenda, compreso quello relativo alla responsabilità degli Stati per la violazioni di diritti umani e/o fondamentali a causa dell'incompatibilità tra gli obiettivi delle politiche mitigative adottate dagli Stati e quelli definiti dal diritto climatico.

Contenziosi che, solo in Europa, sono stati avviati (prima della conclusione della vicenda olandese) in Belgio, Francia, Spagna, Irlanda, Germania, Italia, Repubblica Ceca, dinanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, dando origine a un'azione comune di matrice transnazionale, che ha coinvolto attivisti, avvocati, corti e che ha fatto ricorso, strategicamente, all'argomento dei diritti per indurre i decisori propriamente politici ad adottare politiche mitigative più ambiziose, in linea con gli standard scientifici e nel rispetto degli impegni assunti in ambito internazionale e comunitario³⁰.

of its own emission would have very little impact on a global scale. The State is therefore obliged to reduce greenhouse gas emissions from its territory in proportion to its share of the responsibility» (§ 5.6.1-5.8).

³⁰ Cfr. A. Pisanò, *Il diritto al clima...*, op. cit., pp. 183-303.

IL RUOLO DEI DIRITTI

In questa prospettiva, che mette in risalto il ruolo specifico degli Stati nel contrasto al cambiamento climatico, va collocata anche la riflessione sul contributo del linguaggio normativo alla causa climatica.

Se limitiamo lo sguardo allo spazio giuridico europeo appare evidente che l'argomento dei diritti rappresenta un'importante freccia nella faretra delle ragioni utilizzate dagli attivisti climatici per condizionare le scelte di politica mitigativa dei singoli Stati, in un quadro di cooperazione regionale e internazionale.

L'intreccio tra il diritto dei diritti umani e il diritto climatico non solo limita la discrezionalità del decisore propriamente politico, già condizionata dalle evidenze scientifiche, ma cambia anche il modo di guardare all'obbligazione climatica, indebolendo la dimensione della reciprocità interstatale e valorizzando, invece, proprio la responsabilità di ogni singolo Stato.

È dunque evidente che nei Paesi in cui la dimensione normativa dei diritti è presa sul serio, il riconoscimento, per via pretoria, di uno specifico (nuovo) diritto al clima cambierebbe radicalmente l'approccio all'emergenza climatica.

Questi Paesi, però, rappresentano solo una parte della comunità internazionale, mentre la questione climatica è una questione globale. Ciò significa che la capacità delle corti di impattare efficacemente sulla definizione delle politiche (globali) di contrasto al cambiamento climatico non è un dogma.

Il problema del *gap* tra ciò che gli Stati dicono di fare o di voler fare per contrastare il cambiamento climatico e ciò che essi effettivamente fanno, difatti, è lo stesso atavico problema che attanaglia i diritti umani, i quali soffrono dello stesso *gap*, non essendoci meccanismi di *empowerment* (tanto per il diritto climatico, quanto per il diritto dei diritti umani) che garantiscano alle *paper rules* riguardanti i diritti umani di trasformarsi in *real rules*.

L'adozione della lente dei diritti, però, non altera la natura della questione climatica, la quale rimane sempre come il più vasto problema di azione collettiva che l'umanità abbia mai dovuto affrontare che può essere affrontato sottolineando di volta in volta le responsabilità degli Stati industrializzati, di quelli in via di industrializzazione, dei singoli cittadini con i loro comportamenti energivori, delle aziende petrolifere e via discorrendo.

Un problema al quale ben si presta anche la grammatica dei diritti, ma che rimane un problema complesso che può essere affrontato solo in un contesto, quello cosmopolitico, che difficilmente può essere informato a un principio d'ordine, almeno sin quando l'emergenza climatica non sarà avvertita realmente come tale da tutti gli attori, *in primis* gli Stati, che hanno un ruolo nel contrastare il cambiamento climatico antropogenico.