

GIUSTIZIA AMBIENTALE: UN'ANALISI COMPARATA DEL DIRITTO
ALLA LOTTA CONTRO IL CAMBIAMENTO CLIMATICO*

Marta Amendola**

La dimensione globale ed interdisciplinare della c.d. “questione ambientale” pone lo Stato costituzionale contemporaneo dinanzi impellenti sfide.

Data la sua trasversalità, la definizione di una politica legislativa in materia è intimamente connessa alla necessaria elaborazione di nuovi principi, capaci di guidare le soluzioni giuridiche nella prospettiva dello sviluppo sostenibile e che trovano nel campo del diritto costituzionale la sede più idonea.

L'adozione di disposizioni di contenuto ambientale nelle Carte fondamentali, infatti, è un fenomeno giuridico ampiamente diffuso sul piano internazionale¹.

Siffatta interazione tra ambiente e norma di principio si inserisce nella più ampia “visione ecologica del diritto”, la quale, riconoscendo l'inestricabile legame tra la natura e la realtà giuridica, ambisce ad un adattamento del sistema legale alle istanze climatiche emergenti.

Tale premessa introduce la questione della reale effettività delle clausole costituzionali che, esplicitamente o per via ermeneutica, riconoscono un “diritto ad un ambiente salubre” e, quindi, se queste si traducano in una sorta di “greenwashing costituzionale” oppure se costituiscano il fondamento di un obbligo

* Relazione del 5 dicembre 2023, svolta presso il Dipartimento di Studi Giuridici dell'Università Commerciale L. Bocconi di Milano, in occasione dell'incontro “Diritto e...”.

** Dottoranda di ricerca in Scienze Giuridiche, curriculum giuspubblicistico (XXXVII Ciclo), presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche (Scuola di Giurisprudenza) dell'Università degli Studi di Salerno.

¹ Alcuni studi recenti mostrano che, ad oggi, le Costituzioni di oltre 150 Paesi contengono riferimenti all'ambiente, mentre 110 Paesi accordano protezione costituzionale al diritto ad un ambiente salubre, in alcuni casi attraverso una menzione esplicita, in altri tramite un'interpretazione estensiva di altri diritti costituzionali, cfr. *UN Environment, Environmental Rule of Law: First Global Report (2022)*, in www.unep.org. A questa forma più tradizionale di costituzionalismo ambientale, si è andato poi affiancando più recentemente il fenomeno del c.d. “costituzionalismo climatico”, caratterizzato dall'inserimento in costituzione di clausole specificamente dedicate all'emergenza climatica. In particolare, soltanto le costituzioni di dieci Paesi contengono clausole di questo tipo, ossia quelle di Algeria, Costa d'Avorio, Cuba, Ecuador, Repubblica Domenicana, Thailandia, Tunisia, Venezuela, Vietnam e Zambia.

dello Stato di agire contro le cause e gli effetti del cambiamento climatico ovvero di un diritto soggettivo dei ricorrenti ad essere protetti dallo stesso.

Ebbene, emergono criticità sul piano sostanziale e processuale nell'ambito di quella particolare categoria di contenziosi ambientali denominata "climate dispute", inteso quale «qualsiasi contenzioso amministrativo o giudiziale, di livello federale, statale o locale, in cui gli atti delle parti o le decisioni dei tribunali sollevano direttamente ed espressamente una questione di fatto o di diritto riguardante le cause e gli effetti del cambiamento climatico o delle politiche ad esso correlate²».

Con l'aumento delle controversie riconducibili a tale tipologia di contenziosi sono state avanzate dalla dottrina diverse classificazioni in relazione alla natura dei soggetti coinvolti³, alla particolare finalità perseguita⁴ e alla tipologia di argomentazioni addotte a sostegno delle azioni giudiziarie⁵.

La presente ricerca, in particolare, si propone di analizzare il c.d. "rights-based climate litigation", il quale poggia sulla violazione di diritti umani (o fondamentali, a seconda del contesto) di individui residenti all'estero a causa dell'insufficienza o dell'inadeguatezza delle misure statali di contrasto al cambiamento climatico.

² D. Markell, J. B. Ruhl, *An Empirical Assessment of Climate Change in the Courts: A New Jurisprudence or Business as Usual?*, in *Florida Law Review*, 1 (2012) 15ss. Cfr. F. Gallarati, *Tutela costituzionale dell'ambiente e cambiamento climatico: esperienze comparate e prospettive interne*, in *DPCE online* (2022) 1089ss.

³ Si distingue tra "private law actions", ossia le azioni volte a tutelare l'ambiente e la salute per lo più instaurate nei confronti di soggetti privati e imprese produttrici di emissioni inquinanti, e "public law actions" promosse nei confronti di Governi e Autorità Pubbliche, cfr. F. Ratto Trabucco, *La tutela dell'ambiente fra diritto, antropocentrismo ed ecocentrismo*, in *Danno e responsabilità* (2019) 487ss.; M. Gatti, *Paga (solo) chi inquina? L'attribuzione della responsabilità ambientale nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in M. A. Lupoi (cur.), *Emergenze ambientali e tutela giuridica*, Santarcangelo di Romagna 2017, 149ss.

⁴ In relazione alla finalità di pubblico interesse perseguita dai ricorrenti, si parla di "public interest litigation", F. Gallarati, *Il contenzioso climatico di tono costituzionale: studio comparato sull'invocazione delle costituzioni nazionali nei contenziosi climatici*, in *BioLaw Journal* 2 (2022) 160.

⁵ Altri autori categorizzano a seconda che l'accento sia posto sulla responsabilità civile per i danni derivanti dal cambiamento climatico (c.d. "tort-based litigation") o sulla violazione dei diritti umani causati dal cambiamento climatico (c.d. "rights-based litigation"). Si veda B. Pozzo, *Climate Change Litigation in a Comparative Law Perspective*, in F. Sindico, M. M. Mbengue (ed.), *Comparative climate change litigation: beyond the usual suspects*, Cham 2021, 593-619.

Dall'analisi comparata di recenti pronunce giurisprudenziali, emesse sia da Corti e organismi internazionali nonché da tribunali ordinari e costituzionali di vari ordinamenti nazionali, si evidenziano due problematiche centrali, sebbene piuttosto intuitive.

Trattasi, nello specifico, dell'efficacia extraterritoriale dei diritti fondamentali e della responsabilità proattiva dello Stato nella lotta contro le cause e gli effetti del cambiamento climatico.

Questo si spiega principalmente in ragione della natura transfrontaliera del "climate change", i cui effetti non sono delimitati nel tempo e nello spazio, a dispetto del principio di territorialità secondo il quale l'esercizio della sovranità statale è circoscritta ai confini geografici.

Paradigmatico in tale contesto è il caso "Greenpeace Norway"⁶, definito dalla Corte Suprema norvegese ed attualmente pendente dinanzi alla Corte EDU. Nel caso di specie, i ricorrenti impugnavano le licenze concesse dal governo per l'estrazione petrolifera nell'Artico, sostenendo la violazione dell'art. 112 della Costituzione norvegese, il quale riconosceva «un diritto all'ambiente salubre, imponendo allo Stato il dovere di proteggere l'ambiente per il bene delle generazioni presenti e future». La Corte confermava la legittimità costituzionale di tali atti normativi (*rectius* politici) sull'evidenza che le esternalità negative contestate in giudizio esulassero dall'ambito di operatività territoriale delle disposizioni della Carta fondamentale⁷.

Questa pronuncia evidenzia l'urgenza di definire una nozione di giurisdizione extraterritoriale nel contesto del "climate litigation", per assicurare una concreta tutela costituzionale del "diritto alla lotta contro il cambiamento climatico", specialmente in situazioni dove le azioni di uno Stato producono effetti significativi sui diritti fondamentali oltre i propri confini nazionali.

⁶ *Norwegian Supreme Court, Greenpeace Nordic Ass'n v. Ministry of Petroleum and Energy (People v Arctic Oil)*, definito il 22/12/2020.

⁷ Nel caso di specie, veniva accertato come il 95% delle emissioni prodotte dal petrolio estratto a livello nazionale – e contestate in giudizio – derivava dalla combustione effettuata all'estero a seguito della sua esportazione.

D'altronde, se i beni protetti sono l'ambiente, la biodiversità, gli ecosistemi – e, dunque, in generale anche il clima – ne discende una dimensione transnazionale del dovere di tutela posto in capo allo Stato ed una responsabilità globale da cui nessuno può esimersi.

È, quindi, di fondamentale importanza rivolgersi alle esperienze delle Corti internazionali nelle quali si registra un'interpretazione evolutiva della "jurisdiction" ai fini dell'applicazione dei trattati sui diritti umani.

Nella decisione *Sacchi et al. contro Argentina et al.* del Comitato delle Nazioni Unite per i diritti del fanciullo⁸ e nel parere consultivo "Medio Ambiente y Derechos Humanos" della Corte Interamericana dei Diritti Umani⁹, si evidenzia come le ipotesi di esercizio extraterritoriale della giurisdizione fino ad allora configurate nella prassi delle Corti internazionali secondo il criterio del c.d. "control test"¹⁰ – ossia estendendo gli obblighi degli Stati al di fuori dei propri confini geografici in situazioni in cui gli stessi esercitano una forma di controllo su persone o territori – non si adattavano alla fattispecie del danno ambientale transfrontaliero sottoposte al loro giudizio. In particolare, alla luce del principio di diritto internazionale di responsabilità per danni ambientali extraterritoriali, secondo il quale gli Stati devono garantire che le attività svolte sotto la loro giurisdizione non causino danni significativi all'ambiente in aree non sottoposte al controllo nazionale¹¹, vi è l'obbligo di prevenire danni ambientali transfrontalieri che possano influire sui diritti umani di persone in spazi geografici esterni ai propri confini.

⁸ Comitato per i diritti del fanciullo, C. *Sacchi et al. c. Argentina et al.*, UN Doc. CRC/C/88/D/104/2019, 22 settembre 2021.

⁹ Corte interamericana, parere consultivo "Medio Ambiente y Derechos Humanos", OC-23/17 del 15 novembre 2017, in www.corteidh.or.cr.

¹⁰ Quest'approccio alla giurisdizione basato sul controllo rispecchia perfettamente la concezione della giurisdizione nel diritto internazionale pubblico come strettamente collegata al concetto di sovranità. Cfr. M. Almerighi, G. Alpa, *Diritto e ambiente. Materiali di dottrina e giurisprudenza (Vol. I)*, Padova 1984, 75ss; S. Patti, *Diritto all'ambiente e tutela della persona*, in *Giurisprudenza italiana*, (1980) 26ss.

¹¹ Tale principio fa parte del diritto internazionale consuetudinario in materia ambientale, come affermato dalla Corte di giustizia internazionale dell'Aia. Si veda Corte interamericana, cit. § 96.

Le Corti, dunque, adottano un nuovo criterio per determinare la giurisdizione basato sul nesso di causalità, anche definito “causality test”: in forza del rapporto eziologico tra il danno causato e la condotta attiva e/o omissiva dello Stato di origine intrapresa nel proprio territorio o in zone da esso controllate si estende la giurisdizione statale a vittime potenziali delle conseguenze negative di queste azioni¹².

Tralasciando in questa sede le complessità che possono emergere nel dimostrare tale difficile connessione causale¹³, è cruciale evidenziare che, a seguito di queste pronunce, ci si muove verso la cristallizzazione di un principio di diritto internazionale consuetudinario e dunque vincolante. In questa prospettiva, la “querelle” dottrinarie e giurisprudenziale internazionale sulla soggettività giuridica dell’ambiente, ossia quale autonomo soggetto di diritto, diventerebbe secondaria. Le disposizioni ambientali e climatiche delle Carte fondamentali,

¹² Ai fini della sussistenza di un’eventuale responsabilità dello Stato di origine delle attività dannose per inadempimento del proprio obbligo di evitare danni transfrontalieri, le vittime potenziali delle conseguenze negative di queste attività vengono dunque a trovarsi sotto la sua giurisdizione. Si osserva, infatti, sia scientificamente provato che le emissioni di gas serra che hanno origine in uno Stato parte contribuiscono al peggioramento del cambiamento climatico, e che le condotte di tale Stato possono avere effetti negativi sul godimento dei diritti umani di individui localizzati sia all’interno che all’esterno del suo territorio. Al riguardo la responsabilità dello Stato nel cui territorio hanno avuto origine le attività dannose non sorge in ogni caso, ma è necessario compiere sia un accertamento delle circostanze del caso specifico sia che il danno sia significativo. Facendo inoltre riferimento al principio delle responsabilità comuni ma differenziate stabilito nell’Accordo di Parigi, si afferma che la natura collettiva delle cause del cambiamento climatico non assolve gli Stati parte dalla loro responsabilità individuale che può derivare dal danno che le emissioni originanti nel suo territorio possono causare agli individui, qualunque sia la loro ubicazione. In altri termini, il fatto che il cambiamento climatico possa essere la risultante di un concorso di condotte diverse, non esime uno Stato dalla sua responsabilità individuale. Id, §102ss.

¹³ La nozione troppo ampia di “nesso di causalità”, potrebbe generare una reazione avversa degli Stati, in quanto sarebbe pressoché impossibile per gli stessi dimostrare di aver adeguatamente prevenuto gli effetti negativi dei cambiamenti climatici. L’affermazione generica per cui tutti gli Stati contribuiscono al cambiamento climatico non servirebbe in altri termini a stabilire un nesso di causalità preciso tra la condotta di uno Stato parte ed eventi climatici estremi. In tal senso, E. Carpanelli, *Cambiamenti climatici e obblighi intergenerazionali dinanzi agli organi di controllo istituiti dai trattati sui diritti umani: alcune riflessioni alla luce della recente decisione di irricevibilità del Comitato dei diritti del fanciullo nel caso Sacchi et al. C. Argentina et al.*, in *Il diritto dell’economia* (2021) 75ss.; A. Sardu, *L’evoluzione del concetto di giurisdizione extraterritoriale nel contenzioso climatico internazionale basato sui diritti umani*, in *BioLaw Journal* 2 (2023) 135ss.

infatti, fungerebbero in ogni caso da parametro costituzionale nella definizione e protezione extraterritoriale di diritti umani fondamentali “tradizionali”, come i diritti alla vita, alla salute o all’abitazione, e di obblighi o doveri ad essi correlati (*rectius*, da essi derivanti)¹⁴.

Nel panorama nazionale, tuttavia, si registra una persistente ambiguità interpretativa sulla portata extraterritoriale dei diritti fondamentali.

Tale incertezza deriva, in parte, dalle sfide del bilanciamento tra i doveri di salvaguardia ambientale dello Stato e il principio di sovranità. Questa situazione riflette la complessa intersezione tra la protezione ambientale e il rispetto delle autonomie statali in un contesto globalizzato.

Il caso “Neubauer” deciso dal Tribunale federale costituzionale della Germania nel 2021¹⁵ rappresenta il primo episodio – almeno in Europa – in cui un giudice costituzionale ha affrontato – sebbene non risolto – tali questioni.

La Corte tedesca, in particolare, evocando la distinzione tra la dimensione soggettiva (“Abwehrrecht”) ed oggettiva (“Schutzpflicht”) dei diritti fondamentali invocati dai ricorrenti stranieri, riconosce «concepibile in principio» l’efficacia extraterritoriale delle norme costituzionali nella loro dimensione difensiva (*rectius*, nella loro dimensione di diritti di difesa contro le interferenze statali, come le misure di sorveglianza). La soluzione differisce, invece, per la dimensione oggettiva di diritti di prestazione. Il principio di sovranità, infatti, impedisce allo Stato di agire in territori non rientranti nella propria giurisdizione e perciò di implementare misure di adattamento (quali la creazione di spazi aperti o la modernizzazione delle infrastrutture) in altri Stati.

È evidente che il Tribunale omette di considerare le misure di mitigazione, previste dall’Accordo di Parigi del 12 dicembre 2015 e, prima ancora, nella Convenzione

¹⁴ Cfr. G. Alpa, *Dalla tutela dell’ambiente al riconoscimento della “natura” come soggetto di diritto. Una rivisitazione delle categorie del diritto civile?*, in *Rivista Italiana per le Scienze Giuridiche* 11 (2020) 19 ss.; S. Rodotà, *Dal soggetto alla persona. Trasformazioni di una categoria giuridica*, in *Filosofia politica* 3 (2007) 369ss.

¹⁵ BVerfG, 24 marzo 2021, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20, “Neubauer”.

Quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico del 1992 (UNFCCC), le quali fondano obblighi climatici di riduzione e prevenzione delle emissioni nocive, che inevitabilmente possono incidere sulle condizioni di vita e sui diritti di individui e comunità in altri territori. L'attuazione delle stesse avviene all'interno dei propri confini nazionali, senza perciò richiedere un intervento in Stati terzi e porsi in conflitto con la loro sovranità.

Pertanto, non sembrano sussistere ostacoli di diritto internazionale all'estensione extraterritoriale del dovere di tutela in capo allo Stato, per lo meno rispetto alla propria azione di mitigazione.

Nel nostro ordinamento esso riceve forma concreta dalle norme internazionali e sovranazionali che determinano i doveri climatici statali, attraverso gli artt. 10, 11 e 117 Cost. Si fa riferimento in particolare all'Accordo di Parigi¹⁶, alla Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico (UNFCCC)¹⁷ e al Regolamento (UE) 2021/1119¹⁸.

Una simile considerazione impone allora un ulteriore interrogativo: occorre valutare se sia possibile per il giudice nazionale, nel rispetto del principio di separazione dei poteri, imporre all'Autorità l'adozione di iniziative di abbattimento delle emissioni di gas serra, necessarie a realizzare la stabilizzazione

¹⁶ Ai sensi degli artt. 3 e 4 dell'Accordo di Parigi, gli Stati si sono obbligati a indicare i propri contributi alla risposta mondiale ai cambiamenti climatici.

¹⁷ L'art. 2 UNFCCC pone, per la prima volta, l'obiettivo della stabilizzazione delle concentrazioni di gas a effetto serra.

¹⁸ Il Regolamento (Ue) 2021/1119 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 identifica inediti obblighi per gli Stati membri, in attuazione della Dichiarazione europea dell'emergenza climatica del 2019. Questi vincoli non solo cristallizzano alcuni contenuti dell'Accordo di Parigi, rendendolo inequivocabilmente vincolante come diritto europeo dotato di "primauté", ma soprattutto normativizzano la soglia del pericolo qualificata come insuperabile per porre fine all'emergenza dichiarata. Questa soglia consiste di quattro elementi: il contenimento dell'aumento delle temperature medie globali entro +1,5°C; la tutela della permanenza temporale del contenuto dei diritti fondamentali di fronte alla minaccia esistenziale dell'emergenza; l'abbattimento delle emissioni entro il 2030; la quantificazione di tale abbattimento ad almeno il 55 %, rispetto ai livelli del 1990. Si abilita la competenza concorrente degli Stati ai sensi degli artt. 191 e ss. TFUE, lasciando a ciascuno di essi la responsabilità del potere-dovere di rimozione della situazione di pericolo al loro interno, con l'unica condizione, derivante dall'art. 4 TUE, di astenersi da «qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione», che consistono nel conseguimento definitivo della neutralità climatica europea entro e non oltre il 2050.

climatica e contestualmente a tutelare i diritti umani per le presenti e future generazioni, in conformità con il dovere nazionale ed internazionale di solidarietà intergenerazionale.

La giustiziabilità del *facere* dell'obbligazione climatica è oltremodo pacifica nella giurisprudenza, la quale non esime l'Ente o le Autorità pubbliche da condanne di rimozione del pericolo di lesione dei “fondamental rights”, perpetuato in negligenza o inadeguata custodia da parte di un potere pubblico, nella violazione del principio generale del *neminem laedere*¹⁹.

Nell'ordinamento francese, invece, è lo stesso legislatore ad introdurre una base giuridica specifica per le azioni di condanna alla riparazione del “danno ecologico” nei confronti di “chiunque cagioni” un danno all'ecosistema, attraverso un autonomo capitolo nel “Code civil” (“La réparation du préjudice écologique”, artt. 1246-1251)²⁰.

Dalle osservazioni compiute, emerge che il cambiamento climatico impone una riconsiderazione radicale delle categorie costituzionali: la sovranità è sfidata dalla necessità di soluzioni multilivello per il tramite del diritto internazionale; la separazione dei poteri, così come tradizionalmente intesa, entra in crisi, con giudici sempre più sollecitati a intervenire e colmare le lacune legislative; l'interpretazione dei diritti fondamentali si evolve, liberandosi dai vincoli territoriali e temporali, per includere l'ambiente e il clima come elementi chiave.

¹⁹ Cass., SS.UU., 03/02/2016, n. 2052; Cass., Sez. VI, n. 23/09/2021, n. 25843; Corte Cost., 30/12/1987, n. 641; Id., 24/01/1992, n. 16.

²⁰ L'ordinamento francese, infatti, già da diverso tempo, ha riconosciuto il rango di valore costituzionale fondamentale all'ambiente, attraverso l'adozione della “Charte de l'environnement”, in vigore dal 2004, costituzionalizzando, in particolare, il dovere di tutti di partecipare alla conservazione e al miglioramento dell'ambiente. Con la “loi” n. 1087/2016, inoltre, il legislatore francese ha riservato alla tematica ambientale e, in particolare, alla riparazione del danno ecologico, disposizioni specifiche nel “Code civil”. Nello specifico, l'art. 1246 sancisce un generale dovere di tutela ambientale, secondo cui chiunque cagioni un danno all'ecosistema è tenuto a ripararlo, mentre l'art. 1247 pone la nozione di danno ecologico risarcibile inteso come «le préjudice écologique consistant en une atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement».

Questa situazione sollecita un approccio comparatistico essenziale per affrontare efficacemente questi problemi su scala globale, sottolineando la necessità di un'evoluzione del pensiero costituzionale per rispondere alle sfide poste dal “rights-based climate litigation”.