

Emanuele Guarna Assanti

Il contenzioso climatico europeo

Profili evolutivi dell'accesso alla giustizia
in materia ambientale

FRANCOANGELI

SDP

Studi di
Diritto Pubblico

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con **Adobe Acrobat Reader**



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile **con Adobe Digital Editions**.

Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.

STUDI DI DIRITTO PUBBLICO

Collana diretta da **Roberto Bin, Fulvio Cortese e Aldo Sandulli**

coordinata da **Simone Penasa e Andrea Sandri**

REDAZIONE

Chiara Bergonzini, Fabio Di Cristina, Angela Ferrari Zumbini, Stefano Rossi

COMITATO SCIENTIFICO

Jean-Bernard Auby, Stefano Battini, Daniela Bifulco, Roberto Caranta, Marta Cartabia, Omar Chessa, Mario P. Chiti, Pasquale Costanzo, Antonio D'Andrea, Giacinto della Cananea, Luca De Lucia, Gianmario Demuro, Daria de Pretis, Marco Dugato, Claudio Franchini, Thomàs Font i Llovet, Giulia Maria Labriola, Peter Leyland, Massimo Luciani, Michela Manetti, Alessandro Mangia, Barbara Marchetti, Giuseppe Piperata, Aristide Police, Margherita Ramajoli, Roberto Romboli, Antonio Ruggeri, Sandro Stajano, Bruno Toletti, Aldo Travi, Michel Troper, Nicolò Zanon

La Collana promuove la rivisitazione dei paradigmi disciplinari delle materie pubblicistiche e l'approfondimento critico delle nozioni teoriche che ne sono il fondamento, anche per verificarne la persistente adeguatezza.

A tal fine la Collana intende favorire la dialettica interdisciplinare, la contaminazione stilistica, lo scambio di approcci e di vedute: poiché il diritto costituzionale non può estraniarsi dall'approfondimento delle questioni delle amministrazioni pubbliche, né l'organizzazione e il funzionamento di queste ultime possono ancora essere adeguatamente indagati senza considerare l'espansione e i modi di interpretazione e di garanzia dell'effettività dei diritti inviolabili e delle libertà fondamentali. In entrambe le materie, poi, il punto di vista interno deve integrarsi nel contesto europeo e internazionale. La Collana, oltre a pubblicare monografie scientifiche di giovani o affermati studiosi (**STUDI E RICERCHE**), presenta una sezione (**MINIMA GIURIDICA**) di saggi brevi destinata ad approfondimenti agili e trasversali, di carattere propriamente teorico o storico-culturale con l'obiettivo di sollecitare anche gli interpreti più maturi ad illustrare le specificità che il ragionamento giuridico manifesta nello studio del diritto pubblico e le sue più recenti evoluzioni.

La Collana, inoltre, ospita volumi collettanei (sezione **SCRITTI DI DIRITTO PUBBLICO**) volti a soddisfare l'esigenza, sempre più avvertita, di confronto tra differenti saperi e di orientamento alla lettura critica di problemi attuali e cruciali delle discipline pubblicistiche.

La Collana, inoltre, si propone di assecondare l'innovazione su cui si è ormai incamminata la valutazione della ricerca universitaria. La comunità scientifica, infatti, sente oggi l'esigenza che la valutazione non sia più soltanto un compito riservato al sistema dei concorsi universitari, ma si diffonda come responsabilità dell'intero corpo accademico.

Tutti i volumi pubblicati nella collana sono stati pertanto sottoposti a un processo di *double blind peer review* che ne attesta la qualità scientifica.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Emanuele Guarna Assanti

Il contenzioso climatico europeo

Profili evolutivi dell'accesso alla giustizia
in materia ambientale

FRANCOANGELI

SDP

Studi di

Diritto Pubblico

Il volume è stato pubblicato con il contributo del Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali (DISPeS) dell'Università della Calabria.

Isbn: 9788835158912

Copyright © 2024 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

INDICE

INTRODUZIONE	pag.	7
I. L'EMERSIONE DELLA GIURIDICITÀ DEL CLIMA E IL PROBLEMA DELLA DIFESA PROCESSUALE DELLE PRETESE CLIMATICHE	»	13
1. Interesse al clima e tutela giuridica	»	13
2. Il problema sostanziale della individuazione della situazione giuridica tutelata	»	20
3. Il problema della legittimazione ad agire per la tutela dell'interesse climatico	»	26
II. LA TUTELA DEL CLIMA NELL'ORDINAMENTO GIURIDICO	»	29
1. Gli accordi internazionali sul clima	»	29
1.1. La Convenzione Europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e la giurisprudenza rilevante. Il caso Duarte	»	39
2. La pianificazione e la programmazione della transizione ecologica nell'ordinamento europeo	»	44
2.1. Pianificazione energetica e transizione climatica	»	51
2.2. Il quadro normativo europeo	»	54
2.3. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e il contenzioso climatico innanzi alla Corte di giustizia. Il caso Carvalho	»	60
2.4. Costituzioni europee e tutela dell'ambiente e del clima	»	66
3. La pianificazione e la programmazione della transizione ecologica nell'ordinamento italiano	»	72
3.1. Le <i>Nationally determined contributions</i> (NDCs). La legge climatica, le norme e i principi del Codice dell'ambiente. I principi eco-giuridici	»	80
3.2. Costituzione e tutela dell'ambiente e del clima	»	86

III. ALCUNI CASI DI CONTENZIOSO CLIMATICO	pag. 92
1. Il contenzioso climatico europeo	» 92
2. L'Olanda e il caso "Urgenda"	» 95
3. La Francia e la vicenda dell'"Affaire du Siècle"	» 100
4. La pronuncia del <i>Bundesverfassungsgericht</i> sul caso <i>Neubeuer</i>	» 108
5. Il ricorso promosso in Irlanda da <i>Friends of the Irish Environment</i>	» 114
6. La Spagna: i casi <i>Greenpeace v. España</i>	» 119
7. Il Belgio e il caso "Klimaatzaak"	» 125
8. Il contenzioso climatico italiano: il caso "Giudizio Universale"	» 131
8.1. I casi <i>Greenpeace c. Eni</i>	» 136
8.2. Il contenzioso dei migranti climatici	» 139
IV. LE VIE DELLA TUTELA DELL'INTERESSE AL CLIMA. LIMITI E PROSPETTIVE	» 143
1. L'interesse al clima nell'equilibrio tra poteri. Il ruolo del diritto amministrativo	» 143
2. Le modalità di tutela delle risorse naturali. <i>Public trust doctrine</i> , <i>Public interest litigation</i> e azioni popolari	» 149
3. La legittimazione all'azione sulla base del diritto internazionale: la Convenzione di <i>Aarhus</i> e la Convenzione di <i>Escazù</i>	» 157
4. La legittimazione all'azione nei casi di contenzioso climatico europeo	» 166
5. La legittimazione all'azione nel diritto nazionale	» 171
6. Alcune considerazioni sull'accesso alla giustizia in materia ambientale nell'ordinamento europeo e negli Stati membri	» 174
7. Il problema della qualificazione sostanziale della pretesa nel dilemma della scelta tra soggettivizzazione e oggettivizzazione del processo	» 176
7.1. <i>Segue</i> : il problema delle condizioni dell'azione	» 182
8. La soluzione dell'istituzionalizzazione dell'interesse	» 184
9. Prospettive per la configurabilità dell'azione popolare in materia ambientale. Il recupero della dimensione del "comune"	» 186
10. Il problema dei costi per l'accesso alla giustizia	» 190
RIFLESSIONI CONCLUSIVE	» 195

INTRODUZIONE

La necessità di una tutela del clima ha cominciato ad affacciarsi sulla scena giuridica europea solo recentemente e quasi contemporaneamente ha cominciato a diffondersi, nello stesso spazio giuridico, il contenzioso climatico.

In particolare, l'indagine muove dall'interesse suscitato dal primo caso di contenzioso climatico europeo promosso nel 2015¹ nei confronti del governo olandese e in relazione al quale, in altra sede², si è tentato di analizzarne i profili innovativi. Il presente studio vuole, dunque, costituire un ulteriore passo in avanti nella analisi delle modalità con cui emergenti interessi di carattere ambientale interessano le trasformazioni del diritto pubblico³.

Le caratteristiche dell'interesse al clima, tipiche del più sfuggente tra gli interessi ambientali, le conseguenze della sua giuridicizzazione, il ruolo centrale rimesso agli Stati nazionali e alle rispettive amministrazioni, muovono questo studio su un nuovo compito affidato ai pubblici poteri, alla luce dei principi, dei profili comuni e dei caratteri differenziali che è possibile estrapolare dai più rilevanti casi di contenzioso climatico, con l'obiettivo di proporre una riflessione sullo stato dell'accesso alla giusti-

1. Il 2015, anno della stipula dell'Accordo di Parigi, viene indicato come l'anno della «climate litigation explosion» da J. Peel, H.M. Osofsky, *Climate Change Litigation*, Cambridge, 2015, p. 9.

2. Sia consentito un rinvio a E. Guarna Assanti, *Il ruolo innovativo del contenzioso climatico tra legittimazione ad agire e separazione dei poteri dello Stato. Riflessioni a partire dal caso Urgenda*, in *Federalismi*, 2021.

3. G. Rossi, *Ambiente e diritto*, in Id. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2021, p. 7; D. Amirante, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, Bologna, 2022, p. 234.

zia in materia ambientale, sulle possibili strade che conducano a un suo ampliamento e, conseguentemente, a una più effettiva tutela dell'interesse sottostante.

Introdurre un discorso giuridico sulla tutela del clima significa accogliere la tesi per la quale l'attività umana sia in grado di incidere su di esso⁴ e non ritenere al contrario la (attuale) instabilità climatica una caratteristica immanente alla fisiologia terrestre⁵. La natura agisce di regola gradualmente, consentendo l'adattamento alle nuove condizioni di vita, mentre l'attuale riscaldamento globale sta avvenendo con una rapidità senza (noti) precedenti e la comunità scientifica internazionale, salvo talune pur qualificate voci contrarie⁶, è concorde nel ritenere che si supereranno i cinque restanti "limiti planetari" (c.d. *planetary boundaries*)⁷, raggiungendo, per tale via, i "punti di non ritorno" (c.d. *global tipping points*).

Come accade per tutti i problemi di carattere globale, ove appare con immediatezza l'impossibilità per i singoli Stati di raggiungere un risultato concreto senza uno sforzo collettivo⁸, il diritto internazionale, quale sistema organizzativo volto a superare le difficoltà politiche nei rapporti tra gli Stati e all'interno dei singoli Stati⁹, ha costituito il punto di partenza.

4. P.C. Stern, O.R. Young, D. Druckman (eds.), *Global Environmental Change. Understanding the Human Dimensions*, Washington, 1992.

5. «Most of the observed increase in globally averaged temperatures since the mid-twentieth century is very likely due to the observed increase in anthropogenic greenhouse gas concentrations», scrive l'*Intergovernmental panel on climate change* (IPCC) nel suo *Fourth Assessment Report* (AR4, 2007).

6. V. il volume a cura di A. Prestinanzi, *Dialoghi sul clima. Tra emergenza e conoscenza*, Soveria Mannelli, 2022, ove un nutrito gruppo di scienziati spiega come non ci si trovi, al momento, in uno stato di emergenza ma in una fisiologica fase di cambiamento climatico. Si registrano, nella storia recente, almeno due periodi in cui il clima divenne insolitamente caldo: il c.d. "optimum climatico romano" (250 a.C. - 400 d.C.) e il c.d. "periodo caldo medievale" (IX-XIV secolo) e v. R. Neukom, N. Steiger, J.J. Gómez-Navarro, et al., *No evidence for globally coherent warm and cold periods over the preindustrial Common Era*, in *Nature*, 571, 2019, p. 550 ss.

7. J. Rockström, W. Steffen, K. Noone, et al., *Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity*, in *Ecology and Society*, 2009, p. 32 ss.; W. Steffen, K. Richardson, J. Rockström, et al., *Planetary Boundaries: Guiding Human Development on a Changing Planet*, in *Science*, 2015, p. 736 ss.

8. I fenomeni di carattere globale non possono essere affrontati singolarmente dagli Stati ma «occorre una azione congiunta (...). Soluzioni globali servono a risolvere problemi globali»: e in tale contesto «gli Stati non escono di scena», S. Cassese, *Il diritto globale*, Torino, 2008, pp. 4-5.

9. P.M. Dupuy, J.E. Viñuales, *International Environmental Law*, Cambridge, 2018, p. 32 ss., i quali individuano due principali categorie di "sfide" concernenti le dinamiche del diritto internazionale dell'ambiente: quelle riguardanti le difficoltà politiche caratterizzan-

La Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (*United Nations Framework Convention on Climate Change* – UNFCCC), adottata a seguito della istituzione dell'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) e alla pubblicazione del primo *Assessment Report* di questa istituzione¹⁰, pone l'obiettivo di «stabilizzare, in conformità alle pertinenti disposizioni della Convenzione, le concentrazioni di gas ad effetto serra nell'atmosfera a un livello tale che sia esclusa qualsiasi pericolosa interferenza delle attività umane sul sistema climatico», precisando che tale stabilizzazione deve avvenire «entro un periodo di tempo sufficiente per permettere agli ecosistemi di adattarsi naturalmente a cambiamenti di clima e per garantire che la produzione alimentare non sia minacciata e lo sviluppo economico possa continuare ad un ritmo sostenibile» (art. 2).

La UNFCCC, presa d'atto scientificamente consapevole della necessità di affrontare le conseguenze dannose del cambiamento climatico, secondo le tesi comunemente dedotte nei giudizi di contenzioso climatico, è idonea a fondare la c.d. obbligazione climatica, che ha per oggetto «la regolazione del “rapporto giuridico climalterante” tra attività umane-cambiamenti del clima-composizione dell'atmosfera mondiale»¹¹.

I molteplici incontri della Conferenza delle parti (COP), *governing body* della UNFCCC (art. 7), sono culminati nella adozione dell'Accordo di Parigi nel dicembre del 2015 che, nell'imporre l'obiettivo del raggiungimento di massimo 2°C, appare idoneo a istituire un sistema definibile di “diritto interno” dove le obbligazioni assunte tramite le NDCs possono diventare giustiziabili nei sistemi nazionali, sia nei rapporti interni che

ti il livello internazionale, tra cui la diffidenza dei *developing countries*, la competizione strategica tra diversi paesi, il bisogno di coordinare iniziative per affrontare problemi transfrontalieri, e quelle concernenti le difficoltà domestiche, ovvero il contrasto agli interessi economici di gruppi colpiti dalla regolazione ambientale e le conseguenze interne di tale regolazione in termini di svantaggi competitivi o perdita di posti di lavoro, ove l'assolutizzazione del principio di sovranità statale sembra limitare l'applicazione del diritto «anche contro la volontà dello Stato», S. Battini, *Amministrazioni senza stato. Profili di diritto amministrativo internazionale*, p. 3.

10. Il sistema di tutela del clima elaborato in ambito internazionale è caratterizzato dalla interconnessione di due pilastri, quello scientifico e quello politico, dove il pilastro scientifico è rappresentato dall'IPCC e quello politico dalla UNFCCC, in cui l'azione del secondo è fortemente influenzata dal primo, P.M. Dupuy, J.E. Viñuales, *International Environmental Law*, cit., p. 174.

11. La UNFCCC costituisce secondo M. Carducci, voce *Cambiamento climatico (diritto costituzionale)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 2021, p. 52 «la fonte costitutiva di tutto il diritto “climatico” e dei “cambiamenti climatici”». Sulla obbligazione climatica, sempre M. Carducci, *La ricerca dei caratteri differenziali della “giustizia climatica”*, in *DPCE online*, 2020, p. 1366.

intercorrono tra i poteri dello Stato, sia nei rapporti verticali, tra Stato e cittadini¹².

Questa circostanza spiega il diffondersi del contenzioso climatico, promosso a livello europeo e nell'ambito dei sistemi giurisdizionali nazionali, da singoli e associazioni nei confronti della sfera pubblica ritenuta inadempiente rispetto alle obbligazioni assunte in sede internazionale¹³.

Utilizzando un metodo deduttivo, consistente nella analisi dei principali casi di contenzioso climatico proposti in Europa nei confronti dei governi nazionali, pur non disconoscendo che la materia è in costante evoluzione, si è tentato di indagare la natura della situazione giuridica tutelata, chi ne sia il titolare e quali sono le modalità più opportune per consentirne la tutela.

L'indagine è strutturata in quattro capitoli.

Nel primo capitolo vengono poste le basi del problema, ciò che impone l'inquadramento delle pretese climatiche all'interno del bagaglio concettuale già elaborato nell'ambito del diritto dell'ambiente sulle situazioni giuridiche soggettive. È possibile, dunque, sostenere l'esistenza di un diritto al clima? Chi è il titolare di questo diritto? E nei confronti di chi tale diritto può essere fatto valere? Il tema, collocabile nella zona grigia tra la politica e il diritto, emerge in tutta la sua complessità, così come altamente complesso, seppur necessario per consentire la giustiziabilità dell'interesse, appare definire le situazioni giuridiche soggettive attribuibili alle parti.

Nel secondo capitolo si offre una ricostruzione del quadro normativo, internazionale, europeo e nazionale predisposto per il raggiungimento degli obiettivi climatici. L'analisi è utile, oltre che per comprendere la centralità del tema nelle attuali politiche pubbliche europee e nazionali, al fine di indagare la consistenza della "obbligazione climatica", ovvero comprendere se la questione sia di carattere meramente politico e programmatico, oppure piuttosto di carattere politico-amministrativo, e a chi appartenga la disponibilità degli interessi in gioco e in quale misura.

12. Oltre alla dimensione strettamente internazionale, viene in rilievo una dimensione più propriamente nazionale degli Accordi di Parigi, e v. B. Mayer, *International Law Obligations Arising in relation to Nationally Determined Contributions*, in *Trans. Env. Law*, 2018, p. 251 ss., individua una «potential "double-bindingness" of NDCs».

13. In questo senso si realizza un dialogo tra ordinamenti e tra le Corti nazionali, le quali «appaiono garanti sia del diritto inter- e sovranazionale sia dei peculiari fili del tessuto costituzionale; e si muovono in direzioni adesive e "virtuose" rispetto alle obbligazioni assunte verso legalità esterne, come in senso drasticamente opposto, rivendicando le priorità proprie dell'ordinamento di cui ritengono d'essere custodi», E. Chiti, A. Di Martino, G. Palombella (a cura di), *L'era dell'interlegalità*, Bologna, 2022.

Il terzo capitolo è dedicato ai più rilevanti casi di contenzioso climatico proposti in Europa, in particolare nei confronti dei governi nazionali. La comparazione consentirà di individuare l'esistenza di una questione di fondo comune e di principi, norme e istituti, alcuni dei quali trasversali agli ordinamenti giuridici considerati¹⁴, e dunque di fornire elementi utili e prospettive per il più corretto inquadramento del fenomeno e degli strumenti giuridici idonei a consentirne la tutela.

Nel quarto capitolo ci si soffermerà, sulla base dei casi analizzati, sulla individuazione della più adatta dimensione giuridica per lo studio del problema, ovvero se si tratti di questione inquadrabile secondo le categorie civilistiche oppure se il problema possieda una dimensione maggiormente complessa. Ci si soffermerà sulle tecniche di tutela delle risorse naturali, che possono rinvenirsi in istituti ricollegabili alla *Public trust doctrine* e alla *Public interest litigation*, quando non all'*actio popularis*, e si individueranno le problematiche esistenti nella legittimazione all'azione dei soggetti individuati quali titolari della posizione sostanziale, fornendo taluni spunti di riflessione per ampliare il perimetro dell'accesso alla giustizia in materia ambientale e climatica.

Seguono alcune riflessioni di chiusura, ove si tenterà di rispondere agli interrogativi da cui si prende le mosse, proponendo una diversa prospettiva nella ricostruzione del problema.

14. Partendo dalle differenze per giungere alle somiglianze: S. Cassese, *Il mondo nuovo del diritto. Un giurista e il suo tempo*, Bologna, 2008, p. 146. I sistemi giuridici, tantopiù quelli europei, non sono chiusi ma devono «necessariamente confrontarsi e interconnettersi con il diritto esterno, con gli altri sistemi»: si tratta di verificare «la densità sostanziale dei principi di diritto, del richiamo, attraverso tali principi, alla *rule of law*», e cfr. A. Sandulli, *Impervi sentieri dell'interlegalità: dal conflitto tra giurisdizioni allo scontro tra ordinamenti*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2021, p. 57.

I

L'EMERSIONE DELLA GIURIDICITÀ DEL CLIMA E IL PROBLEMA DELLA DIFESA PROCESSUALE DELLE PRETESE CLIMATICHE

SOMMARIO: 1. Interesse al clima e tutela giuridica. - 2. Il problema sostanziale della individuazione della situazione giuridica tutelata. - 3. Il problema della legittimazione ad agire per la tutela dell'interesse climatico.

1. Interesse al clima e tutela giuridica

Sulla base delle evidenze scientifiche prodotte in sede internazionale, volte a sottolineare il legame tra attività umana e cambiamento climatico, l'ordinamento giuridico conferente a tale livello di *governance* si è mosso, in realtà già da tempo¹, in una triplice direzione: da un lato, fissando obiettivi di contenimento delle emissioni di gas a effetto serra imponendo strategie di mitigazione; dall'altro, prendendo atto della inevitabilità del cambiamento climatico in atto, predisponendo strategie di adattamento alle condizioni derivanti dal fenomeno; infine, stabilendo, in relazione a tali obiettivi, l'adozione di opportune misure finanziarie².

1. A livello internazionale, la *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC), la Dichiarazione di Rio su "Ambiente e sviluppo" e il tentativo di istituire una Corte internazionale ambientale (v. A. Postiglione, *The Global Village Without Regulations*, Firenze, 1994, e Id., *Giustizia e ambiente globale. Necessità di una Corte internazionale*, Milano, 2001), risalgono al 1992. Con riferimento al settore climatico è interessante notare come un organismo giurisdizionale analogo alla Corte internazionale per l'ambiente, l'*Internationales Klima Tribunal*, fu proposto nel 1995 a Berlino, per porre rimedio agli inadempimenti degli Stati rispetto agli obblighi sanciti dalla UNFCCC.

2. In questo senso, il regolamento (UE) 241/2021 prevede che almeno il 37% della spesa per investimenti e riforme programmata dai rispettivi Piani nazionali di ripresa e resilienza debba essere destinata al raggiungimento degli obiettivi climatici. Il volume di

Troviamo così nuovi spazi giuridici³: esiste un diritto climatico, ovvero le “obbligazioni” assunte dagli Stati e dalle organizzazioni sovranazionali in sede internazionale, e un diritto dei cambiamenti climatici, ovvero le regole che presiedono alla definizione delle politiche di contrasto al cambiamento climatico antropogenico⁴, che compongono il diritto del clima⁵.

Il punto maggiormente problematico è costituito dal fatto che queste regole e, in particolare, quelle dirette a conformare il comportamento degli Stati e delle amministrazioni pubbliche, oltre che degli individui, non sono dotate di meccanismi effettivi che, da un lato, ne assicurino l'applicazione e, dall'altro, garantiscano il raggiungimento del risultato. In pratica, non esistono meccanismi efficaci e sanzioni realmente deterrenti⁶.

Tutto ciò contrasta con la necessità di affrontare istituzionalmente fenomeni di carattere globale, tra i quali spiccano quelli di carattere ambientale, che trascendono i territori nazionali, impongono contestualmente al diritto di trascendervi⁷, richiedono di ideare e applicare nuove modalità di

investimenti previsto dal Piano italiano è pari a circa 222 miliardi di euro (191,5 finanziati attraverso il Dispositivo per la ripresa e la resilienza e 30,6 attraverso il Fondo complementare).

3. N. Irti, *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Roma-Bari, 2004, p. 57 ss. e 68 ss., nonché M.R. Ferrarese, voce *Globalizzazione giuridica*, in *Enc. dir.*, Annali IV, Milano, 2011, n. 6.

4. M. Carducci, voce *Cambiamento climatico (dir. cost.)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Agg., Milano, 2021, p. 51 ss.

5. Da ultimo, L. Butti, S. Nespor, *Il diritto del clima*, Milano-Udine, 2022.

6. Ammette B. Pozzo, voce *Tutela dell'ambiente (dir. internaz.)*, Annali III, Milano, 2010, n. 9 che «un profilo caratterizzante del diritto internazionale pattizio dell'ambiente, e anche una delle sue principali criticità, è stato quello di non prevedere adeguati meccanismi istituzionali per la verifica dell'effettivo rispetto di quanto stabilito dai regimi convenzionali». Così, A. Postiglione, *Giustizia e ambiente globale*, cit., p. 34 riscontra come «la mancanza di effettività ha, dunque, natura strutturale ed istituzionale, in quanto i soggetti che sottoscrivono gli obblighi internazionali sono gli stessi a decidere se osservarli, quando osservarli, come osservarli, senza alcun controllo di autorità indipendenti sovraordinate (né giova al riguardo il modello orizzontale delle N.U.). In attesa che sia riconosciuta alle singole persone, alla Comunità Internazionale ed alle Generazioni Future una soggettività giuridica autonoma in sede internazionale, gli Stati sono incoraggiati ad attivare il processo di effettività nell'attuazione degli obblighi internazionali esistenti (...)». E, in termini critici, possiamo affermare che, anche quando strumenti sanzionatori sono contemplati dal diritto internazionale, questi non sono dotati di effettività, e ciò in considerazione di quel “processo decostituente” che caratterizza nei nostri tempi l'ordinamento giuridico internazionale, L. Ferrajoli, *Perchè una Costituzione della terra?*, Torino, 2021, p. 44.

7. Cfr. P. Grossi, *Prima lezione di diritto*, Roma-Bari, 2003, p. 73 ss.: «La nostra abitudine mentale è di pensare il diritto con una sua ben definita proiezione geografica (...). È una abitudine che ci deriva dall'aver immedesimato il diritto nello Stato e dal vederlo

*governance*⁸ a problemi di carattere multidimensionale in termini di spazio e di tempo.

Abbandonato l'approccio autoritativo-impositivo incarnato dal Protocollo di Kyoto, la strategia adesso accolta in sede internazionale consiste nella promozione di un metodo definito "*bottom-up*", dove le scelte sulla "misura" delle rispettive obbligazioni sono rimesse alle volontà dei singoli Stati che prendono parte agli accordi internazionali in materia e che costituiscono, nel nostro caso, secondo quanto stabilito dalla *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC), la c.d. Conferenza delle Parti (COP).

Dato per scontato che a fronte di problemi di carattere globale la soluzione non possa che ricoprire la stessa estensione⁹, il ruolo degli Stati nazionali ne esce rafforzato, in quanto ritenuti gli unici soggetti che, quali attori dell'arena internazionale vincolati all'adempimento delle "obbligazioni" assunte in quella sede, possono indurre, per mezzo del diritto nazionale, gli operatori pubblici e privati alla loro osservanza¹⁰. In questo

in strettissima connessione con il potere politico». Ma oramai questa correlazione risulta stretta, «grossolana e non è alla stregua di questo tempo di transizione, in cui circola dappertutto la percezione della angustia delle tante e troppe frontiere». Da sottolineare è il legame diritto-società e non diritto-Stato: solo in questo modo «lo spazio giuridico acquisisce una sua proiezione immateriale o, per meglio dire, il territorio non è più suo oggetto necessario; suo oggetto necessario è il vario e complesso assestarsi del tessuto di relazioni fra gli uomini a seconda del vario e complesso organizzarsi della società». Di questo fenomeno, il diritto del clima ne rappresenta il più fulgido esempio.

8. La centralità del tema della *governance* viene colta anche dagli scienziati e v., E. Padoa-Schioppa, *Antropocene. Una nuova epoca per la Terra, una sfida per l'umanità*, Bologna, 2021, p. 11, secondo cui «crisi ambientali create dall'uomo non sono mancate anche in passato (...), ma nessuna crisi ha avuto una estensione globale come quella attuale. Questo implica la necessità di trovare modelli di governo nuovi. Un'assemblea di circa 200 Stati rissosi, gelosi delle proprie autonomie e dei propri poteri, con una distribuzione asimmetrica e sostanzialmente iniqua dei diritti (solo cinque paesi hanno un diritto di veto che gli altri non hanno), in cui gli accordi non tengono spesso conto delle opinioni pubbliche e che non ha un potere coercitivo vero, difficilmente rappresenta il sistema migliore per prendere decisioni», sintetizzando il problema dell'effettività della *governance* internazionale di problemi globali. In generale, sulle accezioni del termine, i suoi limiti e le sue ambiguità, M.R. Ferrarese, *La governance tra politica e diritto*, Bologna, 2010.

9. Cfr. S. Cassese, *Il diritto globale*, Torino, 2008, p. 5 ss.

10. «Lo stato non scompare affatto, come invece vorrebbe la retorica della crisi della sovranità statale, ma si modificano in parte le sue funzioni, accentuandosi quelle di mediazione e sutura tra più livelli territoriali, e costituendo le sue istituzioni un meccanismo imprescindibile [...] ai fini della partecipazione politica in *interlocking communities*», A. Di Martino, *Il territorio: dallo Stato-Nazione alla globalizzazione. Sfide e prospettive dello Stato costituzionale aperto*, Milano, 2010, p. 282.

senso, la somma di più azioni di carattere nazionale può consentire il raggiungimento di risultati globali¹¹.

Nell'attesa della realizzazione di un complesso sistematico di principi e norme climatiche, che conduca a un processo di costituzionalizzazione effettiva degli stessi¹², gli Stati nazionali rimangono i principali attori del diritto del clima, e se molti di essi si trovano già in una condizione virtuosa, altri si trovano al contrario in una situazione di mera o formale (in)osservanza delle relative prescrizioni.

La questione presenta senz'altro un carattere politico ed emerge, in particolare, nei riguardi di quella parte del mondo che non ha potuto beneficiare in maniera piena ed effettiva di quello sviluppo che ha invece caratterizzato l'Occidente a partire dal XIX secolo. La Cina o l'India, che pure hanno aderito all'Accordo di Parigi, pongono nella realtà dei fatti un forte limite all'attuazione dello stesso, in considerazione della loro legitti-

11. Il riferimento è alla teoria della tirannia delle piccole decisioni ideate da A.E. Kahn, *The tyranny of small decisions: market failures, imperfections, and the limits of economics*, in *Kyklos*, 1966, p. 23 ss. ripresa da W.E. Odum, *Environmental Degradation and the Tyranny of Small Decisions*, in *BioScience*, 1982, p. 728, secondo il quale «ideally, society's problems are resolved through a system of nested levels of public decision are made by the individual or by small groups of individuals. (...) Unfortunately, important decisions are often reached in an entirely different manner. A series of small, apparently independent decisions are made. Often by individuals or small groups of individuals. The end result is that a big decision occurs (*post hoc*) as an accretion of these small decisions: the central question is never addressed directly at the higher decision-making levels». Questo vale sia all'interno degli Stati, sia nei rapporti tra gli Stati.

12. In definitiva, un effettivo processo di costituzionalizzazione di principi e norme del diritto del clima, dove il costituzionalismo, «in the sense of giving coherence to fundamental governing legal principles and their consequential legal norms», potrebbe fornire «one potential solution to help reach consensus on disputed norms», soprattutto in un settore dove tali norme e principi sono spesso contestati: «identifying relevant legal principles is therefore important; but to reach consensus there is a need for some type of unity and order. Attaining a constitutional normative consensus may provide a pathway to universal climate justice», cfr. T. Thorp, *Climate Justice. Constitutional Approach to Unify the Lex Specialis Principles of International Climate Law*, in *Utrecht L. Rev.*, 2012, p. 7 e Id., *Climate Justice. A Voice for the Future*, London-New York, 2014, nonché per D. Amirante, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, Bologna, 2022, p. 56 ss., secondo cui «la dimensione costituzionale, che in passato rappresentava l'anello mancante, oggi assume le vesti di fulcro della filiera del diritto ambientale, perché si manifesta come il livello più adeguato a dare sostanza ai principi internazionali, tramite la loro applicazione all'ordinamento giuridico nazionale. Essa consente, in altre parole, di evitare i rischi che derivano dall'affidare l'attuazione delle norme ambientali internazionali e sovranazionali alla mutevolezza delle maggioranze legislative e alla congiuntura delle politiche dei governi».

ma volontà di raggiungere un livello di sviluppo socioeconomico analogo a quello occidentale¹³.

In un contesto che vede gli Stati europei tra i più virtuosi con riferimento alle politiche climatiche¹⁴, ciò che emerge dallo stesso obiettivo “*Net zero emissions*” da raggiungere entro il 2050 come auspicato dallo *European Green deal*, si sviluppa la *Climate change litigation*, che ha avuto inizio e diffusione a partire dal 2015 con il caso “Urgenda” in Olanda e che non consiste in altro che in un tentativo di utilizzare gli strumenti giuridici processuali nazionali per ottenere l’applicazione di norme dal carattere internazionale o sovranazionale¹⁵. Organizzazioni non governative e individui si trovano a proporre azioni giurisdizionali nei confronti degli Stati nazionali per ottenere il rispetto di quanto stabilito dall’Accordo di Parigi e la condanna alla adozione di misure “più ambiziose” per la tutela del clima.

Il proliferare del contenzioso climatico europeo si spiega sia in considerazione della crescente sensibilità dell’opinione pubblica con riferimento al tema del cambiamento climatico, sia per la presenza di un ampio quadro pianificatorio, programmatico e normativo in tema di clima ed energia, che ha fatto della tutela del relativo interesse azione prioritaria dei governi europei (sul punto, cap. II).

In questo contesto, è opinione comune ritenere che, se è vero che, da un lato, la tutela del clima costituisce anzitutto un problema politico,

13. La clausola, principio generale del diritto internazionale dell’ambiente, della responsabilità comune ma differenziata degli Stati che hanno contribuito al cambiamento climatico dovrebbe risolvere il problema: «situated at the intersection between development and environmental protection, this principle is intended to reconcile potentially conflicting requirements. On the one hand, developing countries see it as a way of gaining recognition for their development needs, their reduced ability to contribute to the management of environmental problems and their lower contribution to their creation. On the other hand, developed countries consider it as a tool to ensure participation of developing countries in the management of global environmental problems and to ensure that the development process takes place within certain environmental bounds», v. P.M. Dupuy, J.E. Viñuales, *International Environmental Law*, Cambridge, 2018, p. 84

14. L’Eurostat, *Key figures on the EU in the world*, 2023, p. 75 sottolinea che gli Stati europei hanno contribuito per il solo 7.3% al totale delle emissioni di gas a effetto serra nel 2019 rispetto al resto del mondo.

15. In questa prospettiva, viene coniato un apposito termine per indicare l’approccio ritenuto più effettivo per affrontare problemi globali come il cambiamento climatico, la prospettiva c.d. “glocal”, frutto della interazione tra i diversi poteri pubblici nei diversi livelli di governo esistenti. Sul punto, J. Gupta, K. van der Leeuw, H. de Moel, *Climate change: a “glocal” problem requiring “glocal” action*, in *Environmental Sciences*, 2007, p. 139 ss.

dall'altro, l'interesse sottostante appare assumere una consistenza giuridica¹⁶ e per tale via debba essere considerato giustiziabile in virtù del fondamentale principio-valore della effettività della tutela giurisdizionale¹⁷. Il problema, dunque, non appare (soltanto) politico, e in questo senso la questione della separazione dei poteri non avrebbe neppure ragione di porsi¹⁸, ma di carattere amministrativo, di mera attuazione delle norme del

16. B. Marchetti, M. Renna, *I processi di giuridificazione: soggetti, tecniche, limiti*, in Id. (a cura di), *La giuridificazione* (vol. III), nell'ambito dell'opera curata da L. Ferrara e D. Sorace, *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, Firenze, 2016, p. 13: la giuridificazione «sposta il confine di ciò che è giuridicamente rilevante e ne muta le tecniche di tutela, essa è dunque idonea a trasformare interessi di fatto in interessi giuridicamente protetti e dunque ad accrescere le posizioni soggettive del cittadino garantite dall'ordinamento. (...) Il processo di giuridificazione può creare doveri prima inesistenti, oppure diritti azionabili dal singolo cittadino o ancora azioni popolari o rimedi esperibili nell'interesse generale». E, come nota A. Giannelli, *La giuridificazione dell'ambiente*, ivi, p. 281 ss., è «sufficiente che un determinato "oggetto" compaia nel linguaggio giuridico corrente – sia esso di matrice normativa, giurisprudenziale o dottrinale – per fare dell'oggetto medesimo un bene giuridico. Il dato decisivo, per tentare di discernere tra giuridico e pregiuridico, è l'attitudine dell'oggetto considerato ad essere terminale di puntuali e riconoscibili situazioni soggettive, effettivamente tutelabili anche in sede processuale. (...) Il tentativo da intraprendere, con riferimento all'ambiente, consiste dunque nel verificare il livello di giuridificazione raggiunto, e in particolare l'effettivo superamento dello stadio meramente nominalistico del percorso di giuridificazione».

17. In questo senso, la discrezionalità politica viene a esaurirsi nel momento in cui lo Stato e l'Unione Europea, aderendo ai Trattati internazionali e recependoli a livello interno, si obbligano al raggiungimento degli obiettivi climatici stabiliti dai medesimi con un corpo normativo vincolante, costituito prevalentemente da regolamenti, che impongono sia obiettivi di mitigazione, ovvero riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, sia di adattamento alle nuove condizioni climatiche, sia misure finanziarie conformi a tali obiettivi. L'*an* della scelta appare esaurito, se non a livello internazionale, quantomeno a livello europeo. A ben vedere, anche il *quid* e il *quando* risultano disciplinati da norme di carattere europeo e dai rispettivi atti attuativi, dai quali emergono gli obiettivi climatici complessivi e quelli stabiliti per ciascun paese (*quid*), e i due termini del 2030 e del 2050, il primo quale termine intermedio, il secondo quale termine finale, per il raggiungimento dei medesimi (*quando*). Rimane, dunque, in capo allo Stato un potere decisionale in relazione al *quomodo*, ovvero alle modalità con le quali raggiungere gli obiettivi climatici; potere che viene man mano a ridursi quanto maggiore diventa il complesso normativo-attuativo delle leggi climatiche e che, sostanzialmente, trova la sua attuazione in atti pianificatori, da ultimo i PNRR nazionali, e nelle singole decisioni amministrative. Sul punto, M. Carducci, voce *Cambiamento climatico (diritto costituzionale)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 2021, p. 52 ss.; Id., *La ricerca dei caratteri differenziali della "giustizia climatica"*, in *DPCE online*, 2020, p. 1366 ss.; A. Pisanò, *Il diritto al clima. Il ruolo dei diritti nei contenziosi climatici europei*, Napoli, 2022.

18. In quanto, come detto, se l'interesse ha carattere giuridico esso diviene inevitabilmente giustiziabile, essendo in discussione non tanto l'*an* della tutela, quanto piuttosto il

diritto del clima tramite l'esercizio di poteri pubblici che siano conformi al raggiungimento degli obiettivi imposti dalla legge climatica.

In questo senso, l'interesse climatico appare molto simile ad altri interessi immateriali, come quello alla stabilità finanziaria degli Stati e delle rispettive amministrazioni¹⁹, o quello alla concorrenza, che ve-

quomodo. La dottrina italiana sulla separazione dei poteri è piuttosto ampia e v. F. Bassi, *Il principio della separazione dei poteri (evoluzione problematica)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1965, p. 25 ss.; F. Modugno, *Poteri (divisione dei)*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. XIII, Torino, 1966, p. 472 ss.; G. Silvestri, *Poteri dello Stato (divisione dei)*, in *Enc. dir.*, Milano, vol. XXXIV, 1985; Id., *La separazione dei poteri*, voll. I e II, Milano, 1979 e 1984; A. Pizzorusso, *La Corte costituzionale e il principio di indipendenza del giudice*, in *Aa.Vv., Scritti su La giustizia costituzionale in onore di Vezio Crisafulli*, Padova, 1985, p. 667 e ss.; Id., *Organizzazione dei pubblici poteri*, in *Enc. dir.*, Milano, 1981, XXXI, p. 151 ss.; A. Cerri, voce *Poteri (divisione dei)*, in *Enc. giur.*, Roma, vol. XXIII, 1990; E. De Marco, *Valore attuale del principio della divisione dei poteri*, in *Riv. amm.*, 1996, p. 1247 ss.; M. Dogliani, *Costituente (potere)*, in *Dig. disc. pubbl.*, 1989; C. Roehrssen, *Della separazione dei poteri in Montesquieu e Kelsen con particolare riguardo al potere esecutivo*, in *Riv. amm.*, 1989, p. 659 ss.; G. Bognetti, voce *Poteri (divisione dei)*, *Dig. disc. pubbl.*, vol. XI, Torino, 1996, p. 372 ss.; Id., *La divisione dei poteri*, Milano, 1994; A. Vignudelli, *Sulla separazione dei poteri nel diritto vigente*, in *Dir. e soc.*, 2006, p. 657 ss.; Id. (a cura di), *I confini mobili della separazione dei poteri*, Milano, 2009; T.F. Giupponi, *Separazione dei poteri*, in C. Caruso, C. Valentini (a cura di), *Grammatica del costituzionalismo*, Bologna, 2021, p. 97 ss. A. Moliterni, *Discrezionalità amministrativa e separazione dei poteri*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2023, p. 393 ss. adotta correttamente una concezione «funzionale (e non idolatrica) della separazione dei poteri, da intendersi soprattutto come adeguata e razionale “divisione del lavoro”». La tensione tra poteri, in particolare tra il potere politico e quello giudiziario, è sottolineata dai più recenti studi, e v. S. Cassese, *Il governo dei giudici*, Roma-Bari, 2022, e L. Longhi, *La democrazia giurisdizionale. L'ordinamento giudiziario tra Costituzione, regole e prassi*, Napoli, 2021, ed è sentita anche in quegli ordinamenti, come quello britannico, dove il giudice è istituzionalmente abilitato a creare principi giuridici cogenti e v. J. Beatson, *The rule of law and separation of powers*, Oxford, 2021, p. 6. Con riferimento alla *Climate change litigation*, M. Payandeh, *The role of courts in climate protection and the separation of powers*, in W. Kahl, M.P. Weller (eds.), *Climate Change Litigation. A Handbook*, cit., p. 77 ss.

19. Il diritto amministrativo appare dunque il protagonista del diritto del clima. Cfr., sul punto, M. Monteduro, *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, in *Rivista AIC*, 2018, p. 2: «(...) le scienze non giuridiche invocano l'apertura di un dialogo con le scienze giuridiche, al fine di fronteggiare, in coalizione con queste ultime e dunque anche nella prospettiva del dover essere propria del diritto, una sfida di portata epocale per la specie umana (...); (ii) il diritto amministrativo rappresenta uno dei terreni elettivi per tale dialogo, e ciò per le sue caratteristiche di disciplina delle relazioni tra singoli e collettività (...)», individuandone, al contempo, i limiti. Lungo la stessa linea di pensiero si collocano A. Moliterni, *Transizione ecologica, ordine economico e sistema amministrativo*, in *Riv. dir. comp.*, 2022, p. 395 ss., e Id., *La transizione alla green economy e il ruolo dei pubblici poteri*, in G. Rossi, M. Monteduro (a cura di), *L'ambiente per lo sviluppo. Profili giuridici ed economici*, Torino, 2020, p. 51 ss.

dono negli Stati nazionali i terminali puramente esecutivi di decisioni assunte altrove²⁰.

L'ordinamento europeo, per mezzo della pianificazione e programmazione della transizione ecologica²¹ (ed energetica), con i Piani nazionali per la ripresa e la resilienza e i connessi Piani nazionali integrati per l'energia e il clima, impone azioni concrete per il raggiungimento degli obiettivi climatici, rimesse, inevitabilmente, a valle, alle pubbliche amministrazioni nazionali, le quali sono tenute ad assumere decisioni coerenti con i principi di sostenibilità climatica.

In questo senso, il diritto del clima impone non solo che ogni decisione pubblica, a ogni livello di governo, appaia conforme ai principi e agli obiettivi dell'azione climatica, e in particolare al principio di sostenibilità climatica delle decisioni amministrative, ma anche che ogni decisione pubblica possa essere sottoposta a sindacato giurisdizionale, secondo il principio dell'effettività della tutela, accolto dalla CEDU e dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri dell'Unione europea, nella misura fornita da tali principi e obiettivi.

2. Il problema sostanziale della individuazione della situazione giuridica tutelata

Posta la rilevanza giuridica dell'interesse climatico, difficile appare piuttosto individuare concretamente la situazione giuridica soggettiva sottostante tutelata, da invocare nei contenziosi che vogliano far valere l'indebitamento degli Stati alle prescrizioni contenute nell'Accordo di Parigi.

Nei casi di contenzioso climatico europeo, come si vedrà nel capitolo III, gli attori tentano tre strade principali.

20. Prendendo a prestito alcune considerazioni svolte in tema di rapporti tra Stati nazionali e Unione Europea con riferimento al governo politico dei processi economici e finanziari, anche in questo campo è possibile riscontrare che ci si trovi di fronte a una «contrazione del ruolo svolto dai “terminali” periferici del potere, viepiù sviliti a mere sedi di attuazione (o, addirittura, di piatta applicazione) di decisioni altrove interamente confezionate», A. Ruggeri, *Crisi economica e crisi della Costituzione*, in *www.giurcost.org*, 2012, p. 1 ss.

21. Genesi, oggetto e rapporti della nozione, con riferimento a concetti contigui, come lo sviluppo sostenibile e l'economia circolare, sono approfonditi da F. de Leonardis, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Dir. amm.*, 2021, p. 779 e ss. e G. Severini, *La transizione come ordinamento giuridico*, in *Giustiziansieme*, 2022.

La prima è quella dei diritti umani, diritti soggettivi intangibili, in relazione ai quali sussiste il dovere di tutelare positivamente il diritto alla vita nelle sue varie esplicazioni, riconoscendo un “*duty of care*” in capo allo Stato che, sulla base della teoria della *Public trust doctrine*, è identificato quale custode (non tanto e non solo della risorsa climatica ma) della ottimale condizione psicofisica dei cittadini.

La seconda consiste, nell’ambito della individuazione di un analogo “*duty of care*”, nella affermazione della responsabilità extracontrattuale dello Stato, del quale si chiede dunque la condanna a un *facere* specifico, spesso a “intraprendere azioni più ambiziose per la tutela del clima” o al risarcimento del danno cagionato dall’inerzia, tuttavia difficile, come dimostra l’esempio francese, da quantificare.

La terza strada consiste nel mettere in discussione le modalità di esercizio (o il mancato esercizio) del pubblico potere in relazione alla “sufficiente ambizione” dei Piani nazionali per l’energia e il clima (PNIEC) o altro atto di pianificazione, e dunque nella introduzione di un giudizio di conformità dell’azione pubblica ai valori e agli obiettivi climatici.

L’ultimo approdo è costituito dalla individuazione di una specifica situazione giuridica soggettiva, configurata come un diritto al clima²², con

22. Sul punto, A. Pisanò, *Il diritto al clima*, cit., p. 11 «l’introduzione della prospettiva dei diritti [umani] nel cambiamento climatico, difatti, ha come effetto immediato quella che un po’ provocatoriamente possiamo definire una “chiamata alle armi” dei poteri contro-maggioritari da parte degli attivisti climatici i quali, strategicamente, intendono spostare l’asse del contrasto al cambiamento climatico dal piano propriamente politico a quello politico-giudiziario utilizzando strumentalmente il linguaggio normativo dei diritti». In questo senso, il contenzioso climatico si è sviluppato come strumento di stimolo rispetto all’inazione dei governi nazionali nell’affrontare l’emergenza climatica, sulla base degli impatti del cambiamento climatico sulla vita delle persone e sul catalogo dei diritti umani, sociali ed economici riconosciuti a livello internazionale ed europeo. J. Peel, H.M. Osofsky, *A Right Turn in Climate Change Litigation*, cit., p. 37 ss. parlano di “human rights dimensions of climate change”, consistente in un cambio di approccio rispetto a modalità più ortodosse di contenzioso climatico (v., ad es., *Massachusetts v. Environmental Protection Agency-EPA*, nel quale si trattava dell’esercizio della discrezionalità dell’autorità amministrativa rispetto al *Clean Air Act*), coincidente con la crescente importanza a livello internazionale del legame tra diritti umani e cambiamento climatico, consacrato tra l’altro nel Preambolo degli Accordi di Parigi: «this article contends that emerging case law, such as the Leghari and Urgenda decisions, illustrates a trend towards petitioners increasingly employing rights claims in climate change lawsuits, and a growing receptivity of courts to this framing. As early cases demonstrate the potential of rights-based claims in a climate change context, they are likely to encourage similar cases in other jurisdictions. This could facilitate a greater ‘turn’ towards rights in climate change litigation around the world. Indeed, human rights suits are particularly apposite as the basis for the development of a transnational climate change jurisprudence given the widespread adoption, and

il supporto delle norme contenute nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) e nelle costituzioni nazionali, la consistenza della quale non è stata a fondo indagata, essendo piuttosto data per scontata a valle di quel dovere di protezione (c.d. *duty of care*) spesso individuato in capo agli Stati nazionali.

L'azionabilità dell'obbligazione climatica configurabile nei confronti del proprio Stato di appartenenza rappresenta, in tal modo, il nodo centrale affrontato dai casi di contenzioso climatico europeo, in quanto rimane in dubbio la stessa configurazione strutturale dei lati attivo e passivo del rapporto.

Appare pertanto necessario procedere a verificare se sia possibile intravedere, nella fattispecie che ci occupa, un vero e proprio "rapporto giuridico climalterante", caratterizzato dalla presenza di (una o plurime) obbligazioni climatiche²³, che impongano agli Stati coinvolti di raggiungere un determinato obiettivo (c.d. *net zero emissions*) entro un termine finale (il 2050).

Nel far ciò, potrebbe aiutare l'analisi degli studi effettuati in tema di situazioni giuridiche soggettive e interesse ambientale.

Sul punto, l'analisi giuridica delle tematiche ambientali ha condotto alla conclusione per la quale il diritto soggettivo appare una categoria recessiva in quanto inidonea a fornire un adeguato inquadramento sostanziale e una effettiva tutela dell'interesse sottostante²⁴.

similarities in formulations, of rights across diverse legal instruments, including human rights treaties, domestic statutory or constitutional bills of rights, and national and subnational constitutional rights provisions».

23. L'obbligazione climatica ha per oggetto «la regolazione del "rapporto giuridico climalterante" tra attività umane-cambiamenti del clima-composizione dell'atmosfera mondiale da disciplinare attraverso condotte di rispetto della "riserva di scienza" in tema di "interazioni" del sistema climatico, identificazione delle azioni umane che alterano la composizione dell'atmosfera mondiale "direttamente o indirettamente", definizione delle "misure precauzionali" da adottare, qualificazione dei "rischi di danni gravi o irreversibili" da scongiurare, definizione dei costi e dei "vantaggi mondiali" più efficaci, sia in termini di mezzi ("rilevare in anticipo, prevenire o ridurre al minimo le cause dei cambiamenti climatici") che di risultato (la conseguita "mitigazione"), nel triplice fine cui volgere tutte le decisioni, fine interconnesso e consequenziale (stabilizzazione della concentrazione di tutti i gas a effetto serra nella sicurezza della esclusione di "qualsiasi pericolosa" interferenza umana e per la protezione del sistema climatico), "a beneficio" della presente e delle future generazioni», M. Carducci, *La ricerca dei caratteri differenziali della "giustizia climatica"*, in *DPCE online*, 2020, p. 1366.

24. F.G. Scoca, *Osservazioni sugli strumenti giuridici per la tutela dell'ambiente*, in *Dir. soc.*, 1993, p. 402 ss.: «è l'intero strumentario delle situazioni giuridiche soggettive che deve essere utilizzato, tenendo conto che, tra le situazioni soggettive astrattamente utilizzabili, la meno idonea a tutelare convenientemente l'ambiente è proprio il diritto

Nel constatare la propensione “dinamica” del diritto dell’ambiente e la sua capacità innovativa in relazione alle categorie giuridiche esistenti²⁵, la dottrina ha messo in luce come l’ambiente, inteso nella sua concezione unitaria, possa difficilmente costituire oggetto di situazioni giuridiche soggettive individuali. È difficile, secondo questa impostazione, ritenere che l’acqua, l’aria, il clima o altre matrici ambientali possano costituire oggetto di un interesse direttamente tutelato in capo a un soggetto. Ciò perché l’analisi giuridica dell’ambiente incontra tutte le difficoltà insite nella cristallizzazione di un interesse sfuggente, che appare, in tutto o in parte, differente rispetto a quelli tradizionalmente presi in considerazione dal fenomeno giuridico, fondato com’è noto su una visione dei rapporti interpersonali di tipo quasi esclusivamente patrimoniale.

In questa prospettiva, una dimensione più appropriata per l’inquadramento del fenomeno appare quella del dovere²⁶, tentando, per questa via, di concepire l’ambiente non tanto come oggetto di una pretesa giuridica, la cui struttura non può che ricalcare quella individualistica del diritto soggettivo o dell’interesse legittimo, ma come oggetto di un dovere di soli-

soggettivo. (...) Mi sembra dunque opportuno spostare la prospettiva, sostenendo che, per la tutela giuridica dell’ambiente, sono molto importanti (molto più che non i diritti soggettivi) da un lato i poteri, le funzioni, le responsabilità degli organi pubblici, dall’altro i doveri e le responsabilità individuali»; del resto, «da tempo la dottrina giuridica ha chiarito che “bene giuridico” e “tutela giuridica” non danno luogo sempre e necessariamente a diritti soggettivi», G. Rossi, *Situazioni giuridiche soggettive, danni e tutele*, in Id. (a cura di), *Diritto dell’ambiente*, cit., p. 104.

25. F. Benvenuti, *Studi dedicati ai problemi dell’ambiente. Presentazione*, in *Arch. giur.*, CCII (1982), p. 255, ora in *Scritti giuridici*, Milano, p. 3736 affermava che studiare il diritto dell’ambiente «è semplicemente affascinante se si voglia studiare il diritto non nella sua staticità ma in quella dinamicità che ne costituisce in effetti la essenza e il valore».

26. Sul punto, F. Fracchia, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell’ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Dir. econ.*, 2002, p. 215 ss., spec. p. 231; Id., *Amministrazione, ambiente e dovere: Stati Uniti e Italia a confronto*, in D. De Carolis, E. Ferrari, A. Police (a cura di), *Atti del primo colloquio di diritto dell’ambiente. Teramo 29-30 aprile 2005*, Milano, 2005, p. 119 e ss.; Id., *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2010, p. 13 ss.; Id., *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell’altro tra protezione dell’ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010. Ma v. già T. Martines, *Diritti e doveri ambientali*, ora in Id., *Opere*, IV, *Libertà e altri temi*, Milano, 2000, p. 185 ss., spec. 191»; Id., *La dimensione giuridica dell’ambiente*, ivi, p. 311 ss.; nonché Id., *L’ambiente come oggetto di diritti e di doveri*, in V. Pepe (a cura di), *Politica e legislazione ambientale*, Napoli, 1996. Da ultimo, v. il numero monografico de *Il diritto dell’economia* a cura di P. Pantalone, *Doveri intergenerazionali e tutela dell’ambiente. Sviluppi, sfide e prospettive per Stati, imprese e individui. Atti del Convegno svoltosi presso l’Università degli Studi di Milano il 7 ottobre 2021*.

darietà nei confronti delle generazioni presenti e di quelle future²⁷, oppure come valore conformativo dell'ordinamento, limite connaturato a ogni situazione giuridica soggettiva²⁸.

Se la prospettiva del dovere reca con sé alcuni vantaggi, consentendo di inquadrare le tematiche ambientali nel loro contesto “naturale”, di superare le problematiche legate alla individuazione di una soggettività giuridica delle risorse naturali, di valorizzare il profilo temporale del principio di solidarietà a protezione delle generazioni future²⁹, e appare utile nell'individuare un complesso di posizioni soggettive, regole di compor-

27. Si ritiene che i soggetti del diritto dell'ambiente siano tre: i singoli, le collettività e le generazioni future, M. Cafagno, *Principi e strumenti tutela dell'ambiente. Come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, 2007, p. 185. Sull'aspetto, non pacifico, della soggettività giuridica delle generazioni future, A. D'Aloia, voce *Generazioni future (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, Milano, 2016, p. 331; G. Palombino, *La tutela delle generazioni future nel dialogo tra legislatore e Corte costituzionale*, in *Federalismi*, 2020, p. 242 ss.; G. Gemma, *Diritti delle generazioni future. Necessità e limiti di una loro tutela giuridica*, in *Dir. soc.*, 2020, p. 427 ss.; A. Spadaro, *I diritti delle generazioni future e dei non cittadini*, in *Scritti in memoria di Giuseppe Abbamonte*, Napoli, 2019, p. 1655 ss.; T. Greco, *Da dove vengono i diritti delle generazioni future?*, in *Etica & Politica*, 2018, p. 249 ss.; G. Zagrebelsky, *Diritti per forza*, Torino, 2017; F. Ciaramelli-F. Menga (a cura di), *Responsabilità verso le generazioni future. Una sfida al diritto, all'etica e alla politica*, Napoli 2017; F. Menga, *Lo scandalo del futuro. Per una giustizia intergenerazionale*, Roma, 2016; R. Bifulco e A. D'Aloia (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008; R. Bifulco, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008; Id., *La responsabilità giuridica verso le generazioni future tra autonomia della morale e diritto naturale laico*, in A. D'Aloia (a cura di), *Diritti e costituzione*, Milano, 2003. Con riferimento specifico al cambiamento climatico, v. R. Bifulco, *Cambiamento climatico, generazioni future (e sovrannità) nella prospettiva del Tribunale costituzionale federale tedesco*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, 2021, p. 421 ss.; R.M. Baratti, *Lotta al cambiamento climatico e prospettive di tutela europea dei diritti in capo alle generazioni future*, in *Diritti dell'uomo*, 2021, p. 127 ss. A riprova della affinità tra i due interessi, il tema è emerso con specifico riferimento alla dimensione economico-finanziaria, e v. I. Ciolli, *Diritti delle generazioni future, equità intergenerazionale e sostenibilità del debito. Riflessioni sul tema*, in *Bil. com. pers.*, 2021, p. 51 ss.; M. Luciani, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in A. D'Aloia, R. Bifulco (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, p. 423 ss.; L. Bartolucci, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, Padova, 2020.

28. F.G. Scoca, *Osservazioni sugli strumenti giuridici*, cit., p. 410 per il quale l'ambiente «deve essere assunto, nei suoi valori, quale parametro di valutazione, e, se del caso, di compressione di tutti quei diritti soggettivi, il cui esercizio possa comportare il rischio di un guasto ambientale»; G. Rossi, *Situazioni giuridiche soggettive, danni e tutele*, in Id. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 109.

29. F. Fracchia, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente*, cit., pp. 215 e 238.

tamento, fattispecie di responsabilità (civile o penale), diritti potestativi (stragiudiziali o giudiziali) o, in ogni caso, meccanismi giuridici coercibili, in previsione di una protezione effettiva dell'ambiente, essa però non deve impedire di intravedere, dove possibile, tutto il complesso delle relazioni giuridiche che possono instaurarsi tra uomo e natura³⁰.

Sulla base delle norme costituzionali, delle estrinsecazioni del principio di solidarietà e delle forme di responsabilità, è possibile individuare la prospettiva del dovere, mentre quando le norme forniscono tutela piena a situazioni individuali o collettive direttamente individuabili nei confronti di uno o più soggetti determinati (o determinabili), o di fronte al pubblico potere, si avranno corrispondenti diritti o interessi legittimi.

Ma se nel diritto dell'ambiente le dimensioni della giuridicità appaiono tutte e tre, quella del dovere, del diritto e del potere, non sembra possa dirsi lo stesso con riferimento al clima.

I caratteri peculiari dei fenomeni ambientali, il fatto che essi si presentino disallineati, spazialmente e temporalmente, rispetto alla loro origine, nonché diffusi e transfrontalieri, e dunque interconnessi, emergono in maniera evidente con riferimento all'interesse climatico, inteso come servizio ecosistemico di regolazione delle condizioni essenziali per la vita sulla Terra³¹, ciò che rende superfluo, costituendo il clima il risultato dell'interrelazione di plurimi fattori, non esclusivamente appropriabili, individuare un diritto soggettivo al clima³².

Con riferimento all'interesse climatico, la prospettiva del diritto soggettivo, a causa della complessità del bene sottostante, appare recessiva, perché il bene sembra piuttosto conseguibile, nella misura in cui la sua tutela è rimessa all'azione umana (il clima, infatti, oltre a dipendere da una azione congiunta degli Stati, possiede una fisiologia propria ancora in larga parte inesplorata³³), tramite opportune politiche pubbliche finalizzate a una tutela oggettiva del bene e delle sue componenti.

L'analisi dei casi di contenzioso climatico proposti in Europa servirà anche a precisare la tenuta di questa impostazione. Pur non potendo aprioristicamente escludere che l'interesse alla stabilità climatica costituisca l'oggetto di una pretesa direttamente e incondizionatamente tutelata,

30. Stessa prospettiva è adottata da M. Cafagno, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente*, cit., p. 185.

31. V. sul punto le definizioni contenute nel *Millennium Ecosystem Assessment, Conceptual Framework*, p. 29.

32. Si tratta delle stesse perplessità che sorgono, nella maggioranza della dottrina, in relazione alla individuazione di un diritto soggettivo all'ambiente.

33. Sul punto, K. Emanuel, *Piccola lezione sul clima*, Bologna, 2008.

cui corrisponda un obbligo di protezione dello Stato, appare evidente, nella fattispecie, la prevalenza di due dimensioni in particolare, quella del potere e quella del dovere.

In primo luogo, emerge la dimensione del potere come strumento di creazione, se non del bene della vita, almeno delle condizioni strutturali per l'esistenza (giuridica) o la tutela di detto bene, in assenza delle quali è difficile configurare una pretesa.

In secondo luogo, emerge la dimensione del dovere, idonea a configurare in capo ai poteri pubblici una posizione di garanzia dalla quale deriva l'obbligo di esercitare il potere in una data direzione e con una determinata finalità, componendo i conflitti di interesse, anche tra privati, in senso conforme alla sostenibilità ambientale e climatica.

Alla base di queste considerazioni vi è l'idea che i diritti che possono definirsi prestazionali o multidimensionali vanno intesi, in primo luogo, come oggetto di una funzione amministrativa (a monte) e di opportune politiche pubbliche (a valle) e proprio in questa categoria appare collocarsi l'interesse climatico.

3. Il problema della legittimazione ad agire per la tutela dell'interesse climatico

Posto che l'interesse climatico appare, allo stato, giuridicamente rilevante, dunque (almeno) quale interesse protetto, i profili critici si appuntano sulla titolarità e sulla possibilità e legittimazione a farne di esso l'oggetto di un processo.

Chi è il soggetto chiamato a tutelare il clima e chi è il titolare del relativo interesse? Con quali modalità è possibile provvedere, in via giurisdizionale, a sollevare questioni concernenti la sua cura? Anche a questi fini, è utile considerare l'elaborazione dottrinale in tema di soggetti legittimati a proteggere le risorse naturali.

A ben vedere, i soggetti legittimati a tutelare le risorse naturali sono tre: lo Stato, le formazioni sociali e l'individuo.

Sulla base della teoria della *Public trust doctrine*, lo Stato costituisce il soggetto che è chiamato, da un lato, ad apprestare le condizioni necessarie per la conservazione e la cura delle risorse naturali e, dall'altro, a farne valere la protezione in sede giurisdizionale (es., il danno ambientale)³⁴.

34. La *Public trust doctrine* (PTD), derivante dal diritto romano e dal *common law* inglese, ritiene che la sfera del "pubblico" debba intraprendere l'attività di tutela delle risorse naturali, configurando opportune strutture organizzative in grado di essere individuate

Sulla base della teoria del *Public interest*, anche le formazioni sociali, in attuazione del principio di sussidiarietà, sono chiamate a tutelare le risorse naturali e, in quanto soggetti dotati di organizzazione e mezzi, a farne valere la lesione in giudizio (*Public interest litigation*)³⁵. Infine, vi sono ordinamenti nei quali anche l'individuo, in quanto titolare della sovranità, è chiamato a far valere la lesione o la mancata cura di un interesse, per mezzo di strumenti giuridici opportunamente configurati, tra cui emerge, in particolare, l'azione popolare³⁶.

quali gestori o *trustees* delle medesime, e individuando, nella dimensione organizzativa, i necessari strumenti che conducano a una corretta gestione di tali risorse e a un idoneo sistema di governance. La PTD viene utilizzata in molti paesi del mondo, soprattutto di *common law*: una bella definizione è contenuta in una sentenza della Corte suprema indiana, ove si proclama «the State is the trustee of all natural resources which are by nature meant for public use and enjoyment. The public at large is the beneficiary of the seashore, running waters, airs, forests and ecologically fragile lands. The State as a trustee is under a legal duty to protect the natural resources. These resources meant for public use cannot be converted into private ownership» (Supreme Court of India, *M.C. Mehta v. Kamal Nath*, 1997). Queste idee si sono spinte sino a individuare un *Planetary Trust*, e v. E. Brown Weiss, *The Planetary Trust: Conservation and Intergenerational Equity*, in *Ecology Law Quarterly*, 1983, p. 495 ss., e un *Intergenerational Trust*, e v. R.P. Hiskes, *The Human Right to a Green Future: Environmental Rights and Intergenerational Justice*, Cambridge, 2009 e D. Bertram, *For You Will (Still) Be Here Tomorrow: The Many Lives of Intergenerational Equity*, in *Trans. Env. Law*, 2022. Sul punto, v. la letteratura menzionata nel capitolo IV.

35. La teoria del *Public interest* viene declinata soprattutto in termini di legittimazione processuale, costituendo la *Public interest litigation* (PIL) strumento attraverso il quale le formazioni sociali venivano intese come soggetti legittimati a far valere giudizialmente pretese di carattere regolatorio, e dunque di interesse pubblico, immaginando il processo non solo come un luogo per dirimere conflitti di interesse concreti tra individui, ma anche per risolvere questioni di carattere più schiettamente amministrativo, consentendo al giudice di assumere un ruolo paralegislativo, con una pronuncia diretta a dirimere il conflitto di interesse non solo nel caso concreto ma con effetti *erga omnes* al di fuori del processo. In questi termini, la «Litigation is a key strategy for protecting the rights and enlarging the power of subordinated groups, particularly when other channels of influence are unavailable. Groups hobbled by discrimination or collective action problems may turn to courts as allies in the struggle for social justice», S.L. Cummings, D.L. Rhode, *Public Interest Litigation: Insights from Theory and Practice*, in *Fordham Urban Law Journal*, 2009, p. 603. Sul punto, v. cap. IV.

36. La categoria, derivante dall'esperienza giuridica romanistica, ricomprende generalmente le pretese avanzate da individui in relazione a interessi comuni a più soggetti (quali siano questi interessi dipende dalla tesi cui si aderisce), al fine di supplire all'inerzia di un soggetto pubblico nella cura degli stessi o di correggere l'azione pubblica illegittima o mancante (c.d. azioni suppletive o correttive). Secondo la definizione fornita da Paolo, l'azione popolare è quella che «tutela come proprio un diritto del popolo» (Paul 8, *ad ed.* D.47.23.1). Sul punto, cap. IV.

Gli ordinamenti giuridici globali accolgono tutte e tre le impostazioni, in varia misura. Mentre, ad esempio, gli ordinamenti sudamericani privilegiano, oltre alla prima e alla seconda, soprattutto la terza strada, gli ordinamenti occidentali privilegiano il ruolo dello Stato e delle formazioni sociali, relegando l'azione individuale a un ambito marginale. Si tratta di scelte di politica legislativa, giustificate, spesso, da considerazioni di carattere pratico e di tenuta dei sistemi processuali.

L'analisi dei casi di contenzioso climatico europeo servirà a mettere in luce, da un punto di vista sostanziale, la (possibile) natura della situazione giuridica soggettiva tutelata e, da un punto di vista processuale, chi, come e con quali modalità è legittimato a far valere in giudizio la lesione o la mancata cura dell'interesse in discorso, nel quadro fornito dai principi internazionali in materia di accesso alla giustizia ambientale.

II

LA TUTELA DEL CLIMA NELL'ORDINAMENTO GIURIDICO

SOMMARIO: 1. Gli accordi internazionali sul clima. - 1.1. La Convenzione Europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e la giurisprudenza rilevante. Il caso Duarte. - 2. La pianificazione e la programmazione della transizione ecologica nell'ordinamento europeo. - 2.1. Pianificazione energetica e transizione climatica. - 2.2. Il quadro normativo europeo. - 2.3. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e il contenzioso climatico innanzi alla Corte di giustizia. Il caso Carvalho. - 2.4. Costituzioni europee e tutela dell'ambiente e del clima. - 3. La pianificazione e la programmazione della transizione ecologica nell'ordinamento italiano. - 3.1. Le *Nationally determined contributions* (NDCs). La legge climatica, le norme e i principi del Codice dell'ambiente. I principi eco-giuridici. - 3.2. Costituzione e tutela dell'ambiente e del clima.

1. Gli accordi internazionali sul clima

A partire dal 1987, anno del rapporto *Our common future*, anche detto rapporto Brundtland dal nome del Presidente della Commissione delle Nazioni Unite su “ambiente e sviluppo” nell'ambito della quale tale rapporto fu ideato, la comunità internazionale ha provveduto a emanare atti programmatici e a promuovere accordi diretti a contrastare il cambiamento climatico e le sue conseguenze¹, accompagnati da un ampio

1. I primi atti internazionali di riconoscimento della problematica climatica quale “common concern of humankind” sono costituiti dalle Risoluzioni dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 42/184 (1987), 43/53 (1988), 44/228 e 44/207 (1989), 45/212 (1990), e 46/169 (1991). Sull'evoluzione della *governance* internazionale del clima e le sue fasi, v. G. Çapar, *What Have the Green New Deals to Do With the Paris Agreement? An*

dibattito sociale volto a sensibilizzare l'opinione pubblica con riguardo alla necessità di modificare le caratteristiche fondamentali dell'economia moderna².

È importante sottolineare che la riflessione in tema di cambiamento climatico e di azioni di contrasto e mitigazione del medesimo è stata condotta in parallelo allo sviluppo di un ampio dibattito scientifico. Il Gruppo intergovernativo sul cambiamento climatico (IPCC – *Intergovernmental Panel on Climate Change*) fu istituito nel 1988 nell'alveo della Organizzazione Meteorologica Mondiale (WMO – World Meteorological Organization), con lo scopo di fornire, ai governi di tutti i livelli territoriali, informazioni scientifiche idonee a costituire la base per accordi internazionali e per lo sviluppo di opportune politiche climatiche da parte degli Stati.

L'IPCC, a partire dal 1990, ha pubblicato cinque *Assessment Reports* sullo stato delle conoscenze scientifiche in campo climatico, alcuni *Special Reports* (2011, 2018 e 2019) e ha appena concluso il *Sixth Assessment*

Experimental Governance Approach to the Climate Change Regime, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2021, p. 141 ss.

2. Si tratta dell'evoluzione che ha caratterizzato l'elaborazione (e lo sviluppo) del concetto di “sviluppo sostenibile” a partire dal Rapporto Brundtland che ne conìò la definizione: «humanity has the ability to make development sustainable to ensure that it meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs. The concept of sustainable development does imply limits – not absolute limits but limitations imposed by the present state of technology and social organization on environmental resources and by the ability of the biosphere to absorb the effects of human activities. But technology and social organization can be both managed and improved to make way for a new era of economic growth», cfr. Rapporto Brundtland, p. 27. Sul punto, J. Sachs, *The Age of Sustainable Development*, 2014 trad. it., *L'era dello sviluppo sostenibile*, Milano, 2015, p. 202. Per una critica all'ossimorica locuzione “sviluppo sostenibile”, v. F. Gaspari, *Territorio, formazioni sociali e tutela dei diritti fondamentali. Una nuova prospettiva del diritto alla mobilità*, Bari, 2021, p. 88 ss., che si rifà al pensiero di S. Latouche, *Breve trattato sulla decrescita serena*, Torino, 2008 e Id., *Come sopravvivere allo sviluppo*, Torino, 2005. Su “crisi e rinascita” del concetto, E. Scotti, *Il diritto dell'economia nella transizione ecologica*, in E. Bani, F. Di Porto, G. Luchena, Id. (a cura di), *Lezioni di diritto dell'economia*, Torino, 2023, p. 243 secondo cui l'attuale configurazione dello sviluppo sostenibile, superate le voci che propongono di abbandonare il concetto, è da ricercare «nel contesto della teoria dei “confini planetari”, al fine di superare il postulato della equiordinazione dei tre pilastri economico, sociale e ambientale attraverso una gerarchizzazione degli interessi: a quelli economici è assegnata una posizione secondaria rispetto agli interessi sociali ed entrambi risultano subordinati ai limiti ecologici, ritenuti non negoziabili. Secondo quest'ultima chiave di lettura, lo sviluppo sostenibile, nell'era dell'Antropocene sarebbe quello sviluppo che soddisfa i bisogni del presente salvaguardando i sistemi vitali della terra da cui le presenti e le future generazioni dipendono».