

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E
STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Triennale* in SCIENZE POLITICHE, RELAZIONI
INTERNAZIONALI, DIRITTI UMANI



DALLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE ALLA
POLITICA INTERNA: IL RUOLO DEL CONTENZIOSO
CLIMATICO NELLA RIFORMULAZIONE DELLA
GOVERNANCE DEL CLIMA

Relatrice: Prof.ssa ELENA PARIOTTI

Laureanda: CLELIA NONIS

matricola N. 2104517

A.A. 2025/2026

Alla mia isola, che mia ha mostrato la bellezza più pura della natura incontaminata.

Per ricordarci che proteggere l'ambiente non sia un dovere, ma un atto d'amore.

INDICE

INTRODUZIONE.....	6
CAPITOLO I: Il fallimento della governance climatica internazionale	
1.1 I negoziati multilaterali e l'assenza di riduzioni significative delle emissioni globali.....	9
1.2 Il fallimento climatico come problema di azione collettiva e free-riding tra Stati.....	13
1.3 Una diagnosi alternativa: Aklin e Mildemberger e il conflitto distributivo domestico.....	16
CAPITOLO 2: Il contenzioso climatico strategico: definizione, tassonomia e presupposti istituzionali	
2.1 Il contenzioso strategico e la sua funzione politico-giudiziaria	20
2.2 Il contenzioso climatico come species del contenzioso strategico: definizione e caratteristiche.....	23
2.3 Presupposti istituzionali e limiti strutturali: un modello ancorato alle democrazie costituzionali	25
CAPITOLO 3: Le “sentenze vuote” e la loro riformulazione alla luce del conflitto distributivo	
3.1 Le “sentenze vuote”: la critica di Pisano e il suo presupposto implicito	30
3.2 La riformulazione: il contenzioso come strumento di riequilibrio del conflitto distributivo domestico	31
3.3 Il caso Urgenda: applicazione del modello e generalizzazione.....	35
CAPITOLO 4: Il diritto climatico internazionale come risposta al problema del free-riding	
4.1 UNFCCC e Accordo di Parigi: l'obbligazione individuale degli Stati indipendentemente dalla reciprocità.....	40
4.2 Il diritto climatico internazionale come fondamento giuridico giustiziabile dal contenzioso.....	43
4.3 Dal diritto internazionale alle coalizioni domestiche: il contenzioso climatico come meccanismo di escalation dell'ambizione politica.....	46

CAPITOLO 5: Verso un ruolo ridisegnato delle istituzioni internazionali del clima

5.1 Il clima fuori dalla discrezionalità sovrana: il fondamento filosofico del ruolo delle istituzioni internazionali.....	50
5.2 Istituzioni legittime e gap informativo: distinguere scienza e politica per governare il clima.....	52
5.3 Limiti strutturali del modello: Paesi vulnerabili, accesso alla giustizia e asimmetrie nella capacità istituzionale.....	55
 CONCLUSIONE	 59
 BIBLIOGRAFIA & SITOGRAFIA	 63

INTRODUZIONE:

Il cambiamento climatico rappresenta la sfida politica più complessa che la comunità internazionale abbia mai affrontato. Essa appare globale nelle sue cause, asimmetrica nei suoi effetti, urgente nei suoi tempi e strutturalmente resistente agli strumenti ordinari della cooperazione interstatale. A oltre trent'anni dalla firma della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC) e a un decennio dall'adozione dell'Accordo di Parigi, le emissioni globali di CO₂ continuano a crescere pressoché ininterrottamente, e il divario tra gli impegni assunti dagli Stati e le riduzioni necessarie per contenere il riscaldamento entro 1,5°C rimane, secondo i successivi rapporti dell'UNEP, dell'ordine di miliardi di tonnellate di CO₂ equivalente annui. Di fronte a questo fallimento empirico, la letteratura scientifica e politica ha elaborato diagnosi divergenti, le quali non sono soltanto accademicamente rilevanti, ma determinano, a monte, la scelta degli strumenti istituzionali da adottare e la valutazione della loro efficacia. Il presente lavoro si inserisce in questo dibattito con un'angolatura precisa e circoscritta. Non si propone di ricostruire l'intera storia dei negoziati multilaterali sul clima, né di fornire una valutazione esaustiva del diritto climatico internazionale. L'obiettivo è più specifico ed è quello di esaminare se e in che modo la diagnosi del fallimento climatico internazionale influenzi la valutazione dell'efficacia del contenzioso climatico strategico, e quali implicazioni ne derivino per il ridisegno del ruolo delle istituzioni internazionali del clima. La rilevanza del tema si articola su tre piani distinti. Sul piano teorico, la scelta tra due paradigmi esplicativi del fallimento climatico, ovvero la teoria dell'azione collettiva incentrata sul free-riding internazionale tra Stati e la teoria del conflitto distributivo domestico elaborata da Michaël Aklín e Matto Mildemberger, non è una disputa accademica priva di conseguenze. Essa determina quale tipo di soluzione istituzionale appaia razionalmente motivata. Sul piano giuridico, il contenzioso climatico strategico ha conosciuto negli ultimi dieci anni una crescita esponenziale, producendo sentenze di portata storica come quella della Corte Suprema olandese nel caso Urgenda del 2019 e della Corte costituzionale tedesca nel caso Neubauer del 2021. Sul piano politico, infine, il parere consultivo reso dalla Corte Internazionale di Giustizia il 23 luglio 2025 ha conferito a questo dibattito una dimensione ulteriore, chiarendo il carattere erga omnes degli obblighi climatici degli Stati e la natura stringente della due diligence richiesta in materia. L'angolatura da cui questi fenomeni vengono esaminati è quella del conflitto distributivo domestico. Seguendo la tesi di Aklín e Mildemberger, il fallimento delle politiche climatiche non discende primariamente dalla struttura degli incentivi internazionali al free-riding, bensì dalla presenza di coalizioni di interessi carbon-intensive che operano all'interno di ciascun sistema politico nazionale, bloccando le riforme indipendentemente dall'azione degli altri Stati. Questa premessa teorica genera una conseguenza metodologica diretta: se la causa principale del fallimento è

domestica, anche la scala di misurazione dell'efficacia degli strumenti di risposta deve essere domestica. È a partire da questa riconfigurazione analitica che la tesi si propone di rileggere la critica delle cosiddette sentenze vuote, elaborata da Attilio Pisanò, al fine di mostrare che essa si regge su un presupposto teorico implicito, rappresentato dal paradigma del free-riding internazionale, il quale se sostituito con il paradigma del conflitto distributivo domestico, produce una valutazione radicalmente diversa del contenzioso climatico. La domanda di ricerca che orienta l'intero percorso è la seguente: se il fallimento della governance climatica internazionale è spiegato più efficacemente dal conflitto distributivo domestico che dalla teoria dell'azione collettiva, in che modo va riformulata l'efficacia del contenzioso climatico strategico, e quali implicazioni ne derivano per il ridisegno del ruolo delle istituzioni internazionali del clima?

Il lavoro si articola in cinque capitoli. Il Capitolo 1 ricostruisce il fallimento della governance climatica internazionale attraverso l'analisi dei principali negoziati multilaterali, dall'UNFCCC al Protocollo di Kyoto, dalla Conferenza di Copenaghen all'Accordo di Parigi e confronta le due diagnosi teoriche del fallimento. Il Capitolo 2 definisce il contenzioso climatico strategico come species del contenzioso strategico, ne analizza la tassonomia e le caratteristiche giuridiche, e identifica i presupposti istituzionali che ne condizionano l'operatività, mettendo in luce il limite strutturale del modello: la sua dipendenza dalle democrazie costituzionali consolidate. Il Capitolo 3 affronta la critica di Pisanò alle “sentenze vuote”, ne esplicita il presupposto teorico implicito e propone una riformulazione dell'efficacia del contenzioso alla luce del conflitto distributivo domestico, illustrata attraverso l'analisi del caso Urgenda. Il Capitolo 4 esamina il diritto climatico internazionale come fondamento giuridico delle obbligazioni individuali degli Stati, indipendentemente dalla reciprocità, e ricostruisce il meccanismo attraverso cui il contenzioso traduce tali obbligazioni in doveri domestici azionabili, generando un circolo virtuoso di escalation dell'ambizione politica. Il Capitolo 5, infine, affronta la questione del ridisegno istituzionale, partendo dal fondamento filosofico elaborato da Josiah Kassner sui limiti morali della discrezionalità sovrana, identifica i requisiti di legittimità delle istituzioni internazionali del clima e ne analizza i limiti strutturali, con particolare attenzione alle asimmetrie geografiche e istituzionali che escludono i paesi più vulnerabili dall'accesso agli strumenti di giustizia climatica.

CAPITOLO 1:

IL FALLIMENTO DELLA GOVERNANCE CLIMATICA INTERNAZIONALE

1.1 *I negoziati multilaterali e l'assenza di riduzioni significative delle emissioni globali*

Dal 3 al 14 giugno 1992 Rio de Janeiro, Brasile, ha ospitato la prima conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo (United Nations Conference on Environment and Development, UNCED). Essa si colloca in un contesto storico segnato dalla fine della Guerra Fredda, dalla dissoluzione dell'Urss (1991) e dalla transizione verso un ordine internazionale, nel quale Stati Uniti erano rimasti l'unica superpotenza globale, seppure affiancati dal crescente peso delle organizzazioni internazionali e delle conferenze globali. Dal punto di vista economico si assistette a politiche di liberalizzazione e ad una maggiore interdipendenza globale. In questo scenario i governi comprendono l'esistenza di una correlazione tra risorse economiche e ambientali, attuando un cambiamento notevole, poiché fino a quel momento, quest'ultime venivano considerate come elementi distinti e separati da ambiti quali la sicurezza, l'economica e la società.

Si è trattata di una conferenza di calibro globale, la quale ha riunito leader politici, diplomatici, scienziati, rappresentanti dei media e di organizzazioni non governative provenienti da 179 paesi diversi, i quali condividevano un obiettivo comune, quello di produrre un'ampia agenda e un nuovo progetto per l'azione internazionale sulle questioni ambientali che avrebbe contribuito a guidare la cooperazione internazionale e la politica di sviluppo del XXI secolo. Il “Vertice della Terra”; appellativo dato alla conferenza, tenutasi in occasione del ventesimo anniversario del Summit sull'ambiente a Stoccolma, in Svezia, nel 1972; ha messo in luce come il concetto di sviluppo sostenibile fosse raggiungibile da tutti i cittadini del mondo passando da un livello più ristretto, quello locale, ad uno più ampio, quello internazionale. Ha, inoltre, confermato l'interdipendenza necessaria e il bilanciamento tra il settore economico, sociale e ambientale¹. La conferenza fu, per questo motivo, rivoluzionaria: ha portato in tavola un nuovo modo di concepire lo sviluppo. Se fino ad allora, quest'ultimo veniva raggiunto attraverso politiche settoriali separate, il Vertice di Rio del 1992 mostra un concetto di sviluppo sostenibile innovativo e potenzialmente dirompente, dato da un ripensamento complessivo di modelli di produzione, di consumo, di lavoro nonché di scelte di politica economica. Tale sfida ha aperto un dibattito sia all'interno dei governi sia nel rapporto tra istituzioni e cittadini, ponendo come centrale la sfida di far conciliare progresso, equità sociale e tutela dell'ambiente in un quadro di responsabilità condivisa. Uno dei principali risultati di tale Conferenza è stato la

¹ United Nations Conference on Environment and Development, 1992

Dichiarazione di Rio, la quale segna un passaggio significativo nell'evoluzione della governance ambientale internazionale, proponendo per la prima volta, come precedentemente sottolineato, un partenariato globale fondato su principi di equità e cooperazione che supera i confini interstatuali. In tale quadro i soggetti chiamati ad agire, non sono solo i singoli Stati, ma anche i principali settori della società e gli individui. La Dichiarazione richiama, inoltre, l'esigenza di elaborare accordi internazionali capaci di tutelare gli interessi di tutti e di preservare l'integrità del sistema ambientale e dello sviluppo globale. Particolarmente rilevante è, infine, il riferimento alla natura integrale e interdipendente della Terra, che viene concepita come casa comune dell'umanità: un'impostazione che evidenzia il superamento di una visione dicotomica tra esseri umani e ambiente e afferma, al contrario, la loro profonda interconnessione.

Centrale nella stesura di questo paragrafo è, però, l'analisi della United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) adottata presso la sede delle Nazioni Unite a New York, il 9 maggio 1992 ed entrata in vigore il 21 marzo del 1994. Questa si pone come obiettivo finale, enunciato dall'Articolo 2, la stabilizzazione delle concentrazioni atmosferiche di gas serra ad un livello tale da prevenire “dangerous anthropogenic interference” verso il sistema climatico, entro un lasso di tempo sufficiente a consentire agli ecosistemi di adattarsi naturalmente, a non minacciare la produzione alimentare e a permettere uno sviluppo economico sostenibile². L'idea principale della Convenzione è quella di individuare gli Stati, storicamente responsabili della maggior parte delle emissioni passate e presenti relative a quel tempo, chiamati a seguire il principio cardine delle “responsabilità comuni ma differenziate” (Common But Differentiated Responsibilities, CBDR). Si tratta di 12 Paesi industrializzati con “economie in transizione” dell'Europa centrale e orientale (Paesi Annex I), facenti parte dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), i quali concordarono sia di fornire sostegno finanziario alle attività di cambiamento climatico nei paesi in via di sviluppo sia di presentare annualmente un inventario delle loro emissioni di gas ed effetto serra. Emissioni che, tuttavia, non sono sottoposte a delle riduzioni quantitative obbligatorie e vincolanti per gli Stati, facendo sorgere così un limite strutturale, tale da condizionare l'intero successivo trentennio di negoziati³.

Il Protocollo di Kyoto, adottato nel 1997 durante la terza Conferenza delle Parti, meglio nota come COP-3, fu il primo tentativo di tradurre i principi della Convenzione in impegni giuridicamente vincolanti per gli Stati sopra descritti, in particolare in una riduzione media delle emissioni del 5,2% rispetto ai livelli del 1990 nel primo periodo di impegno 2008-2012, percentuale, però, che variava in

² IPCC Summery for Policymakers, 2014

³ UNFCC, 1992

base al CBDR. Ciascun Stato doveva, inoltre, presentare inventari nazionali riguardanti le emissioni e relazioni periodiche sulle politiche adottate per rispettare tali impegni, i quali potevano essere adempiuti attraverso tre meccanismi flessibili di mercato:

1. *Emissions Trading-ET*: consente ad un Paese che emette meno del proprio limite di vendere l'eccesso di quote ad un altro che contrariamente non riesce a rientrare entro i limiti sanciti;
2. *Joint Implementation-JI*: permette ai Paesi dell'Annex I di realizzare progetti per la riduzione delle emissioni di gas serra in un altro Paese del medesimo gruppo e di utilizzare i crediti di emissione ottenuti per il proprio obiettivo;
3. *Clean Development Mechanism-CDM*: consente di redigere progetti di riduzione delle emissioni per i Paesi in via di sviluppo finanziati da quelli industrializzati⁴.

L'accordo del 1997 ha, tuttavia, mancato il suo obiettivo primario, ovvero quello di ridurre la quantità di gas serra immessi nell'atmosfera. Tale conclusione si fonda su una valutazione congiunta di efficacia, efficienza e presentazioni complessive di esso, dalla quale emerge che nemmeno in uno scenario di piena partecipazione e integrale rispetto degli impegni assunti, il Protocollo avrebbe ottenuto un cambiamento climatico su larga scala. La percentuale imposta dal Protocollo, sopra citata, fu peraltro ritenuta da molte Parti dell'UNFCCC come inadeguata, le quali auspicarono ad un innalzamento della percentuale entro il 2020 fino al 10-40% rispetto ai livelli del 1990. Problema determinante per il suo fallimento è stato, in aggiunta, la non adesione dei maggiori emettitori mondiali come Stati Uniti, i quali non hanno registrato alcuna riduzione delle emissioni, le cui stime del 2013 le collocavano al 8,4% al di sopra dei livelli del 1990 e Canada, la quale restò fuori dal meccanismo. Oltre a queste due nazioni vi è l'esclusione anche di Cina, India e altre economie emergenti che nel decennio successivo sarebbero diventate i principali emettitori a livello globale. Rosen, A.M. parla di fallimento progettuale istituzionale, in quanto raggiungere un obiettivo di riduzione del 5% entro il 2012 quando sarebbe stato necessario arrivare al 50% entro il 2020 non solo non risolve il problema del cambiamento climatico, ma anzi ha ritardato di decenni il processo di soluzione. Più nello specifico secondo l'autore il fallimento di Kyoto si deve a quattro scelte di design: la prima è rappresentata dalla tempistica del trattato e dalla scelta di stabilire un periodo di impegno quinquennale a partire da dieci anni dopo la sua firma. Finestra temporale che nel pratico è andata a ridursi ulteriormente a causa della ratifica finale del Protocollo avvenuta nel 2004 e la sua entrata in vigore nel febbraio del 2005. Questo ha portato all'attuazione di politiche che avevano come fine quello di raggiungere il risultato più facile e conveniente per gli Stati, optando per azioni su scala

⁴ ISPRA Protocollo di Kyoto, 2023

ridotta e limitando, inoltre, gli incentivi per una vera e propria ricerca e sviluppo riguardo altre forme di energia rinnovabile. Il secondo problema è rappresentato dalla scelta degli obiettivi modesti e non progressivi, i quali non richiedevano cambiamenti su larga scala. Ciò ha favorito strategie contabili rispetto a reali tagli delle emissioni interne e, spesso, ha persino incentivato lo spostamento della produzione in altri paesi, mascherando le emissioni invece di eliminarle. Il terzo difetto di progettazione risale nel modo in cui vengono calcolate le riduzioni delle emissioni. Si è, infatti, scelto di valutare le emissioni nette anziché quelle lorde, consentendo, ancora una volta, agli Stati di non effettuare tagli drastici a livello nazionale e in più di coprire l'aumento delle emissioni su scala territoriale con progetti di riduzione per i Paesi in via di sviluppo. Inoltre, poiché le emissioni di carbonio nello specifico venivano attribuite al paese produttore di gas serra e non a quello consumatore, gli Stati potevano delocalizzare la produzione interna all'estero, determinando così una riduzione delle emissioni ai fini contabili, ma con conseguente crescita netta di quelle globali. Ultimo errore risiede nel prolungamento del regime e dipendenza del percorso. La possibilità di nuovo periodo di impegno ha fatto sì che i difetti iniziali del trattato si cristallizzassero nel tempo. Invece di correggere le debolezze del sistema, il regime le ha riprodotte, rendendo più difficile costruire un accordo realmente efficace⁵.

In sintesi, da ciò si può evincere quanto il Protocollo si sia rivelato incapace di creare una governance climatica sufficientemente coordinata ed efficace, contribuendo al contrario ad un'elevata frammentazione del regime internazionale, caratterizzato dalla proliferazione di forum e istituzioni con mandati sovrapposti, spesso concorrenti.

Il secondo momento di crisi acuta del regime climatico multilaterale arrivò con la Conferenza di Copenaghen del 2009, passata alla storia come evento cruciale nel processo di negoziazione sui cambiamenti climatici. A questo scenario ricco di altissime aspettative, ampliate dall'elevato numero di partecipanti, tra cui quasi 115 leader mondiali e più di quaranta mila persone, in rappresentanza di governi, organizzazioni non governative, organizzazione intergovernative, organizzazioni religiose, media e agenzie delle Nazioni Unite, seguì un altro fallimento diplomatico in ambito climatico.⁶ Il risultato del Summit fu l'Accordo di Copenaghen (Copenhagen Accord), il quale più che per i suoi contenuti, fu rilevante per quel che non ha stabilito. USA, Cina, India, Brasile e Sud Africa fissarono l'obiettivo a lungo termine di contenere l'aumento massimo della temperatura media globale non più alta di 2 gradi Celsius sopra i livelli preindustriali, con revisione nel 2015 e si rinnovò il finanziamento da parte dei paesi industrializzati nei paesi in via di sviluppo, questa volta attraverso la creazione di un

⁵ Rosen, A.M., 2015

⁶ Accordo di Copenaghen sui cambiamenti climatici, 17 agosto 2009

fondo: il Copenhagen Green Climate Fund, per il trasferimento dei primi ai secondi di 30 miliardi di dollari in ciascun anno del triennio 2020-2012, che arriverebbe a 100 miliardi l'anno dal 2020, volti alla realizzazione di nuove tecnologie a basso impatto ambientale. Si tratta, tuttavia, di un trattato alla base del quale vi sono impegni non vincolante e in cui risulta assente una precisa indicazione riguardo gli strumenti da utilizzare⁷.

L'approccio top-down proprio del Protocollo di Kyoto, nella quale gli obiettivi di riduzione delle emissioni venivano definiti centralmente attraverso negoziati internazionali tra Stati e successivamente imposti ai singoli governi sotto forma di obblighi giuridicamente vincolanti, cedette progressivamente il passo ad un approccio ibrido. Secondo il primo non vi era, infatti, spazio ad una libera autodeterminazione per gli Stati. In seguito al fallimento di Copenhagen, divenne chiaro per la comunità internazionale che tale modello avesse un problema strutturale: i Paesi, specialmente i grandi come USA, Cina e India, non erano disposti ad accettare vincoli imposti dall'esterno, percepiti per lo più come politicamente insostenibili internamente. Ciò rappresenta un sistema bottom-up, concretizzato dal concetto degli Intended Nationally Determined Contributions (INCD), e inseguito formalizzato nell'Accordo di Parigi come NDC, introdotto con la Conferenza di Lima del 2014. Essi sono dei contributi di riduzione delle emissioni autodeterminati da ciascuna Parte in funzione delle proprie circostanze nazionali, capacità e priorità di sviluppo. Proprio l'Accordo di Parigi, adottato il 12 dicembre 2015 durante la ventunesima Conferenza delle Parti (COP-21) ed entrato in vigore il 4 novembre 2016, costituisce la risposta istituzionale al fallimento del modello top-down. A tal proposito, l'adozione degli NDC è la chiave del successo diplomatico dell'Accordo, in quanto ha permesso a quasi duecento Paesi di presentare il proprio piano climatico riguardante la riduzione delle emissioni di gas serra, senza dover convergere su obiettivi uniformi negoziati centralmente. Lo sforzo multilaterale si deve alla contribuzione, per la prima volta, dei principali emettitori, come Stati Uniti, Cina, India e Brasile, permettendo così di oltrepassare la polarizzazione che il Protocollo di Kyoto aveva creato tra i paesi dell'Annex I e non-Annex I. Sul piano giuridico, l'accordo introduce una distinzione cruciale tra la vincolatività della procedura e non vincolatività dei target. Il focus non è sulla quantità di riduzione, ma bensì sulla procedura, secondo cui ogni Paese è giuridicamente vincolato a presentare un NDC ogni cinque anni e a garantire, secondo il principio di "no backsliding", che quello successivo implichi un progresso rispetto al precedente. L'Accordo, pertanto, non fa riferimento ad una percentuale specifica da raggiungere, mette piuttosto i singoli Stati in una posizione di rigore rispetto alla forma attraverso un sistema di trasparenza e sorveglianza delle azioni nazionali. Rajamani nel volume "The Paris Agreement and Beyond: International Climate Change Policy-Post

⁷ Marta D'Auria, M., 2010

2020”, il cui scopo dichiarato è fornire a negoziatori e policy makers strumenti analitici per elaborare e implementare l’Accordo dopo il 2020, descrive Parigi come una “tregua sulla differenziazione”. Con esso, infatti, il principio CBDRRC è mantenuto, ma viene declinato “in light of different national circumstances” optando per una forma più sfumata e contestuale di differenziazione. Tuttavia, l’accordo lasciò irrisolte alcune questioni decisive: la prima risiede nella mera distinzione terminologica tra “paesi sviluppati” e “paesi in via di sviluppo” aprendo la porta a dispute su chi rientri in quale categoria. La seconda riguarda gli NDC condizionali, secondo cui molti paesi in via di sviluppo hanno presentato contributi condizionali al ricevimento di supporto finanziario e tecnologico da parte dei paesi industrializzati. Resta, però, controverso come questi contributi vadano trattati nei meccanismi di trasparenza e nella valutazione collettiva dei progressi. La terza questione riguarda il global stock take: un meccanismo di valutazione dei progressi collettivi, che si compone di tre fasi: raccolta dati, valutazione tecnica e considerazione dei risultati⁸. Secondo l’Accordo esso doveva essere intrapreso "alla luce dell'equità", ma non specifica come l'equità debba essere resa operativa dai singoli Stati, né come tale ripartizione dello sforzo venga rappresentato nell’esito del bilancio globale e quale influenza avrà sui futuri cicli di NDC delle Parti⁹.

In conclusione, si è potuto vedere come trent’anni di negoziazioni multilaterali, dove un ruolo attivo è stato svolto non solo dai rappresentanti di 197 Paesi, ma anche da organizzazioni, organi sussidiari che hanno messo in tavola migliaia di pagine di testi negoziali, conferenze annuali, meccanismi di finanziamento ecc., non siano stati del tutto efficaci nel raggiungere riduzioni significative delle emissioni globali. Le emissioni di CO₂ a livello mondiale sono continuate a crescere pressoché ininterrottamente dalla firma della Convenzione quadro del 1992, con le sole eccezioni temporanee legate a recessioni economiche. Il divario tra gli impegni assunti e il percorso necessario per rispettare l’obiettivo dei 2°C è rimasto, secondo le successive sintesi dell’UNEP Emissions Gap Report, dell’ordine di diversi miliardi di tonnellate di CO₂ equivalente annui¹⁰.

È di fronte a questo fallimento empirico che la letteratura ha elaborato le proprie diagnosi. Una delle più influenti, oggetto di analisi del paragrafo successivo, è quella che interpreta il fallimento climatico come un problema di azione collettiva: la struttura di incentivi che governa le relazioni tra Stati renderebbe razionalmente conveniente per ciascuno di essi aspettare che gli altri agiscano per primi, producendo una trappola di sottoproduzione del bene pubblico climatico.

⁸ Stavins, R.N. & Stowe, R.C., 2016

⁹ Paris Agreement, 2015

¹⁰ Inside Climate News, 2024

1.2 *Il fallimento climatico come problema di azione collettiva e free-riding tra Stati*

La diagnosi dominante nella letteratura sulla governance climatica internazionali affonda le proprie radici teoriche in uno dei contributi più influenti della scienza politica del Novecento: *The Logic of Collective Action* di Mancur Olson, 1965. Centrale nelle sue ricerche è lo studio del comportamento di gruppi di individui con interessi comuni, i quali non agiscono spontaneamente per perseguire quest'ultimi, ma trattandosi di gruppi composti al loro interno da singoli, agiscono per proprio interesse personale. Tale comportamento definito da Olson egoista è la regola quando si è in presenza di questioni economiche. La ragione è strutturale: se il bene prodotto dall'azione collettiva è disponibile per tutti i membri del gruppo indipendentemente dal loro contributo, allora ogni membro razionale ha un incentivo a non sostenerne i costi, sperando che siano gli altri a farlo, beneficiando ugualmente del bene, generando ciò che viene definito *free-riding*.

L'applicazione del paradigma olsoniano al cambiamento climatico verte su una categorizzazione del clima come bene pubblico, termine usato dagli economisti per far riferimento a quei benefici comuni o collettivi forniti dai governi. Questi vengono classificati come qualsiasi bene tale che, se una persona in un gruppo lo consuma, non può essere, secondo la sua non rivalità, ragionevolmente negato agli altri membri del gruppo. In secondo luogo, per la sua non escludibilità, coloro che non acquistano o non pagano per alcun bene pubblico o collettivo non possono essere esclusi o impediti dal partecipare al consumo di esso¹¹. Riguardo tale tema, Garrett Hardin già nel 1968 parlava di "tragedia dei beni comuni" alludendo alla rovina verso cui gli uomini si precipiteranno, ognuno perseguendo il proprio interesse in una società che crede nella libertà dei beni comuni. Sotto l'ombrello del cambiamento climatico, beni comuni come l'uso della terra verrebbero, quindi, sfruttati eccessivamente dai *free-riders*, i quali cercano di massimizzare egoisticamente il valore della risorsa esclusivamente per sé stessi. Questa tendenza, in termini di teoria dei giochi, corrisponde al modello del dilemma del prigioniero, in cui il risultato collettivamente desiderabile non emerge spontaneamente perché la strategia individualmente razionale è quella di defezionare. Ogni Stato, ragionando strategicamente, preferisce non ridurre le proprie emissioni, nella speranza che siano gli altri attori politici a farlo, consentendogli di beneficiare della stabilizzazione del clima senza sostenerne gli oneri. Questo perché nessuno Stato percepisce un vantaggio sufficientemente grande da giustificare il fatto di sostenere da solo il costo della soluzione¹².

¹¹ Olson, M., 1965

¹² Paul G. Harris, 2007

Barrett, in “The Paris Agreement: We Can Do Better”, Harvard Project on Climate Agreements, sintetizza efficacemente questa logica: il cambiamento climatico riflette un problema di azione collettiva senza precedenti, in cui la struttura degli incentivi internazionali non genera spontaneamente la cooperazione tra gli Stati necessaria al bene pubblico né va a modificare il comportamento reale dei Paesi. In aggiunta Carraro, nel medesimo scritto, radicalizza tale conclusione affermando quanto sia improbabile riuscire ad ottenere un accordo efficace e globale sul cambiamento climatico, dato che le coalizioni ampie attraggono free riders che beneficiano della riduzione delle emissioni senza contribuirvi. Per Carraro una soluzione al problema è il lavoro svolto dai climate clubs, ovvero sottogruppi di paesi che adottano politiche più ambiziose, concependolo come unico approccio pratico alla mancanza di incentivi alla riduzione delle emissioni¹³.

Un ulteriore fondamentale contributo alla teoria dell'azione collettiva e alla governance climatica viene fornito da Elinor Ostrom, premio Nobel per l'Economia nel 2009, il quale una volta riconosciuto il problema, propose una soluzione alternativa: un'autogestione cooperativa delle risorse naturali comuni. L'economista contestò l'idea che il cambiamento climatico potesse essere affrontato efficacemente solo attraverso una soluzione unica, globale, centralizzata e gerarchica. Contestazione basata sulla storia dei negoziati sopra descritta, la quale mostra ritardi, disaccordi e difficoltà nel raggiungere impegni efficaci e credibili. L'emergenza climatica, pur essendo un problema globale, origina da una molteplicità di azioni distribuite su scale diverse. Di riflesso, secondo l'autrice, anche le risposte dovrebbero essere altrettanto ripartite su più livelli istituzionali e territoriali. Proprio a causa della presenza degli incentivi al free-riding, appare rischioso affidarsi unicamente ad accordi internazionali, di cui ugualmente ne riconosce l'importanza. Propose, per contro, un approccio policentrico basato su un sistema di governance con molteplici centri decisionali, che operano in modo relativamente autonomo, ma coordinato. Dietro alla questione climatica vi sono numerose decisioni individuali e collettive, di conseguenza la mitigazione non può essere pensata solo ad un livello diplomatico internazionale, ma anche un insieme di cambiamenti diffusi nei comportamenti e nelle istituzioni che li regolano. Questo si traduce nella visione di un problema globale nei suoi effetti, ma locale, nazionale e regionale nelle sue cause e nei suoi punti di intervento¹⁴.

Il paradigma dell'azione collettiva ha dominato e plasmato l'architettura del regime climatico internazionale. Come illustrato nel primo paragrafo, il Protocollo di Kyoto è stato progettato seguendo proprio tale logica composta da obiettivi differenziati, distinzione rigida tra Paesi con impegni più o meno vincolanti: tutte azioni costruite sul principio che solo impegni giuridicamente inderogabili e

¹³ Stavins, R.N. & Stowe, R.C., 2016

¹⁴ Ostrom, E., 2009

reciproci potessero superare la trappola del free-riding. Secondo Grundig Harris, un regime climatico efficace non può contare solo su una generica convergenza di interessi, ma deve offrire vantaggi specifici, penalità o premi in grado di modificare il comportamento degli Stati. In accordo con Ostrom, anche Harris sostiene che la cooperazione internazionale non è impossibile in assoluto e che anzi ha mostrato dei frutti dati, per esempio, dal relativo successo sia del Mediterranean Action Plan, dovuto alla presenza di una comunità epistemica di scienziati ed ecologi, al ruolo di coordinamento dell'UNEP, alla disponibilità di risorse e all'uso di incentivi selettivi sia del Montreal Protocol, nonché caso più convincente di cooperazione ambientale internazionale riuscita. Nella lotta al buco dell'ozono hanno avuto un ruolo decisivo scienziati, ONG ambientali, l'UNEP e il governo statunitense. Seppur entrambi piani d'azione con esiti positivi, non è possibile tuttavia compararli alla più ampia questione climatica, le cui cause e i costi di mitigazione appaiono molto più alti e distribuiti in maniera diseguale. In quanto, se il cambiamento climatico è strutturalmente un dilemma del prigioniero globale, la soluzione per Harris non può che essere multilaterale, ma vincolante e dotata di meccanismi sanzionatori, capaci di rendere credibile l'impegno degli altri Paesi¹⁵. La risposta più sofisticata a questo corollario viene fornita da Nordhaus: l'unico modo per superare il free-riding risiede nella creazione di meccanismi escludibili tra i partecipanti e non dei cosiddetti climate club, dove i primi accettano un prezzo minimo comune del carbonio, mentre i secondi subiscono una penalità commerciale, come dazi uniformi sulle importazioni; mostrando in questo modo la fragilità del modello bottom-up proprio del Protocollo di Kyoto¹⁶.

Conseguenza diretta di questa diagnosi è la necessità di un accordo multilaterale universale e vincolante, incarnato dai negoziati UNFCCC, unico forum che ingloba tutti i Paesi del mondo. Questo assunto sembrerebbe, però, contrastante con quanto affermato nel paragrafo precedente, il quale documenta come trent'anni di tentativi di risolvere un presunto problema di free-riding internazionale attraverso accordi multilaterali non abbia prodotto riduzioni significative delle emissioni globali. Ma è proprio questo scarto tra la solidità teorica del paradigma, incentrato su Olson, il dilemma del prigioniero, il free-riding, e la sua sterilità empirica che fa sorgere una domanda: e se il fallimento climatico non derivasse primariamente dalla struttura degli incentivi internazionali tra Stati, ma bensì da dinamiche politiche interne a ciascun Paese? È questa la tesi protagonista del lavoro svolto da Aklin e Mildeberger, i quali propongono una diagnosi alternativa che costituisce il fulcro del paragrafo successivo.

¹⁵ Paul G. Harris, 2007

¹⁶ Nordhaus, W. D., 2015

1.3 Una diagnosi alternativa: Aklin e Mildenberger e il conflitto distributivo domestico

Fino a questo punto della ricerca, il cambiamento climatico è stato interpretato attraverso la lente della teoria dell'azione collettiva e la terra considerata bene comune globale. Tale approccio è stato la base dei trattati internazionali, dal Protocollo di Kyoto in poi, focalizzati sulla necessità di imporre un monitoraggio e delle sanzioni al fine di prevenire la defezione, considerata finora principale vincolo ad un'azione climatica efficace.

In questo scenario, Aklin e Mildenberger si fanno promotori di una nuova prospettiva. Attraverso analisi empiriche, constatano come il fallimento della politica climatica non derivi necessariamente e unicamente dall'opportunismo internazionale, quanto da profondi conflitti distributivi interni tra coalizioni economiche e politiche contrapposte. Conseguentemente, la retorica del free-riding non viene più letta come la causa, ma come strumento strategico di legittimazione in un contesto di asimmetria informativa. Questo è possibile osservarlo dal fatto che politiche climatiche ambiziose, spesso emergono anche in assenza di accordi internazionali vincolanti, così come il fatto che molti Stati adottano riforme incondizionatamente dall'azione degli altri e che l'uscita o il disimpegno di un attore considerato come fondamentale per la lotta contro il cambiamento climatico, non produca in realtà un automatico collasso a catena degli impegni altrui. La contestazione che i due autori avanzano contro il modello del Dilemma del Prigioniero risiede in sintesi, nella necessità di spostare la variabile, che spinge gli Stati a non agire, dalla defezione alle coalizioni createsi tra i portatori di interesse a favore e contro le riforme climatiche. Si tratta di un problema di redistribuzione delle risorse dentro ciascun Stato¹⁷.

Secondo la teoria dell'azione collettiva, la politica climatica sarebbe dominata dai cooperatori condizionali, il cui supporto è influenzato dalla partecipazione altrui. L'analisi di un'ampia letteratura di sondaggi e di esperimenti rappresentativi di diversi Paesi, quali USA, Canada, Europa, India, Russia e Cina, svolta da Aklin e Mildenberger smentisce sistematicamente questa ipotesi, configurando, per contro, l'opinione pubblica come un cooperatore incondizionato. Undici sondaggi relativi alla popolazione statunitense condotti dal Yale Project on Climate Change Communication tra il 2008 e il 2016, mostrarono come oltre il 60% della popolazione dimostrasse supporto incondizionato, nonostante fallimenti nel regime climatico globale come Copenaghen. Sorprendente, inoltre, fu il dato che rivelò che il supporto del 5% di essi aumentava di fronte all'inazione globale. Un'ulteriore categoria di attori è rappresentata dai non-cooperatori incondizionati, i quali non cambiano posizione in base al comportamento altrui e si caratterizzano per una forte opposizione alle politiche climatiche

¹⁷ Aklin, M. & Mildenberger, M., 2020

per interesse economico domestico e non per ragioni di free-riding¹⁸. Questa categoria viene denominata da Aklin e Mildenberger come i “veto players”, termine che riprendono da George Tsebelis traslandolo nel contesto della politica climatica. Essi sono attori istituzionali, economici e di interesse, il cui accordo è necessario per cambiare lo status quo. I veto players climatici si incarnano, in primo luogo, nelle industrie dei combustibili fossili e grandi inquinatori di carbonio, i quali hanno diretto interesse nell’opposizione di politiche come carbon tax o il sistema ETS, minaccia per la domanda dei loro prodotti. Di seguito, vi sono le industrie carbon-intensive non fossili, operanti nel settore dell’acciaio, cemento, alluminio aviazione ecc., le quali non producono direttamente combustibili fossili ma li consumano intensivamente nei loro processi produttivi. Il loro interesse nell’opposizione di politiche pro-clima verte sul fatto che esse potrebbero portare ad un aumento dei costi di produzione e una minaccia alla competitività rispetto ai concorrenti stranieri, dove il carbonio è sottoposto ad un prezzo inferiore o nullo. Sono rappresentative di questa categoria anche le lobby, ovvero strutture organizzative stabili, le quali esercitano influenza politica sistematica, stringendo alleanza con altri attori e mantenendo relazioni stabili con decisori politici. Un veto players può, poi, incarnarsi nella figura di un singolo politico rappresentativo di una circoscrizione dove l’industria fossile è dominante. Infine, uno degli elementi più originali dell’analisi di Mildenberger è quello di aver individuato persino i sindacati come oppositori alla transizione energetica, mossi non da ragioni ideologiche, ma piuttosto da ragioni di tutela dell’occupazione. Motivo per cui, spesso, anche nelle coalizioni di sinistra, storicamente legate ai sindacati, si incontra resistenza verso le politiche climatiche. I carbon polluters hanno, infatti, accesso privilegiato sia ai partiti conservatori, attraverso legami con il mondo imprenditoriale, sia a quelli progressisti, attraverso i sindacati porta voce dei lavoratori dell’industria fossile. È proprio tale meccanismo a formare la tesi principale di Milderberger riguardo la “double representation”: una doppia presenza dei grandi emittori all’interno del processo decisionale politico determinando, così, un bias strutturale contro la riforma climatica. Come già enunciato all’inizio del paragrafo, per i due autori è questa, e non il free-riding, la ragione dietro la sistematica procrastinazione delle politiche climatiche nelle democrazie industrializzate¹⁹.

Alla base delle loro ricerche, vi è lo studio di dati che mettono in luce l’inesattezza delle previsioni della teoria dell’azione collettiva: defezione condizionata e inazione politica in mancanza di efficaci quadri istituzionali, capaci di fermare il fenomeno del free-riding. In opposizione tali numeri dimostrerebbero proprio un’ampia adozione unilaterale di politiche climatiche. Un esempio di ciò ci viene fornito dall’azione dell’Unione Europea, la quale ha perseguito nella promozione di politiche di

¹⁸ Aklin, M. & Mildenberger, M., 2020

¹⁹ Delbeke Jos, 2021

mitigazione climatica fino alla fine degli anni Novanta e primi anni duemila, nonostante il ritiro degli Stati Uniti dal processo di Kyoto. Proprio quest'ultimo fatto non ha modificato la volontà di adozione di politiche economiche, le quali semmai sono aumentate tra il rifiuto di Kyoto e il fallimento del trattato sul clima di Copenaghen del 2009. L'UE ha ridotto significativamente le emissioni grazie al sistema di scambio di quote di emissioni (ETS) e incoraggiato l'innovazione tecnologica. In aggiunta, paesi dell'Europa settentrionale, come Finlandia, Svezia, Norvegia, Danimarca e Paesi Bassi provvidero a tasse nazionali sul carbonio entro il 1995, mostrando una mobilitazione anche in assenza di un trattato. Tra il 1990 e il 2000 la Germania ha elargito sussidi per le energie rinnovabili, seguita da Repubblica Ceca nel 2005, Italia nel 2007, Spagna e Svizzera nel 2008, Francia e Paesi Bassi nel 2009, Regno Unito nel 2010 e Giappone nel 2012²⁰.

Pertanto, se i conflitti distributivi domestici sono il principale ostacolo dell'azione climatica, Aklin e Mildenberger propongono la necessità di stipulare contratti internazionali, che abbiano come obiettivo potenziare i gruppi pro-clima, rafforzando il loro ruolo di contrasto dei veto players. Proprio a tal proposito, le istituzioni internazionali dovrebbero ricoprire il ruolo di emanatori di informazioni scientifiche e giuridiche, che le coalizioni pro-clima usufruiscono nelle arene politiche e giuridiche domestiche. Qui l'informazione ha lo scopo di ridurre l'asimmetria informativa, precedentemente menzionata, tra gli interessi fossili e i cittadini facendo in modo che i veto players siano impossibilitati nel bloccare le riforme senza costi²¹.

È in questo contesto teorico che il contenzioso climatico strategico, oggetto dei capitoli successivi, acquista rilevanza rappresentando lo strumento maggiormente adeguato alla risoluzione del conflitto distributivo domestico.

²⁰ Aklin, M. & Mildenberger, M., 2020

²¹ Aklin, M. & Mildenberger, M., 2020

CAPITOLO 2:

IL CONTENZIOSO CLIMATICO STRATEGICO: DEFINIZIONE, TASSONOMIA E PRESUPPOSTI ISTITUZIONALI

2.1 Il contenzioso strategico e la sua funzione politico-giudiziaria

Il contenzioso strategico si inserisce nella più ampia categoria della interest group litigation, ovvero il ricorso al foro giudiziario in cui l'obiettivo non è risolvere una controversia tra le parti, ma porre davanti al giudice una questione di interesse collettivo al fine di produrre un precedente, modificare una norma o influenzare la condotta di un decisore politico. Rispetto al contenzioso ordinario quello strategico si distingue per il suo obiettivo più ampio, il quale risiede nel non far esaurire il significato della questione emersa nell'aula, ma nel produrre effetti su più livelli.

Il contenzioso strategico ha il preciso scopo, non solo di portare in giudizio una causa al fine di vincerla, ma di usare il processo come leva di mobilitazione, produzione di precedenti, pressione pubblica e cambiamento istituzionale. Esso rappresenta la traduzione operativa della politica dei diritti (The Politics of Rights), concetto coniato da Stuart A. Scheingold, dove il ricorso ai diritti, al giudice e al linguaggio giuridico ha il più ampio obiettivo di produzione effetti sul piano, non solo normativo, ma anche simbolico e politico. Dietro tale espressione, vi è il principio per cui i diritti sono delle risorse per la società, hanno la capacità di attivare coscienza politica, mettere in luce le rivendicazioni e facilitare l'organizzazione di movimenti sociali²².

Il processo, parte fondamentale del contenzioso, non è uno spazio in cui tutte le parti agiscono e ottengono i medesimi risultati, ma piuttosto uno spazio dove chi ha più risorse sul piano strategico, economico, organizzativo e temporale spesso tende a ottenere risultati migliori. A tal proposito, è fondamentale introdurre la seguente distinzione tra one-shotters e repeat players. I primi sono attori dal ruolo limitato entro il contenzioso, per il numero ridotto di volte che vi entrano. Essi possono essere per esempio un consumatore, un imputato, un lavoratore licenziato etc. I secondi, invece, corrispondono a soggetti organizzati che fanno ricorso numerose volte come compagnie assicurative, grandi imprese, agenzie pubbliche etc. Tale distinzione non è solo meramente descrittiva, ma mette in luce la struttura asimmetrica del contenzioso stesso, in quanto gli attori consci del fatto che torneranno a litigare sono portati ad investire maggiormente in strategie di lungo periodo, diversamente da chi agisce occasionalmente, il quale tende a concentrarsi sul risultato immediato. I repeat players

²² Dudas, J. R., 2011

possiedono una serie di vantaggi che li collocano ad un livello superiore ai primi. Data, infatti, la loro frequenza di intervento, possono contare su una maggiore esperienza, hanno a disposizione maggiori informazioni, una rete fitta di alleati e specialisti e possono giocare per regole e guadagni immediati, usufruendo di metodi come il lobbying. Nel più limitato caso del contenzioso, i repeat players hanno interesse in tutto ciò che possa influenzare i risultati dei casi futuri e creare precedenti favorevoli. È proprio in questa logica che si inserisce il contenzioso strategico, il quale non viene definito dai repeat players in sé, ma bensì dall'intento con cui il soggetto organizzato decide originariamente di usare il processo. Si può pertanto affermare, che il contenzioso strategico è precisamente la forma di litigazione in cui un soggetto non mira solo a vincere il caso singolo, ma a costruire una traiettoria di decisioni, precedenti e interpretazioni utili per il futuro. Infatti, ciò che separa il contenzioso ordinario da quello strategico risiede nel valore del caso: il secondo è tale nel momento in cui il valore del caso non si esaurisce nella causa, ma ha l'obiettivo di produrre effetti sistemici e simbolici oltre la singola controversia. Proprio tale caratteristica del contenzioso strategico, ovvero di produzione di effetti di lunga durata nel tempo, richiede spesso una precisa e solida infrastruttura professionale e organizzativa mostrando, anche sotto questo aspetto, un'asimmetria tra le due categorie data dall'accesso differenziato a consulenti permanenti, staff legali interni e specialisti²³.

Più propriamente, il contenzioso può definirsi strategico se l'obiettivo che si prefigge è in primo luogo rivendicativo e se il ricorrente non agisce solo per sé, ma per un'ampia categoria di individui, per una condizione sociale diffusa, una violazione sistemica di diritti o una più generale normativa considerata come ingiusta, portando una questione di interesse individuale ad un livello collettivo. Tuttavia, è necessario apporre una precisazione limitando tale termine alle sole azioni portate di fronte ad organi giudiziari e autorità che amministrano la giustizia o i cosiddetti organi quasi-giudiziari, rappresentati per esempio dalla Corte Internazionale di Giustizia (CIG). Proseguendo, caratteristica fondamentale del contenzioso strategico è la sua traiettoria bottom-up, la quale erige le fondamenta del contenzioso all'interno della società civile, valorizzando il ruolo decisivo dei cittadini e degli attivisti nel processo di produzione di un diritto giudiziario. Conseguentemente, prerequisito necessario al fine di promuovere un contenzioso strategico e di ottenere un risultato politico, è la presenza di condizioni istituzionali, che diano la possibilità pratica agli attori di una società di assumere un ruolo concreto proprio all'interno di tale processo, permettendo loro di accedere alla giustizia, alle corti o di poter ridimensionare il potere politico-maggioritario. Questa condizione è fondamentale, in quanto dà la possibilità agli attori di inserire in un più ampio spazio pubblico tali questioni e sentenze, aggregando altri individui fino a costituire una struttura organizzativa, come associazioni, fondazioni,

²³ Dudas, J. R., 2011

comitati: luoghi di sostegno, risonanza e legittimazione. L'organizzazione determina il cambiamento della cornice interpretativa della vicenda, presentando quest'ultima, che apparentemente può sembrare solo privata, come la manifestazione di un'istanza d'interesse generale, permettendo al contenzioso di divenire esso stesso strumento di intervento su una questione collettiva. In sintesi, non è l'effetto che determina o meno la strategicità del contenzioso, quanto invece l'intento originario degli attori²⁴.

A sostegno di ciò, Charles R. Epp sottolinea l'importanza di una support structure, capace di rendere i diritti litigabili e quindi effettivi. Essa racchiude risorse e organizzazioni che facilitano la mobilitazione legale. Non è sufficiente un assetto costituzionale garantista, ma attori in grado di selezionare i casi, finanziare il contenzioso, fornire consulenza legale. Centrale a tal proposito, è l'azione svolta dalle ONG²⁵ e da una rete di supporto avvocatili, in grado di trasformare l'interesse in atto rivendicativo²⁶.

Riprendendo quanto affermato in uno dei sottoparagrafi precedenti, si vuole illustrare di seguito la centrale e indispensabile funzione politico-giudiziaria propria del contenzioso strategico svolta dai tribunali. Il foro giudiziario offre ciò che il canale politico-maggioritario non è in grado di assicurare, data la presenza di tre funzioni principali che ricorrono con il ricorso al giudice:

1. Funzione di accountability: nei sottoparagrafi già stilati si è, seppur con altre parole, affermato che, con il contenzioso strategico l'intento non è ricostruire un evento passato, ma valutare le conseguenze politiche alternative, predire effetti futuri con scelta di programmi d'intervento. In questo scenario, il giudice investe un ruolo attivo: organizza il processo, nomina gli specialisti, funge da mediatore tra le parti, supervisiona l'implementazione del decreto, trasformandosi in vero e proprio policy planner e interviene su possibili controversie che potrebbero emergere in fase di esecuzione²⁷. Egli, pertanto, non risolve una controversia bilaterale, ma gestisce un rapporto policentrico tra molteplici attori con cui instaura un dialogo continuo, generando consenso nel tempo e obbligando il decisore pubblico a motivare le proprie scelte in termini giuridicamente controllabili, essendo il giudice garante nei confronti dei cittadini, i quali altrimenti rimarrebbero esposti a decisioni dai contorni sfumati e dominate da pura opportunità politica. Così facendo il tribunale svolge un ruolo di controllo che il canale politico-maggioritario non sempre assicura: spinge il potere a confrontarsi con i limiti giuridici,

²⁴ Pisanò A., 2024

²⁵ Epp, C. R., 1998

²⁶ Pisanò, A. 2024

²⁷ Chayes, A., 1976

rendendo pubbliche le ragioni dietro il decreto e permettendo ai soggetti colpiti di contestarlo tramite il diritto²⁸.

2. Funzione di protesta e agenda-setting: il tribunale appare come un forum di protesta, dove la causa è capace di influenzare il discorso pubblico, costruire consenso e mobilitare movimenti politici e sociali, i quali portano in tavola la propria agenda al pubblico. Spesso il deposito della causa diventa essa stessa motivo di campagna mediatica e intervento pubblico, mostrando che la strategia non è sempre puramente processuale, quanto parte di una propaganda politica e comunicativa²⁹.
3. Funzione di veto contro-maggioritario: il canale politico-rappresentativo è per definizione maggioritario, vale a dire emette decisioni che riflettono le preferenze delle coalizioni dominanti e tende a marginalizzare le opinioni minoritarie, che non possiedono abbastanza peso elettorale. Ecco il contenzioso strategico aggira tale meccanismo. Il giudice, proprio per la sua funzione di co-organizzatore del processo, sottrae determinate scelte alla discrezionalità politica ponendole, invece, sotto un continuo controllo giuridico. Pertanto, il decisore, in quanto obbligato a giustificare le proprie scelte in termini giuridicamente controllabili, riesce a vincolare la politica³⁰. In particolare, tale meccanismo di contenimento della discrezionalità politica sarà centrale nell'analisi del capitolo 3, il quale intende mostrare come i governi tendano ad usare la retorica del free-riding internazionale come scudo per coprire un conflitto distributivo domestico.

In conclusione, le tre funzioni sopra riportate presuppongono condizioni istituzionali specifiche senza le quali il contenzioso strategico non può svilupparsi. Si è, inoltre, affermato che quest'ultimo per nascere e produrre effetti ha bisogno di una particolare infrastruttura, risultato della somma di reti di avvocati, specialisti, finanziamenti, organizzazioni, organi giudiziari, giudici, che tutta via non sono qualcosa di universalmente disponibile, ma direttamente dipendenti dal grado di consolidamento democratico. I paragrafi successivi avranno proprio l'intento di mettere a fuoco quali solo i limiti strutturali di questi presupposti e delle conseguenze che questo comporta.

²⁸ Klaasen, A., 2015

²⁹ Lobel, J., 2003

³⁰ Chayes, A., 1996

2.2 *Il contenzioso climatico come species del contenzioso strategico: definizione e caratteristiche*

Il contenzioso climatico in quanto *species* del contenzioso strategico, segue, come quest'ultimo una traiettoria bottom-up, può pertanto essere promosso da persone fisiche o persone giuridiche costituite in gruppi organizzati, i quali rivendicano, affiancati da una struttura di supporto avvocatile, una questione del cambiamento climatico antropogenico con annesso i suoi rischi, usufruendo del canale politico-giudiziario al fine di ottenere uno specifico obiettivo politico: influenzare le scelte del decisore politico-rappresentativo ottenendo manovre politiche maggiormente efficaci per affrontare la crisi climatica. È necessario, però, attuare una sottile distinzione tra quelli che sono i contenziosi propriamente climatici e quelli climatici, a seconda del grado di centralità della questione climatica all'interno del processo. Nei primi il cuore della controversia riguarda direttamente una questione climatica come la riduzione delle emissioni, il mancato sforzo delle autorità verso un obbligo climatico, la compatibilità di leggi, l'esecuzione di piani con obiettivi di mitigazione, la responsabilità per danni legati al riscaldamento globale, mentre i contenziosi climatici in senso ampio racchiudono cause in cui il clima assume un ruolo non per forza centrale, ma spesso appare come oggetto marginale o strumentale della controversia. Tale definizione ristretta è utile per comprendere al meglio la funzione dei contenziosi propriamente climatici, i quali si prefiggono lo scopo di attuare una pressione sul decisore politico e creare precedenti utili ad altri casi³¹.

Relativamente al grado di centralità del clima all'interno del giudizio, Jacqueline Peel e Hari M. Osofsky in una revisione annuale pubblicata nel 2020 riguardo la Climate Change Litigation, operano una tassonomia a quattro categorie mostrando la possibilità di un diverso livello di connessione tra il contenzioso e il cambiamento climatico, a seconda che quest'ultimo assuma una posizione centrale, periferica, una in cui è una delle motivazioni del caso ma non l'argomento giuridico principale e, per finire, una in cui appare solo come un'implicazione indiretta. L'articolo mostrò la crescita esponenziale, negli ultimi dieci anni, di cause legate al clima, affiancato dall'emergere di una vasta letteratura nelle scienze giuridiche e sociali di questo argomento. Il documento riporta, infatti, un aumento significativo delle pubblicazioni nel corso del 2019, crescita guidata da sentenze di alto profilo, come il caso Urgenda nei Paesi Bassi, il caso Massachusetts negli Stati Uniti e il caso Rocky Hill in Australia. Un altro dato interessante è rappresentato dal graduale spostamento verso il Sud del mondo, con particolare attenzione alla Cina, nonché più grande emettitore globale e da una diversificazione degli argomenti legali, con una crescita delle rivendicazioni basate sui diritti umani, determinando una vera e propria svolta dei diritti nei contenziosi climatici. Anche gli obiettivi di

³¹ Pisanò, A., 2024

quest'ultimi riportano una maggiore differenziazione: non più unicamente di riduzione delle emissioni, ma riguardo anche la compensazione e la responsabilità dovute alle conseguenze dei cambiamenti climatici e ai danni. Questo risultato si deve, inoltre, ad un maggiore coinvolgimento tra giuristi, scienziati del clima e scienziati sociali, i quali forniscono una prospettiva interdisciplinare che supera la mera analisi legale delle sentenze, offrendo uno sguardo sull'impatto che quest'ultime hanno sulla percezione pubblica e politica³².

Si può pertanto affermare che il contenzioso climatico non rappresenti più un'eccezione giurisprudenziale o una strategia isolata di attivismo, quanto più un fenomeno strutturale, pervasivo e in espansione all'interno della governance globale dell'ambiente. A sostegno di ciò, il Global Climate Litigation Report ad opera del UNEP (UN Environment Program) fornì la misura quantitativa di tale transizione. Tra il 2017 e il 2023, si registra un'impennata dei contenziosi a livello mondiale, passando tra 884 casi censiti nel 2017 a 2.180 nel 2023. Crescita numerica che è andata di pari passo con la diffusione geografica, fino a comprendere 65 giurisdizioni differenti comprese corti nazionali, regionali e internazionali. La concretezza del fenomeno si misura anche dai soggetti convocati in giudizio, suddividendosi in due macro-direttrici: in primo luogo, vi è il target governativo, in cui centrali sono gli Stati e l'insufficienza dei piani di abbattimento delle emissioni (Nationally Determined Contributions- NDCs) e la valutazione di quest'ultimi in relazione alla violazione del diritto alla vita, alla salute e ad un ambiente sano. In secondo luogo, abbiamo il target corporate che sposta il focus verso le multinazionali del settore Oil & Gas e i grandi gruppi industriali. L'obiettivo è qua imporre la riduzione delle emissioni aziendali, determinare azioni legate a responsabilità civile per disastri ambientali o contenziosi riguardanti il greenwashing e trasparenza finanziaria e societaria³³.

Poiché l'obiettivo finale è quello di condizionare, attraverso il canale politico-giudiziario, le scelte politiche in ambito climatico e ambientale intraprese dal decisore politico-rappresentativo, ai contenziosi climatici si ricorre portando in causa, strategicamente, argomentazioni di tipo scientifico e riguardanti spesso la possibile violazione dei diritti umani. Il ricorso a tali argomentazioni, laddove riconosciute, conferisce alle corti gli strumenti per esercitare un ruolo maggiormente incisivo nel controllo dell'attuazione delle obbligazioni climatiche, fornendo loro la possibilità di orientare o vincolare le modalità di implementazione delle misure nazionali richieste dalla ratifica della UNFCCC e dall'Accordo di Parigi, contrastando la piena discrezionalità degli esecutivi in materia di politica climatica³⁴.

³² Jacqueline Peel, Hari M. Osofsky., 2020

³³ UNEP, 2023

³⁴ Pisanò, A., 2024

Volgendo uno sguardo ai contenziosi climatici che utilizzano l'argomento dei diritti umani (human rights-based climate litigation) al fine di amplificarne la capacità, un ruolo fondamentale venne assunto dall'Accordo di Parigi come catalizzatore della svolta giuridica verso i diritti. Il regime successivo ad esso pose le basi per un contesto normativo e diplomatico più favorevole all'azione giudiziaria fondata sui diritti, seppur non abbia del tutto posto come vincolanti tutti gli obblighi che ne derivano. In primo luogo, l'Accordo evidenziò una diretta correlazione fra mitigazione climatica, diritti umani, equità e giustizia climatica, incorporando tali principi nel preambolo. Questo rappresenta un passaggio di svolta, in quanto permette ai litiganti di argomentare non solo in base alla violazione di doveri ambientali in capo agli Stati, basati in larga misura su prove scientifiche ma, e soprattutto, in base alla lesione del diritto alla vita, alla salute, alla vita privata e familiare e del diritto ad un ambiente sano. Tale linguaggio giuridico alla base dell'Accordo, legittima il ricorso alle corti come sede centrale per valutare l'inadeguatezza delle politiche nazioni rispetto ai doveri climatici, segnando un passaggio dalla visione del clima come tema meramente negoziale e diplomatico a una visione di questo come contenziosa e costituzionale. In secondo luogo, le cause climatiche fondate sulla salvaguardia dei diritti, non hanno come unico scopo stabilire se vi sia stata una violazione o meno, ma bensì aprire un campo più ampio di questioni sulla distribuzione dei costi e dei benefici della transizione ecologica, sulla protezione delle generazioni future, su chi ne subisce maggiormente gli effetti etc. Per tale ragione si parla di climate justice, la quale non coincide con una sola riparazione del danno ambientale, ma incorpora una dimensione distributiva e procedurale. I contenziosi di questo tipo tendono, inoltre, ad ampliare la portata politica della sentenza, andando a mettere in luce che spesso l'inazione climatica incide su interessi fondamentali e inasprisce disuguaglianze già esistenti. Infine, il regime successivo a Parigi evidenziò un cruciale nesso tra standard scientifici dell'IPCC e argomentazione giuridica basata sui diritti. Casi come quello Urgenda, che verranno analizzati nei capitoli successivi, saranno la testimonianza della presenza di evidenze scientifiche al fine di dimostrare sia l'esistenza del rischio sia la relazione causale tra emissioni, cambiamento climatico e pregiudizio ai diritti fondamentali. Riconoscere, tuttavia, la scienza climatica un vero e proprio presupposto dell'argomentazione giuridica, permette una migliore precisazione da parte dei giudici nel riconoscere causalità, nesso di responsabilità e, conseguentemente, obblighi d'intervento³⁵.

³⁵ Charles Beauregard, D'Arcy Carlson, Stacy-Ann Robinson, Charles Cobb & Mykela Patton, 2021

2.3 Presupposti istituzionali e limiti strutturali: un modello ancorato alle democrazie costituzionali

Come precedentemente menzionato, il contenzioso strategico climatico non è uno strumento universalmente disponibile ma, innalzando le proprie fondamenta all'interno della società civile e offrendo la possibilità ai cittadini e agli attivisti di svolgere un ruolo concreto all'interno del processo di produzione di un diritto, presuppone specifiche condizioni istituzionali. Per Pisano, quest'ultime vengono rappresentate in primo luogo dall'accesso alla giustizia, dalla presenza di corti autonome e autorevoli, con giudice indipendente dal potere politico-maggioritario, soprattutto in caso di opposizione con il potere politico e, infine, dalla libertà di aggregazione, capace di determinare preziose reti di supporto al contenzioso, al fine di non permettere al potere politico di neutralizzare tali forme di mobilitazione collettiva. Il sistema che meglio accoglie tali presupposti è certamente quello costituzionale, il cui radicamento delle condizioni appena descritte in quest'ultimo costituisce al tempo stesso la forza del modello, in quanto capace di produrre concretamente degli effetti politici e il suo limite strutturale più rilevante³⁶.

Analizzando più nello specifico lo studio dei presupposti istituzionali e dei limiti strutturali intrinseci all'ordinamento giudiziario, necessari per ottenere efficaci risultati dai contenziosi strategici climatici, nonché contropotere civico e strumento di regolazione e tutela dei diritti fondamentali, possiamo, come precedentemente presentato, individuare come primo elemento l'accessibilità alla giustizia. Essa richiede l'abbattimento di barriere formali, una disponibilità di risorse economiche e strutture organizzative capaci di sostenere un contenzioso di lunga durata³⁷. Il processo di transizione dall'esistenza formale di un diritto o di un interesse collettivo alla sua azionabilità in giudizio incontra ostacoli di natura processuale ed economica. In particolare, l'accesso viene regolamentato dalle norme di legittimazione ad agire (standing) presenti in molti sistemi legali. Tale legittimazione richiede la dimostrazione di un pregiudizio diretto, concreto e individualizzato tra ricorrente e la lesione lamentata, impostazione che risulta funzionare bene nelle controversie tradizionali, dove il danno è localizzato e attribuibile ad un soggetto specifico, mentre appare non così scontato in materia climatica, dove il danno ambientale solitamente diffuso, globale, cumulativo e transgenerazionale si intreccia con molteplici fattori provenienti da più fonti e si manifesta in un corso di tempo lungo comportando conseguenze diverse a seconda delle persone, del luogo, delle risorse a disposizione ecc., rendendo complicato risalire ad un danno individualizzato. Proprio per questa natura diversa e quasi opposta tra i due criteri, quello tradizionale e quello climatico, vi è una collisione strutturale tra essi. Un secondo deterrente è incarnato nei costi richiesti dal contenzioso, come per

³⁶ Pisano, A., 2024

³⁷ Pisano, A., 2024

esempio spese di notifica e perizie tecniche d'ufficio. Infine, la complessità tecnica delle controversie climatiche richiede ad avvocati e consulenti competenze giuridiche e scientifiche elevate per poter attuare un collegamento tra la prova scientifica e la categoria del diritto costituzionale e amministrativo. In altre parole, è necessario una mediazione giuridica specializzata in grado di tradurre il linguaggio della scienza in richieste comprensibili e accoglibili dal giudice³⁸. Charles Epp trovò la soluzione a queste barriere nello sviluppo di una solida struttura di supporto (support structure for legal mobilization), la quale si compone di tre pilastri fondamentali:

1. Organizzazioni di tutela e patrocinio dei diritti – ONG;
2. Avvocati specializzati e reti legali dedicate;
3. Fonti di finanziamento istituzionale a lungo termine.

La presenza di una support structure agisce come un fattore di democratizzazione dell'accesso alle corti superiori: raccoglie capitali, analizza le ricerche scientifiche, seleziona i casi più favorevoli e strategicamente più solidi e coordina l'elaborazione dottrinale per influenzare le corti nel lungo periodo. Trasportando questa struttura nell'area del climate litigation, si evince il limite strutturale del modello costituzionale: in assenza di questa rete logistica, organizzativa e finanziaria, anche le norme più avanzate sull'accesso alla giustizia rimangono inevitabilmente lettera morta³⁹.

In materia di accesso alla giustizia, infine, Ghinelli nel suo saggio sulle condizioni dell'azione nel contenzioso climatico, mette in luce la tensione presente tra tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali e separazione dei poteri, mostrando come il giudice possa intervenire solo entro limiti ben definiti, senza invadere la discrezionalità in ambito di politiche climatiche di ciascun esecutivo e la concretezza con la quale queste politiche vengono attuate⁴⁰.

Proseguendo nell'approfondimento delle specifiche condizioni istituzionali richieste per un efficace risultato del contenzioso, è necessario che le corti siano autonome e autorevoli, guidate da un giudice in grado di scalfire l'assolutezza del potere politico-maggioritario, soprattutto in caso di opposizione con quest'ultimo. Nei sistemi europei continentali e nei loro precedenti contesti coloniali, l'impostazione che vede il legislatore eletto come unico custode della democrazia e il giudice come unica bocca della legge viene progressivamente superata nel secondo dopoguerra, quando la costituzionalizzazione dei diritti e l'istituzione di corti costituzionali specializzate attribuiscono ai giudici il potere di incidere sulle scelte normative e sull'equilibrio tra maggioranze politiche. Questa

³⁸ Hollis-Brusky, A., 2011

³⁹ Charles R. Epp, 1998

⁴⁰ Ghinelli, G., 2021

maggiore centralità del giudiziario è, pertanto, in stretta relazione con il contesto istituzionale, il quale consente al giudice di esercitare concretamente funzioni di controllo, bilanciamento e, in taluni casi, di indirizzo sostitutivo rispetto al legislatore. Si può conseguentemente comprendere che l'autonomia giudiziaria è storicamente condizionata dalle modalità di selezione, promozione e collocazione dei giudici nell'architettura dei poteri. Quindi, laddove il conflitto politico non riesce a trovare soluzione nelle sedi elettive, le controversie tendono a essere trasferite nei tribunali, che assumono così un ruolo più attivo nell'orientare l'esito di questioni altamente divisive. Ne consegue che l'attivismo giudiziario non va letto come una costante universale, ma come un fenomeno reso possibile da determinate condizioni istituzionali e da determinate configurazioni dei rapporti di forza tra élite politiche, organi giudiziari e meccanismi di legittimazione democratica⁴¹.

Infine, i diritti devono poggiare su qualcosa di più di una semplice struttura costituzionale. La chiave risiede, pertanto, nella libertà di aggregazione e nella presenza di una solida struttura di supporto di risorse e organizzazioni, capaci di lavorare insieme ai cittadini per mobilitare effettivamente i tribunali a loro favore. Se, pertanto, vi è un solido apparato istituzionale e sociale forte e vitale, vi è maggiore possibilità ed efficacia nella tutela dei diritti, andando molto spesso a chiarire ciò che troviamo formalmente scritto nelle Costituzioni.

Come già anticipato, tali presupposti che governano l'attivazione del contenzioso non sono disponibili a livello universale, definendo una vera e propria asimmetria geografica e strutturale. L'efficacia della tutela dei diritti per via giudiziaria appare, seguendo questa logica, più alta proprio in quelle aree globali in cui l'urgenza climatica si manifesta con minore intensità, per contro sperimenta un sostanziale fallimento o una totale inapplicabilità nelle zone in cui l'impatto ambientale e sociale è devastante. Questo divario trova una sua parziale spiegazione nella diversità delle cornici istituzionali. Non tutti gli Stati, infatti, dispongono di uguali strumenti e non tutti i sistemi giuridici offrono le medesime condizioni per far sì che le cause climatiche possano nascere, prosperare e arrivare fino a decisioni incisive. Non è un caso che la massa critica dei contenziosi risulti storicamente e geograficamente concentrata negli Stati Uniti, in Europa e in Australia, ovvero economie avanzate con sistemi giudiziari consolidati dotati di una forte autonomia interna. Pertanto, tale distribuzione geografica del contenzioso climatico non è altro che una riflessione della disomogeneità delle condizioni istituzionali di ciascun continente e la sua concentrazione in determinate aree non è

⁴¹ Leslie F. Goldstein, 2004

necessariamente sinonimo di centralità del problema climatico, ma è direttamente collegato alla presenza di strutture giudiziarie autonome e accessibili⁴².

Conferma di ciò proviene dal rapporto del UNEP del 2023 sulla panoramica sistematica del contenzioso climatico globale, il quale evidenzia come la mappatura geografica delle azioni legali rifletta la concentrazione della ricchezza globale. Troviamo, per contro un'assenza dalle banche dati di casi portati da popolazioni indigene (Australia, Canada, Nuova Zelanda, Ecuador), di territori vulnerabili, come piccoli stati insulari, Africa subsahariana, Asia meridionale, maggiormente esposti agli effetti climatici e al riscaldamento globale⁴³.

La gran parte del contenzioso climatico si concentra sulla riduzione delle emissioni di gas serra, ovvero sulla mitigazione, nonché causa principale del cambiamento climatico e punto strategico su cui costruire una domanda giudiziale forte. In tutto ciò, troviamo, però, un limite importante, il quale risiede nel fatto che la mitigazione non esaurisce la giustizia climatica introdotta proprio dallo scenario sopra descritto. Ridurre le emissioni appare di grande efficace se si pensa ad una risoluzione per la giustizia climatica nella sua dimensione intergenerazionale, in quanto lo scopo è proteggere le generazioni future. Tuttavia, non è sufficiente se si vuole trovare una soluzione per le ingiustizie già in corso e per gli effetti concreti del cambiamento climatico. Ecco che in questo scenario entrano in gioco i contenziosi che guardano alla capacità di adattamento degli Stati al fine di fronteggiare gli impatti già in atto, come protezione delle inondazioni, gestione della siccità, difesa delle comunità vulnerabili o piani di resilienza e a quella di compensazione rilevanti per cercare di affrontare le disuguaglianze prodotte dal clima. Tuttavia, queste cause sono spesso più difficili da far valere in giudizio. Troviamo, infatti, molti casi di questo tipo ancora pendenti, altri conclusi senza successo per i ricorrenti, o casi in cui si è dato maggiore spazio alla mitigazione rispetto che al risarcimento vero e proprio⁴⁴.

Si assiste così a una polarizzazione etica e giuridica: le popolazioni e le aree che storicamente hanno contribuito in misura minore alle emissioni si trovano a subire le conseguenze ambientali più severe, risultando al contempo sprovviste dei canali e degli strumenti giuridici necessari per azionare una reazione giurisdizionale.

In ultima analisi, fattore più discriminante in questa asimmetria istituzionale risiede nella struttura di supporto al fine di ottenere un efficace mobilitazione legale. L'attenzione e il sostegno duraturo

⁴² Pisanò, A., 2024

⁴³ UNEP, 2023

⁴⁴ Charles Beauregard, D'Arcy Carlson, Stacy-Ann Robinson, Charles Cobb & Mykela Patton, 2021

delle corti verso la tutela di determinate istanze non derivano solamente da norme costituzionali o dall'illuminismo dei singoli giudici, bensì da una pressione strategica e strutturata dal basso che poggia su un'infrastruttura complessa, composta da reti di avvocati specializzati, organizzazioni strutturate di patrocinio, finanziamenti: tutti elementi che nei paesi in via di sviluppo, i quali peraltro si trovano sprovvisti di corti formalmente indipendenti, viene a mancare determinando l'impraticabilità del contenzioso stesso. L'assenza di tale impianto non deve, dunque, essere interpretata come un deficit transitorio o facilmente colmabile nel breve periodo, bensì come una condizione strutturale profonda, legata sia allo sviluppo economico complessivo sia alla specifica storia istituzionale di ciascun ordinamento⁴⁵.

In conclusione, il contenzioso climatico non è uno strumento di governance globale, quanto piuttosto uno strumento di riequilibrio politico domestico funzionante nelle democrazie costituzionali. Valutarlo come strumento globale significa fraintenderne la natura, che è esattamente l'errore che Pisano commette con le "sentenze vuote", che il capitolo 3 si propone di correggere.

⁴⁵Charles R. Epp, 1998

CAPITOLO 3:

LE “SENTENZE VUOTE” E LA LORO RIFORMULAZIONE ALLA LUCE DEL CONFLITTO DISTRIBUTIVO

3.1 Le “sentenze vuote”: la critica di Pisano e il suo presupposto implicito

La tesi centrale di Pisano ruota attorno a ciò che egli definisce il paradosso delle sentenze vuote: espressione che riprende dalla letteratura dei diritti umani, per cui la ratifica di un trattato in materia di diritti umani non produce effetti diretti sulle pratiche domestiche, ma piuttosto effetti positivi nel lungo periodo, legittimando le rivendicazioni degli attivisti. L'autore riprende questo schema analitico, proiettandolo sulla questione climatica, in cui le sentenze ambientali sono altrettanto giuridicamente efficaci ma politicamente insufficienti di fronte alla scala del problema che intendono affrontare⁴⁶.

La critica di Pisano sull'efficacia pratica delle sentenze climatiche, si articola su due livelli distinti. Il primo è di tipo quantitativo riguardante il peso delle emissioni dei singoli Stati rispetto al totale globale. Un caso emblematico a sostegno di ciò è la sentenza Urgenda, un processo avviato nel 2013 in Olanda dalla omonima fondazione, conclusosi nel dicembre del 2019 con una sentenza della Corte Suprema Olandese (Hoge Raad), la quale per la prima volta affermò l'inadeguatezza delle politiche climatiche di uno Stato e la loro lesione dei diritti tutelati dalla CEDU (Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo), sanciti agli artt. 2 e 8, rispettivamente diritto alla vita e il diritto al rispetto della vita privata e familiare. Conseguenza di tale sentenza fu una reale presa di coscienza da parte dei Paesi Bassi, i quali nel 2020 hanno ridotto le emissioni di gas serra del 25,5% rispetto ai livelli del 1990. Tuttavia, l'impatto fu talmente minimo che non produsse nessuna modifica apprezzabile in grado di modificare la traiettoria del riscaldamento globale, in quanto è necessario tenere conto che nel 2022 i paesi Bassi erano responsabili dello 0,31% delle emissioni globali di gas serra. Il secondo livello è, invece, di tipo strutturale e riguarda la natura dell'obbligazione. Rispetto a quest'ultima è opportuno attuare una distinzione tra l'obbligazione climatica gravante su ciascuno Stato, caratterizzata dall'essere giuridicamente definita, fatta valere in giudizio in caso di violazione dei diritti fondamentali, e la condizione necessaria per cui far valere effetti mitigativi reali sul sistema climatico globale. La prima può essere soddisfatta da un singolo Stato, mentre la seconda può essere raggiunta solo dalla comunità internazionale nel suo complesso o dall'unione di quei Paesi che storicamente hanno condizionato l'equilibrio climatico con le loro emissioni. Inoltre, a questo secondo livello si lega la specificità della questione climatica, che a causa della sua interazione locale-globale-locale,

⁴⁶ Pisano A., 2024

qualunque rimedio puramente domestico, seppure giuridicamente corretto, agisce su una frazione del problema senza andare a modificare la dinamica globale da cui proviene. Secondo Pisano, la sentenza non è vuota in quanto pecca di efficacia giuridica, ma è vuota perché il problema che pretende di affrontare eccede strutturalmente la giurisdizione in cui si colloca⁴⁷.

Infine, la critica si connette all'analisi del comportamento dei decisori politico-maggioritari, i quali spesso non hanno ragioni sufficienti per assumersi i costi immediati di politiche i cui benefici andrebbero oltre i loro mandati. Ed è proprio per questi inadempimenti del canale politico-giudiziario che si ha la spinta d parte di attori come ONG, attivisti, giovani, fondazioni ad agire⁴⁸.

Il contenzioso climatico è dunque, nella lettura di Pisano, una risposta razionale a un fallimento politico strutturale. Ma rimane una risposta parziale, perché il fallimento politico che intende correggere non è semplicemente domestico, è internazionale.

La critica di Pisano appena riportata si regge su un presupposto teorico, tuttavia mai approfondito dall'autore, secondo il quale il fallimento climatico internazionale è un problema di azione collettiva tra gli Stati, strutturalmente incentivati al free-riding. Riprendendo quanto sviluppato nel capitolo primo, per Olson attori razionali tendono a non contribuire volontariamente alla produzione di beni collettivi, beneficiandone comunque a prescindere dal proprio apporto⁴⁹; logica che venne applicata da Harris al fallimento del regime climatico internazionale, mostrando come la stabilità del clima riproduca esattamente la struttura del dilemma olsoniano tra Stati⁵⁰. Su questo sfondo si delinea l'opinione propria di Pisano riguardo le sentenze climatiche, le quali sono vuote in quanto implicitamente assumono che la struttura rilevante del problema sia quella del dilemma del prigioniero internazionale: se il fallimento climatico è prodotto dall'incentivo al free-riding tra Stati, allora un rimedio che colpisce un solo Stato non incide sulla struttura del gioco. La Corte Suprema olandese può certamente imporre le emissioni del 25,5%, ma non può modificare quelle della Cina, degli Stati Uniti, dell'India o della Russia. Ed è proprio di fronte all'inazione di questi grandi emettitori, che qualsiasi mossa giudiziaria intrapresa dai Paesi Europei produce effetti trascurabili sulla crisi climatica globale. Ciò rispecchia perfettamente la formulazione di Harris che vede un regime climatico fallimentare a causa dei grandi produttori di gas serra, i quali restano fuori dalla portata di qualsiasi contenzioso domestico⁵¹.

⁴⁷ Pisano A., 2024

⁴⁸ Pisano A., 2024

⁴⁹ Mancur Olson Jr, 1965

⁵⁰ Paul G. Harris, 2007

⁵¹ Paul G. Harris, 2007

Presentare tale presupposto mostra, pertanto, il legame dipendente tra la critica delle sentenze e la diagnosi del fallimento climatico come problema di azione collettiva internazionale. Se quella diagnosi è corretta e di conseguenza se il fallimento è davvero dovuto alla struttura di incentivi del free-riding tra Stati, allora la critica di Pisano è solidamente fondata e le sentenze vuote sono effettivamente vuote nel senso politicamente rilevante. Ma se quella diagnosi è contestabile e se il fallimento climatico ha cause strutturali diverse da quelle del dilemma olsoniano, allora anche la critica delle sentenze vuote va riformulata, perché il contenzioso potrebbe agire su meccanismi che non sono catturati dalla logica del free-riding. Come analizzati nel capitolo primo, basti guardare al fatto che i governi ritardano le politiche climatiche, a causa della pressione di interessi organizzati che bloccano le politiche indipendentemente da ciò che fanno gli altri, ponendo così obiettivi diversi per il contenzioso. È su questo terreno che si sviluppa il paragrafo successivo.

3.2 La riformulazione: il contenzioso come strumento di riequilibrio del conflitto distributivo domestico

Nel primo capitolo, si è dimostrato che il problema climatico non è primariamente una questione di free-riding internazionale quanto di conflitto distributivo domestico. Da questa premessa discende una conseguenza metodologica che ci spinge a valutare in maniera differente il contenzioso climatico: se la centrale causa del fallimento delle politiche climatiche è domestica, allora anche la scala di misurazione dell'efficacia delle sentenze climatiche deve essere domestica.

Giudicare Urgenda sulla base del contributo olandese alle emissioni globali significa applicare al contenzioso la stessa logica del free-riding che si è già dimostrata empiricamente inadeguata per spiegare la politica climatica. Per comprendere la portata del caso è necessario richiamare il contributo di Aklin e Mildenberger. Come precedentemente affermato, per i due autori i governi agiscono, o non agiscono, in materia climatica principalmente in risposta alla configurazione delle forze politiche interne e non di conseguenza all'operato degli altri Paesi. Tuttavia, la storia insegna che l'elaborazione delle politiche climatiche nazionali è inconsistente con le previsioni della teoria dell'azione collettiva, mentre risulta pienamente coerente con un modello in cui i paesi agiscono quando le forze pro-clima sono sufficientemente forti da neutralizzare politicamente gli oppositori della riforma climatica. Il conflitto distributivo domestico con i suoi interessi carbon-intensive, coalizioni pro-clima, veto players e riformatori, è la variabile causale primaria⁵².

⁵² Aklin, M. e Mildenberger, M., 2020

Applicando questa visione al contenzioso climatico si ottiene un cambio di prospettiva. L'intento della sentenza non è salvare il clima, ma produrre effetti sulla struttura del conflitto politico interno e l'efficacia di essa non si misura in tonnellate di CO₂ evitate globalmente, in quanto altrimenti ogni tribunale nazionale sarebbe di fronte a ciò impotente.

A questo punto, Pisano propone di rileggere il caso Urgenda non come intervento sulla governance globale del clima, ma come intervento sul campo domestico del conflitto distributivo. L'effetto rilevante non è la riduzione delle emissioni olandesi in quanto frazione delle emissioni globali, ma la trasformazione delle condizioni politiche entro cui si gioca il conflitto tra forze pro-clima e interessi fossili nei Paesi Bassi. È possibile dunque individuare tre effetti concreti attraverso cui il contenzioso modifica questa struttura di conflitto:

1. Riduzione della discrezionalità del decisore politico-maggioritario in materia di inazione climatica: tale discrezionalità risiedeva nella volontà di ciascun Stato di rispettare o meno i priori impegni climatici e veniva considerata come legittima nell'ambito del processo politico. Ciò che poteva andare a minare era il seguito elettorale e una contraria mobilitazione dell'opinione pubblica. Con la sentenza del giudice l'inazione di obbligazioni nei confronti di cittadini diventa una violazione giuridicamente sanzionabile. Con la ratifica della Convenzione Quadro e dell'Accordo di Parigi, l'impegno climatico non rimane meramente sul piano astratto, ma porta ogni Stato a rendere conto della propria condotta omissiva, suscettibile di responsabilità giuridica, nonché oggetto di domanda giudiziale⁵³. Questa trasformazione provoca un effetto preciso sul conflitto distributivo. Per Aklin e Mildemberger i governi si espongono in materia climatica quando le forze pro-clima sono sufficientemente forti da neutralizzare gli oppositori della riforma⁵⁴. Spesso l'unico risultato che si ottiene quando in uno Stato vi è l'assenza di una spinta su politiche climatiche, è una totale procrastinazione delle misure mitigative evitando così costi immediati e trovando la giustificazione nella logica della complessità della transizione e nella necessità di negoziati internazionali. Di fronte ad una sentenza tale opzione di procrastinazione appare più complessa: il governo non può scegliere di non agire, può solo delineare come agire e in quanto tempo. Il caso olandese non ha sostituito il governo nella definizione delle politiche, ma ha semplicemente reso l'inazione giuridicamente insostenibile, trasferendo sul governo l'onere di dimostrare che stava facendo abbastanza⁵⁵. Questo è in altri termini ciò che Chayes descriveva come la caratteristica

⁵³ Pisano A., 2024

⁵⁴ Aklin, M. e Mildemberger, M., 2020

⁵⁵ Pisano A., 2024

fondamentale del public law litigation, dove il giudice non si limita a risolvere una controversia tra parti private su eventi passati, ma stabilisce le future interazioni tra le parti⁵⁶. Nel contenzioso climatico, questo regime è, come precedentemente affermato, la trasformazione dell'inazione da opzione politica a violazione giuridica. Il decisore pubblico non viene esautorato, quanto piuttosto obbligato a motivare le proprie scelte in termini giuridicamente controllabili, riducendo in questo modo lo spazio entro cui può cedere alle pressioni dei veto players carbon-intensive senza conseguenze formali.

2. Empowerment delle coalizioni pro-clima: il secondo effetto riguarda la modifica delle risorse disponibili alle coalizioni pro-clima nel conflitto distributivo domestico. Nel quadro analitico di Aklin e Mildemberger, le politiche climatiche emergono quando le alleanze che le sostengono riescono a costruire un rapporto di forza favorevole rispetto agli interessi carbon-intensive. Questo rapporto di forza dipende da risorse di vario tipo come per esempio la capacità organizzativa, l'accesso istituzionale, la disponibilità di argomenti persuasivi, peso elettorale. Il contenzioso climatico, quando produce una sentenza favorevole, aggiunge a questo arsenale una risorsa qualitativamente diversa, ovvero un obbligo legale verificabile⁵⁷. Se guardiamo, infatti, alla differenza tra un argomento scientifico o politico e un obbligo legale, essa è di tipo strutturale. Un argomento scientifico può essere contestato, marginalizzato, messo a confronto con altre tesi. Un obbligo legale definisce invece un confine oltre il quale il comportamento del governo diventa formalmente illegittimo. Le coalizioni pro-clima che, dopo Urgenda, si rivolgevano al governo olandese non portavano solo dati sul riscaldamento globale o analisi sulle conseguenze economiche della transizione energetica, ma portavano una sentenza passata che stabiliva che il governo era obbligato ad agire. Come ha documentato Pisano, questo ha modificato concretamente le condizioni del confronto politico domestico, in quanto le stesse misure che prima potevano essere presentate come scelte opzionali diventavano adempimento di obblighi giuridici, con tutto ciò che ne consegue in termini di legittimazione pubblica e di costo politico per chi vi si opponeva⁵⁸. A tal proposito, Aklin e Mildemberger suggeriscono che le istituzioni internazionali potrebbero svolgere un ruolo efficace nel rafforzamento delle coalizioni pro-clima, non attraverso il monitoraggio del free-riding tra Stati, quanto piuttosto provvedendo al loro finanziamento o creando domanda per i loro prodotti e riducendo le

⁵⁶ Abram Chayes, 1976

⁵⁷ Aklin, M. e Mildemberger, M., 2020

⁵⁸ Pisanò A., 2024

asimmetrie informative tra interessi carbon e interessi pro-clima⁵⁹. Il contenzioso climatico nazionale produce un effetto strutturalmente analogo: non finanzia le coalizioni favorevoli alla transizione, ma aumenta il valore delle risorse giuridiche che esse possono mobilitare, trasformando un argomento normativo in un titolo esecutivo

3. Aumento dei costi politici e legali per i veto players: terzo e ultimo effetto risiede in uno degli ostacoli strutturali all'adozione di politiche climatiche efficaci, ovvero la presenza di veto players carbon-intensive, introdotti nel primo capitolo: attori economici e politici che traggono vantaggio dall'inazione e che riescono a bloccare le riforme attraverso canali istituzionali e di influenza che non sempre producono costi visibili. I governi che cedono a queste pressioni possono farlo in modo relativamente silenzioso, attraverso la posticipazione di misure già annunciate, diluendo la portata di regolamenti già approvati e non rispettando obiettivi fissati in sede internazionale. In assenza di un meccanismo formale di accountability, è intuitivo comprendere come queste azioni siano difficili da attribuire, facili da giustificare con la complessità tecnica o con la necessità di ulteriori negoziati. Il contenzioso climatico anche in questo caso modifica tale struttura di incentivi in modo preciso. Quando un tribunale accerta che il governo ha violato le proprie obbligazioni climatiche, l'inazione e, per estensione, chi ha sostenuto e favorito quell'inazione, acquista visibilità giuridica. I veto players che hanno esercitato pressioni affinché il governo non agisse non vengono nominati nella sentenza, ma quest'ultima rende trasparente il meccanismo attraverso cui il loro potere di blocco si è tradotto in comportamento governativo illegittimo. Come ha analizzato Pisano, riferendosi al caso olandese, questo produce un aumento del rischio reputazionale e legale per chi sostiene l'inazione⁶⁰. Conseguentemente, le stesse lobby e gli stessi gruppi di interesse che prima potevano opporsi alle politiche climatiche invocando argomenti economici si trovano ora a dover giustificare la propria posizione rispetto a un quadro in cui quella posizione è stata associata, dal giudice, a una violazione dei diritti fondamentali. L'effetto non è automatico né immediato, dipende dalla capacità delle alleanze politiche verdi di sfruttare la sentenza come strumento di accountability pubblica. Ciò che fornisce la sentenza sono le condizioni strutturali perché questo avvenga, abbassando i costi dell'attribuzione della responsabilità politica e alzando i costi della difesa dell'inazione.

⁵⁹ Aklin & Mildenberger 2020, p. 23

⁶⁰ Pisanò A., 2024

Vi è un ultimo aspetto del contenzioso climatico che questa riformulazione permette di affrontare in modo diretto e che ha rilevanza sia teorica sia processuale e risiede nell'uso della retorica del free-riding internazionale come argomento difensivo da parte dei governi convenuti in giudizio. Nei casi specifici di contenzioso climatico, i governi tendono a difendersi sostenendo che le misure richieste dai ricorrenti sarebbero inutili in assenza di un'azione coordinata a livello internazionale. Poiché le emissioni di un singolo Stato sono una frazione minuscola delle emissioni globali, un'azione unilaterale non può produrre effetti apprezzabili sul clima e agire unilateralmente imporrebbe costi ai cittadini senza ottenere benefici proporzionati, dunque, il governo non può essere ritenuto responsabile per l'inazione finché altri Stati non cooperano. In questo modo esso non è altro che il prigioniero del dilemma del prigioniero internazionale e argomenta che sarebbe irrazionale uscire da quella trappola da soli. Aklin e Mildenberger hanno mostrato che questa retorica, quando usata dai governi nazionali nella politica interna, è in larga misura un dispositivo strategico piuttosto che una descrizione accurata delle motivazioni reali. La loro analisi del caso Byrd-Hagel negli Stati Uniti è esemplare in questo senso: la risoluzione che condizionava la partecipazione americana al Protocollo di Kyoto all'inclusione dei Paesi in via di sviluppo non rifletteva un genuino ragionamento da operatori condizionali, ma era il veicolo attraverso cui interessi carbon-intensive, rappresentati da senatori che erano non operatori incondizionati, attori incontrati nel primo capitolo, usavano il linguaggio dell'azione collettiva per mascherare il proprio interesse distributivo a bloccare qualsiasi forma di politica climatica. Lo stesso meccanismo opera quando i governi usano questa retorica in sede giudiziaria. Per tale ragione, viene utilizzato il contenzioso climatico, il quale ha la capacità di smontare questo scudo perché obbliga il governo a uscire dal linguaggio della negoziazione diplomatica e ad entrare nel linguaggio del diritto nel momento in cui richiede che le obbligazioni climatiche vengano giustificate in termini giuridicamente controllabili, non in termini di strategia internazionale⁶¹. Tornando allo specifico caso Urgenda, il governo olandese non poteva difendersi con la retorica del free-riding internazionale perché il tribunale ha affermato con chiarezza che le obbligazioni climatiche dello Stato sono obbligazioni individuali e non condizionate alla reciprocità degli altri Stati, di conseguenza il loro comportamento non poteva dipendere da ciò che faceva la Cina o gli Stati Uniti, ma rinviava alla natura dell'obbligo stesso, il quale aveva come fine ultimo la protezione dei diritti fondamentali dei propri cittadini che non può essere sospesa in attesa che il resto del mondo si coordini. È proprio attorno a questo punto, dell'individualità delle obbligazioni, che si costituisce il fondamento giuridico che smonta lo scudo del free-riding a livello processuale. È un argomento che troverà sviluppo nel capitolo 4, dove verrà analizzata la struttura delle obbligazioni

⁶¹ Aklin & Mildenberger, 2020

climatiche nel diritto internazionale e la loro relazione con la responsabilità individuale degli Stati. Per ora è sufficiente osservare che il contenzioso, operando su questo terreno, produce un effetto che va oltre i tre effetti domestici già descritti, ovvero costringe il governo a fare i conti con la struttura giuridica dei propri vincoli, sottraendolo alla possibilità di rifugiarsi indefinitamente nella dimensione della negoziazione diplomatica. La corte non sostituisce il negoziato internazionale, impedisce semplicemente di essere usato come alibi permanente per l'inazione domestica.

Nei termini del quadro di Aklin e Mildemberger, questo equivale a rendere visibile ciò che la retorica del free-riding nasconde, ovvero che l'inazione non è il prodotto di una trappola strutturale internazionale, ma il prodotto di un rapporto di forze domestico che favorisce i veto players carbon-intensive e il contenzioso climatico, in conclusione, con la sua logica di accountability individuale, con la funzione di obbligare il governo a motivare le proprie scelte in termini giuridicamente controllabili, è uno degli strumenti attraverso cui questo occultamento può essere smontato.

3.3 Il caso Urgenda: applicazione del modello e generalizzazione

Il caso Urgenda nei Paesi Bassi rappresenta nel panorama del contenzioso climatico internazionale, il punto di svolta che ha trasformato la litigation climatica da fenomeno giuridicamente marginale a strumento strutturale di governance. La vicenda, avviata nel 2013 dinanzi alla Corte distrettuale dell'Aia dalla Fondazione Urgenda, che si caratterizza per essere un'organizzazione civica olandese orientata alla transizione verso una società sostenibile, su mandato di 886 cittadini, si concludeva nel dicembre 2019 con la sentenza della Corte Suprema olandese (*Hoge Raad*), la quale riconosceva che le politiche climatiche del governo olandese erano insufficienti rispetto agli obblighi derivanti dal diritto climatico internazionale e lesive dei diritti tutelati dagli articoli 2 e 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU). La sentenza intimava al governo di ridurre le emissioni climalteranti di almeno il 25% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2020⁶².

Nei termini del modello analitico sviluppato nel paragrafo precedente, Urgenda costituisce il caso archetipico del contenzioso propriamente climatico. Non è altro che il prodotto di un'azione promossa da attori contro-maggioritari in uno Stato costituzionale di diritto, volta a condizionare le scelte discrezionali del decisore politico-rappresentativo attraverso il canale giudiziario, in un contesto in cui l'inattivismo esecutivo configura un inadempimento giuridicamente rilevante dell'obbligazione climatica⁶³.

⁶² Pisanò A., 2024

⁶³ Pisanò A., 2024

Inoltre, la dimensione dei diritti umani svolge in questo scenario una funzione amplificatrice. Nel tempo precedente alla sentenza, il principale ostacolo al contenzioso climatico contro gli Stati era di natura procedurale, perché i ricorrenti faticavano a dimostrare la titolarità di un interesse individuale sufficientemente specifico e diretto. Le obbligazioni derivanti dal diritto climatico internazionale, sancite dall'UNFCCC e dall'Accordo di Parigi, sono obbligazioni interstatali, che vincolano gli Stati nei confronti della comunità internazionale, non dei singoli cittadini. L'argomentazione fondata sui diritti umani risolve questo problema, trasformando l'inadempimento dei vincoli climatici, che sul piano del diritto internazionale rimane un fatto interstatale, in lesione di diritti individuali riconosciuti e tutelati a livello convenzionale. Urgenda è stato il primo caso in cui l'argomentazione fondata sui diritti fondamentali ha consentito ai ricorrenti di incidere direttamente sulla discrezionalità legislativa ed esecutiva, aprendo la strada a quella che la letteratura ha definito *human rights-based climate litigation*, approccio esposto nel capitolo secondo, la quale prevede una strategia in cui l'inadempimento del dovere climatico viene contestato non come mera violazione di obblighi internazionali, ma come lesione di diritti individuali azionabili in giudizio⁶⁴.

Empiricamente è possibile vedere come la sentenza si è manifestata entro i tre meccanismi attraverso cui il contenzioso climatico incide sulle dinamiche del conflitto distributivo domestico, descritti nel paragrafo precedente. Per il primo effetto, la sentenza Urgenda ha trasformato l'inerzia climatica da opzione politica legittima a violazione giuridica sanzionabile. Fino alla sentenza di primo grado del 2015, il governo olandese giustificava il proprio livello di ambizione climatica, tradotta in una riduzione del 25% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2020, come scelta discrezionale conforme agli impegni internazionali assunti. La corte ha sancito che tale posizione era giuridicamente insostenibile, in quanto incompatibile con gli obblighi derivanti dagli articoli 2 e 8 della CEDU. Significativamente, nonostante la sentenza di primo grado del 2015 e quella d'appello del 2018, il governo non ha adottato misure sostanziali fino alla conferma della Corte Suprema nel dicembre 2019⁶⁵. Questa dinamica illustra con precisione il meccanismo descritto nel paragrafo precedente. Il governo, infatti, non poteva più scegliere di non agire, poteva solo definire come agire e in quanto tempo. Il bilancio olandese ha iniziato a elencare esplicitamente le “misure Urgenda” necessarie per ridurre le emissioni nazionali, trasformando l'obbligazione giudiziaria in un'architettura di accountability di bilancio.

In secondo luogo, il caso Urgenda ha modificato concretamente le risorse disponibili alle coalizioni favorevoli alla transizione nel conflitto distributivo domestico. Il meccanismo è precisamente quello

⁶⁴ Charles Beauregard, D'Arcy Carlson, Stacy-Ann Robinson, Charles Cobb & Mykela Patton, 2021

⁶⁵ Valentina Eisendle, 30 gennaio 2020

descritto da Nollkaemper e Burgers: la sentenza della Corte Suprema ha trasformato obiettivi negoziali non vincolanti, corrispondenti al target del 25-40% di riduzione delle emissioni entro il 2020, che nel Quarto Assessment Report dell'IPCC del 2007 non era altro che uno scenario contenuto in un'appendice tecnica, in un obbligo giuridico individuale dello Stato olandese, azionabile in giudizio. Questo passaggio, che i due autori definiscono l'aspetto più significativo dell'intera vicenda giudiziaria, ha prodotto un effetto qualitativo sul terreno del conflitto distributivo domestico: le coalizioni verdi non portavano più soltanto dati scientifici o argomenti politici, ma un titolo esecutivo. Come sottolineano i due autori, la Corte ha esplicitamente affermato che spetta al ramo politico determinare come implementare la riduzione del 25%, restringendo il campo del conflitto, che può riguardare soltanto le modalità di attuazione e determinando un obiettivo fisso⁶⁶. In altri termini, questo corrisponde esattamente a ciò che Aklin e Mildemberger descrivono come la condizione necessaria affinché le coalizioni pro-clima riescano a imporsi nel conflitto distributivo: disporre di risorse che i veto players non possono neutralizzare attraverso i canali ordinari di pressione politica⁶⁷. La sentenza non ha creato tali coalizioni, ma ne ha aumentato il peso specifico, aggiungendo al loro arsenale una dimensione giuridica strutturalmente diversa da qualsiasi argomentazione scientifica o normativa.

Il terzo meccanismo entro cui la sentenza si manifesta riguarda l'inazione che fino ad allora aveva potuto essere gestita in modo relativamente silenzioso. Il provvedimento più significativo adottato dal governo olandese in attuazione della sentenza è stata la chiusura anticipata della centrale a carbone di Hemweg, quattro anni prima del previsto. La stessa misura che l'industria fossile aveva bloccato per anni attraverso i normali canali di pressione politica è diventata improvvisamente inevitabile non perché i rapporti di forza fossero cambiati, ma perché la sentenza aveva tolto al governo la possibilità di giustificare ulteriori rinvii, aumentando i costi dell'inerzia per chi la sosteneva. Più specificatamente, gli effetti mitigativi concreti adottati dal governo olandese in attuazione della sentenza sono, oltre alla chiusura di Hemweg, l'incremento del programma di incentivi per le energie rinnovabili (SDE+) e la tassa sui rifiuti stranieri, i quali hanno ridotto le emissioni olandesi del 2020 di soli 1,3 MtCO₂eq (Megatonnellate di CO₂ equivalente), pari allo 0,6% del livello di riferimento del 1990⁶⁸. Questo dato conferma, sul piano empirico, la natura di “sentenza vuota” rispetto alla questione climatica globale; ma non contraddice l'analisi qui sviluppata, poiché l'effetto rilevante non è la riduzione delle emissioni in termini assoluti, bensì la trasformazione strutturale del conflitto distributivo che essa ha innescato.

⁶⁶ Nollkaemper, A. e Burgers, L., 2020

⁶⁷ Aklin, M. e Mildemberger, M., 2020

⁶⁸ B. Mayer, 2023

Ad un livello più ampio tale caso descrive la logica strutturale del contenzioso climatico nelle democrazie costituzionali, in cui le sentenze rafforzano le coalizioni pro-clima, creano accountability giuridica e riducono la capacità dei veto players di bloccare le riforme senza sopportare costi, come descritto nel sottoparagrafo precedente. La generalizzabilità di questo modello è confermata dalla diffusione transnazionale del contenzioso climatico che ha fatto seguito all'azione Urgenda, data dai casi come il *Klimaatzaak* in Belgio, *L'Affaire du siècle* in Francia, *Neubauer* in Germania e numerosi altri procedimenti avviati in Europa e nel mondo, i quali hanno replicato sostanzialmente gli argomenti giuridici del caso olandese, attestando l'emergere di un movimento giudiziario strutturato attorno a un *modus ragionandi* condiviso⁶⁹.

In questa prospettiva, la metafora della "sentenza vuota" proposta da Pisanò, ripresa dal noto paradosso delle promesse vuote di Hafner-Burton e Tsutsui⁷⁰, acquista un significato più preciso: la sentenza Urgenda appare vuota se si pensa al solo livello globale, ma appare, piuttosto, uno strumento di riequilibrio del conflitto distributivo domestico a livello nazionale. Essa, infatti, non incide direttamente sulla quantità di emissioni climalteranti nell'atmosfera, ma modifica la struttura degli incentivi politici interni, rendendo più costoso per i governi l'inadempimento dell'obbligazione climatica e più agevole per le alleanze favorevoli al clima il perseguimento di riforme ambiziose. L'effetto "palla di neve", richiamato da Peel e Markey-Towler e ricordato da Pisanò descrive esattamente questa dinamica, che vede una singola sentenza porre le condizioni affinché altri decisori politici, altri giudici e altre istituzioni regionali e internazionali assumano decisioni ulteriori, capaci di generare a valle strategie globali di contrasto al cambiamento climatico⁷¹.

Questo riequilibrio domestico è reso possibile dal diritto climatico internazionale, che il capitolo 4 si propone di analizzare in dettaglio. Con la Convenzione sui cambiamenti climatici (UNFCCC) del 1992 e l'Accordo di Parigi del 2015, con cui si introducono azioni mitigative vincolanti e il principio delle responsabilità comuni ma differenziate, si ha una risposta normativa al problema del free-riding, trasformando l'obbligazione di riduzione delle emissioni da impegno politico volontario a obbligazione giuridica individuale degli Stati. È su questa base normativa che il contenzioso climatico fonda le proprie pretese: non come alternativa al sistema multilaterale, ma come strumento di enforcement domestico delle obbligazioni internazionalmente assunte, capace di tradurre in responsabilità giuridica concreta ciò che i trattati internazionali definiscono come obbligo di risultato.

⁶⁹ Pisanò A., 2024

⁷⁰ Hafner-Burton E.M. e Tsutsui K., 2005

⁷¹ Peel, J. e Markey-Towler, R., 2021

CAPITOLO 4:

IL DIRITTO CLIMATICO INTERNAZIONALE COME RISPOSTA AL PROBLEMA DEL FREE-RIDING

4.1 UNFCCC e Accordo di Parigi: l'obbligazione individuale degli Stati indipendentemente dalla reciprocità

Il diritto internazionale non nasce come sistema di obbligazioni reciprocamente condizionate dall'adempimento o meno degli Stati. Contrariamente, a partire dalla sua genesi nella Conferenza di Rio de Janeiro del 1992, esso ha progressivamente posto le basi per una densa struttura normativa in cui ciascun Paese è chiamato a rispondere, individualmente, della propria condotta rispetto al contrasto alle emissioni antropogeniche di gas effetto serra (GHG). Tale struttura, che ha trovato il suo compimento più articolato nell'Accordo di Parigi del 2015 e la sua più autorevole conferma giudiziale nel parere consultivo della Corte Internazionale di Giustizia del 23 luglio 2025, costituisce il fondamento normativo che rende strutturalmente irricevibile, nell'ambito del contenzioso climatico, la difesa del free-riding come scuso giuridico.

L'UNFCCC, adottata nel 1992 nell'ambito della Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente e lo Sviluppo (UNCED), ha fissato l'obiettivo fondamentale del regime climatico internazionale all'art 2, che enuncia: "L'obiettivo ultimo della presente Convenzione e di qualsiasi altro strumento giuridico correlato che la Conferenza delle Parti potrà adottare, è quello di conseguire, in conformità con le pertinenti disposizioni della Convenzione, la stabilizzazione delle concentrazioni di gas serra nell'atmosfera a un livello tale da prevenire pericolose interferenze antropogeniche con il sistema climatico. Tale livello dovrebbe essere raggiunto entro un arco di tempo sufficiente a consentire agli ecosistemi di adattarsi naturalmente ai cambiamenti climatici, per garantire che la produzione alimentare non sia minacciata e per permettere allo sviluppo economico di procedere in modo sostenibile"⁷². Tale obiettivo non è una mera dichiarazione programmatica, ma costituisce il parametro teleologico rispetto al quale le obbligazioni di ciascuna Parte devono essere interpretate e valutate. La struttura normativa della Convenzione poggia le basi su un principio fondante, ovvero quello delle responsabilità comuni ma differenziate e delle rispettive capacità (Common But Differentiated Responsibilities and Respective Capabilities, CBDR-RC), codificato all'art 3 paragrafo 1 e ripreso nella suddivisione tra Parti elencate nell'Allegato I, comprendente i paesi industrializzati e quelli in transizione verso un'economia di mercato e le Parti non-Annex I, ovvero i Paesi in via di sviluppo.

⁷² UNFCCC, 1992

Già con questo principio vi è una redistribuzione asimmetrica del peso delle obbligazioni di condotta, senza subordinare l'adempimento individuale all'azione collettiva. Come rafforzamento all'impegno individuale, l'art 4 paragrafo 1 impone a tutte le Parti, con una diversificazione in base al loro status, una serie di obblighi individuali di natura procedurale e sostanziale che si traducono nello sviluppo e nell'aggiornamento di inventari nazionali delle emissioni, nella formulazione e attuazione di programmi nazionali di mitigazione, cooperazione allo sviluppo e nella diffusione di tecnologie rispettose del clima, comunicare informazioni al COP (Conference of the Parties). Per le Parti dell'Allegato I, l'art 4 al paragrafo 2, aggiunge obblighi specifici di adozione di politiche nazionali di mitigazione e di comunicazione dettagliata delle stesse, con l'obiettivo, seppure non giuridicamente vincolante nel suo risultato quantitativo, di riportare le emissioni ai livelli del 1990 entro la fine del secolo⁷³.

In relazione al problema esposto in questo capitolo, è importante sottolineare che queste obbligazioni di condotta sono proprie di ciascuna Parte e non dipendono dall'adempimento altrui e il loro livello non può, inoltre, essere abbassato unilateralmente invocando l'inerzia degli altri. Anche sotto la lente del contenzioso climatico, la prospettiva dei diritti rompe la reciprocità sottesa al principio delle responsabilità comuni ma differenziate, inchiodando lo Stato alle sue responsabilità, prescindendo da ogni possibile condivisione di azioni mitigative concordate con altri Stati⁷⁴. L'assenza di meccanismi di enforcement diretto nell'UNFCCC non svuota, pertanto, la natura giuridica degli obblighi di condotta che essa impone: l'inesigibilità in sede internazionale è problema di enforcement, non di esistenza dell'obbligo.

Volgendo lo sguardo all'Accordo di Parigi del 2015, esso ha profondamente innovato questa architettura potenziando la logica dell'obbligazione individuale attraverso il meccanismo dei contributi determinati a livello nazionale (Nationally Determined Contributions, NDC), rappresentanti gli sforzi compiuti da ciascun Paese per ridurre le emissioni nazionali e adattarsi agli impatti dei cambiamenti climatici. Esse costituiscono il nucleo operativo dell'Accordo e il veicolo attraverso cui ciascuna Parte concretizza il proprio contributo individuale all'obiettivo collettivo⁷⁵. L'articolo 4 dell'Accordo di Parigi disegna a tal fine una struttura duale, che è essenziale comprendere nella sua complessità: da un lato, le NDC in quanto tali, ossia gli obiettivi di riduzione delle emissioni in esse contenuti, non vincolanti quanto al risultato; dall'altro, le obbligazioni procedurali che ne circondano la preparazione, la comunicazione, il mantenimento e l'aggiornamento progressivo sono giuridicamente vincolanti e

⁷³ UNFCCC, 1992

⁷⁴ Attilio Pisanò, 2022

⁷⁵ UNFCCC, 1992

individualmente esigibili da ciascuna Parte⁷⁶. Come chiarisce il Center for Climate and Energy Solutions (C2ES) sebbene le Parti siano legalmente vincolate a adottare un NDC e a perseguire misure volte al suo raggiungimento, il suo conseguimento non costituisce un impegno giuridicamente esecutivo⁷⁷.

Rajamani e Brunnée hanno analizzato questa struttura con particolare rigore in relazione alla questione della retrocessione (downgrading) degli NDC da parte degli Stati Uniti sotto l'amministrazione Trump. Le autrici mostrano che, sebbene gli Stati non siano vincolati rispetto al raggiungimento di obiettivi di riduzione delle emissioni, l'art. 4 paragrafo 3 dell'Accordo di Parigi impone che ogni nuovo NDC rappresenti un progresso rispetto al precedente e che rifletta il massimo livello di ambizione possibile. Tali requisiti vanno a delineare uno standard di condotta (standard of care), vale a dire un criterio giuridico che guida e limita il modo in cui gli Stati esercitano la loro discrezionalità⁷⁸. Ne consegue che un'azione di downgrading, ossia la presentazione di un NDC meno ambizioso del precedente, potrebbe contravvenire lo spirito dell'Accordo di Parigi e violerebbe le aspettative normative che incorniciano gli obblighi di condotta degli Stati.

In questa stessa direzione si muove l'analisi di Voigt, il quale ricostruisce il contenuto normativo dell'articolo 4 identificando nel requisito della "highest possible ambition"⁷⁹ l'espressione di diligenza dovuta (due diligence) per ciascuno Stato. La storia negoziale della disposizione è rivelatrice: la proposta originaria avanzata dalla Norvegia, la cui principale negoziatrice norvegese nei negoziati UNFCCC tra il 2009 e il 2018 era proprio una certa Voigt, prevedeva esplicitamente che le Parti dovessero agire secondo tale diligenza e riponendo il massimo sforzo in materia di mitigazione, a seconda delle circostanze nazionali. Pur non essendo stato accettato il riferimento esplicito alla due diligence, il significato sotteso fu riconosciuto come prezioso e incorporato nella formulazione finale come highest possible ambition⁸⁰. In conclusione, tale articolo stabilisce quindi una doppia aspettativa normativa: la prima riguarda l'NDC successivo. Quest'ultimo richiede una progressione rispetto al precedente e la seconda, che ciascun NDC rifletta la massima ambizione possibile della Parte in questione, tenuto conto delle rispettive responsabilità e capacità. Come sottolineano Rajamani e Brunnée, i due parametri, progressione e massima ambizione possibile, funzionano solo in combinazione tra loro, in quanto la progressione da sola permetterebbe aumenti marginali di

⁷⁶ Paris Agreement, 2015

⁷⁷ Center for Climate and Energy Solutions,

⁷⁸ Rajamani e Brunnée, 2017

⁷⁹ Paris Agreement, 2015

⁸⁰ Christina Voigt, 2023

ambizione, mentre la massima ambizione possibile da sola potrebbe giustificare riduzioni nelle circostanze difficili⁸¹.

L'architettura appena descritta ha trovato una conferma di straordinaria autorevolezza nel parere consultivo reso dalla Corte Internazionale di Giustizia (CIG) il 23 luglio 2025. La Corte ha anzitutto confermato che le obbligazioni procedurali dell'Accordo di Parigi, come preparare, comunicare e mantenere le NDC, rendicontare sui progressi, partecipare al meccanismo di trasparenza, costituiscono obbligazioni di risultato giuridicamente vincolanti⁸². Sul piano sostanziale, la Corte ha chiarito che il contenuto delle NDC non è rimesso alla discrezionalità illimitata degli Stati, ma che contrariamente, essa è limitata e deve essere esercitata con il rigore della due diligence, che la Corte qualifica come stringente in materia climatica, data la gravità e l'urgenza del rischio⁸³. In particolare, per l'argomento di questo capitolo, la CIG attesta che le obbligazioni di protezione del sistema climatico sono di natura erga omnes e che ogni Stato risponde della propria condotta individualmente, indipendentemente dall'adempimento o dall'inadempimento degli altri. In questo scenario, Il principio CBDR-RC ha il compito di modulare l'intensità dello standard di due diligence in funzione delle capacità e delle responsabilità storiche di ciascuno Stato, ma non lo esclude per nessuna Parte, nemmeno per quelle con capacità più limitate⁸⁴. Da ciò è possibile evincere che anche uno Stato in via di sviluppo non può invocare l'inerzia dei grandi emettitori per sottrarsi ai propri obblighi; a maggior ragione, un paese industrializzato, il cui standard di diligenza è più elevato, non può certamente farlo.

Infine, una volta illustrato il sistema di obbligazioni imposto con l'UNFCCC e l'Accordo di Parigi, è fondamentale aggiungere che tale sistema è soggetto a standard normativi che disciplinano il modo in cui la discrezionalità statale deve essere esercitata. I rapporti IPCC, i quali costituiscono il metro della diligenza a cui far riferimento riguardo l'adequatezza delle politiche statali di contrasto al cambiamento climatico, forniscono la misura scientifica rispetto alla quale valutare se uno Stato abbia effettivamente adempiuto con il grado di diligenza richiesto. Il contenzioso climatico strategico si inserisce precisamente in questa lacuna: esso porta le norme internazionali dentro le corti domestiche, traducendo lo standard astratto di due diligence dell'Accordo di Parigi in un obbligo giustiziabile nei confronti di ciascun governo, indipendentemente dall'azione⁸⁵.

⁸¹ Rajamani e Brunnée, 2017

⁸² CIG, 2025, par. 235

⁸³ CIG, 2025, par. 246

⁸⁴ CIG, 2025

⁸⁵ Attilio Pisanò, 2022

4.2 Il diritto climatico internazionale come fondamento giuridico giustiziabile dal contenzioso

La questione della direct applicability costituisce il punto di partenza ineludibile per la riflessione sul rapporto tra diritto climatico internazionale e contenzioso nazionale. Le norme dell'Accordo di Parigi e dell'UNFCCC presentano, nella maggior parte degli ordinamenti interni, carattere non self-executing, ma chiariamo meglio questo concetto. Un trattato internazionale quando è self-executing, ovvero direttamente applicabile, viene applicato immediatamente dal giudice nazionale, senza il passaggio di traduzione interna da parte del legislatore. Questo non vale, come già detto, per le norme della Convenzione e dell'Accordo. Tornando infatti all'art. 4 paragrafo 2, esso richiede agli Stati di perseguire misure nazionali di mitigazione volte a conseguire gli obiettivi del proprio NDC, ma non impone una soglia quantitativa specifica di riduzione delle emissioni entro un determinato termine, lasciando così il contenuto, orientato alla condotta e non al risultato, come qualcosa di vago. Il carattere obbligatorio del contenuto si evince prima di tutto in termini procedurali, verificando se lo Stato ha depositato il documento, non se le emissioni sono effettivamente calate, in termini di condotta, garantendo un comportamento diligente e, infine, in termini di diligenza dovuta, espressione precedentemente incontrata per indicare che lo Stato deve fare quanto ragionevolmente possibile in base alle proprie circostanze. Come ben ha osservato Wegner, il diritto climatico internazionale ha raramente operato come base giuridica diretta nei procedimenti domestici, accedendo, invece, alla giurisdizione nazionale attraverso percorsi interpretativi di carattere indiretto⁸⁶.

La dottrina e la giurisprudenza comparata hanno identificato tre modalità attraverso le quali le norme climatiche internazionali diventano operative nei procedimenti domestici. Il primo canale è quello dell'applicazione diretta. Questo avviene nei sistemi costituzionali monisti, ovvero un sistema dove diritto internazionale e diritto interno costituiscono un unico ordinamento giuridico. Vi è pertanto una diretta applicabilità da parte del giudice interno dei trattati ratificati senza bisogno di una legge di trasformazione. Si tratta, tuttavia, del canale meno frequente, a causa della formulazione largamente discrezionale di molte previsioni dell'Accordo di Parigi, che limita dunque la capacità di una norma di essere portata in giudizio e produrre una decisione vincolante⁸⁷. Il secondo canale, di gran lunga più usato, è quello dell'interpretazione conforme: le corti nazionali mettono in atto il diritto interno alla luce delle norme internazionali, utilizzando quest'ultime come strumento per interpretare una norma nazionale, nonostante l'assenza effetto diretto. Il terzo canale, infine, è quello dell'utilizzo indiretto come standard di riferimento: anche in assenza di una diretta applicabilità della norma internazionale o di un richiamo in via interpretativa, esse stabiliscono il parametro di misura (benchmark) di condotta,

⁸⁶ Lennart Wegener, 2020

⁸⁷ Lennart Wegener, 2020

utile ad orientare il giudizio in termini di ragionevolezza e legittimità, colmando lo spazio creato dalla discrezionalità esecutiva⁸⁸.

Nel caso Urgenda è possibile vedere l'applicazione chiara di uno dei tre modelli e gli effetti che essa comporta. La Corte Suprema olandese ha ricostruito l'obbligazione climatica dello Stato intrecciando il diritto climatico internazionale con il sistema convenzionale di protezione dei diritti umani: in particolare, dall'obbligo positivo derivante dagli articoli 2 e 8 della CEDU, rispettivamente il diritto alla vita e il diritto al rispetto della vita privata e familiare, la Corte ha ricavato un dovere di diligenza specificamente calibrato sulla crisi climatica, la cui soglia di adempimento è stata determinata alla luce dei report IPCC e degli obiettivi concordati nel quadro dell'UNFCCC. La Hoge Raad ha rigettato la difesa governativa fondata sull'assenza di reciprocità internazionale, affermando il principio della responsabilità individuale e parziale: ogni Stato è tenuto a fare "la propria parte" nel contrasto al cambiamento climatico, indipendentemente dal comportamento degli altri Stati parti. La prospettiva dei diritti, come sottolinea Pisanò, rompe la reciprocità sottesa al principio delle responsabilità comuni ma differenziate, inchiodando lo Stato alle proprie responsabilità a prescindere da ogni possibile condivisione di azioni mitigative concordate con altri Stati. Il risultato è la costruzione di una soglia di illiceità giuridicamente controllabile, parametrata sui report IPCC come dovere di diligenza. Questo risultato è di particolare importanza, in quanto rappresenta un'operazione che ha trasformato la norma climatica internazionale da astratta e programmatica, in un obbligo positivo immediatamente azionabile davanti al giudice civile⁸⁹.

Un meccanismo analogo, fondato sull'interpretazione conforme piuttosto che sulla via dei diritti convenzionali, è stato percorso nella causa *Earthlife Africa Johannesburg vs Minister of Energy*, nel Sud Africa, nel 2017, nella quale la Corte ha affermato espressamente che i vari accordi internazionali sui cambiamenti climatici sono rilevanti ai fini della corretta interpretazione della normativa nazionale. Il principio precauzionale e l'obbligo di tenere conto degli impatti climatici in tutte le politiche ambientali, desunti dall'UNFCCC, hanno guidato la corte nel ritenere che la valutazione di impatto ambientale per il progetto di una centrale a carbone dovesse necessariamente considerare le emissioni climalteranti, in assenza di qualsiasi previsione espressa a tal proposito nella legislazione nazionale. Questi due casi, Urgenda e *Earthlife*, mostrano la gamma di possibilità operative offerte dal diritto climatico internazionale alle corti nazionali: dalla costruzione di obblighi positivi radicati nei diritti fondamentali alla definizione dei margini dell'azione amministrativa discrezionale⁹⁰.

⁸⁸ Lennart Wegner, 2020

⁸⁹ Attilio Pisanò, 2022

⁹⁰ Lennart Wegner, 2020

Anche in questo paragrafo, aiuta fare riferimento al Parere consultivo della Corte Internazionale di Giustizia del 23 luglio 2025. Essa ha chiarito, in primo luogo, che il dovere consuetudinario di prevenire danni significativi all'ambiente si estende al sistema climatico inteso come risorsa globale condivisa, e che la natura cumulativa e multi-statale delle emissioni di gas serra non esclude l'operatività di tale obbligo per ciascuno Stato individualmente considerato. La Corte ha inoltre stabilito che la due diligence richiesta in materia climatica ha carattere particolarmente stringente in virtù della gravità e dell'urgenza del rischio e che il principio precauzionale esclude che l'incertezza scientifica possa giustificare l'inerzia statale. Sul piano dei trattati, il Parere ha chiarito che il contenuto degli NDC non è completamente discrezionale, come sostengono numerosi governi, ma dev'essere stringente, assicurando che gli NDC, considerati collettivamente, siano capaci di realizzare l'obiettivo di 1,5°C. Di particolare rilievo per il contenzioso è anche l'affermazione che la produzione di combustibili fossili, come l'estrazione di petrolio, gas o carbone; il rilascio di licenze di esplorazione, traducibile nell'autorizzazione per esempio di una compagnia alla ricerca di nuovi giacimenti di idrocarburi rendendo possibile l'estrazione futura e il finanziamento di tali attività rientrano nell'ambito materiale degli obblighi internazionali, non essendo rilevante solo il consumo finale. Ciò appare particolarmente innovativo, in quanto, in precedenza esisteva un argomento difensivo molto usato dai governi nei contenziosi climatici, ovvero quello di deresponsabilizzarsi riguardo la produzione di emissioni, spostando il focus sui consumatori finali, come industrie, automobili, famiglie che bruciano i combustibili fossili. In base a questa logica, uno Stato che autorizza l'estrazione di petrolio o che finanzia una compagnia energetica non sarebbe direttamente responsabile delle emissioni che ne derivano, perché la catena causale passa attraverso decisioni autonome di terzi soggetti. Infine, la Corte ha confermato il carattere erga omnes degli obblighi di protezione del sistema climatico, con la conseguenza che ogni Stato può far valere la responsabilità di ogni altro Stato che li abbia violati⁹¹.

Occorre tuttavia riconoscere i limiti strutturali che condizionano la piena attuazione del diritto climatico internazionale nei procedimenti domestici. In primo luogo, gli NDC non sono giuridicamente vincolanti quanto al risultato, ma piuttosto ciò che viene regolamentato è la loro preparazione, comunicazione e progressiva ambizione, non il raggiungimento di determinati livelli di riduzione delle emissioni, lasciando aperta la questione di quali conseguenze concrete derivino dal loro mancato rispetto in sede giudiziaria. Inoltre, la variabilità dei sistemi costituzionali nazionali nel recepimento del diritto internazionale produce esiti profondamente eterogenei. Infatti, sistemi più aperti, come quello olandese, offrono strumenti più immediati rispetto a ordinamenti a impostazione dualista, dove

⁹¹ CIG, 2025

diritto internazionale e diritto interno appaiono come due ordinamenti separati e distinti e di conseguenza è più complicato per le norme internazionali trovare un'attuazione nel contesto nazionale. Infine, si parla di una frammentazione del diritto climatico internazionale attraverso decisioni giudiziarie nazionali non coordinate, nelle quali l'applicazione selettiva e contestualizzata delle medesime norme internazionali produce standard differenziati e potenzialmente contraddittori a seconda dell'ordinamento di riferimento. È un rischio che si acuisce nella misura in cui il contenzioso climatico, come documenta Wegener, si diffonde a livello transnazionale, senza però avere un'armonizzazione. Questo si traduce in un problema concreto: se gli standard di responsabilità climatica variano da paese a paese, naturalmente i governi meno esposti al contenzioso hanno meno pressione giudiziaria ad agire, mentre quelli più esposti subiscono obblighi che i loro competitori internazionali non condividono. Pertanto, sul piano pratico, norme internazionali che dovrebbero avere un significato uniforme, in quanto negoziate e sottoscritte collettivamente, finiscono per avere contenuti diversi a seconda del foro in cui vengono interpretate⁹². Il Parere CIG del 2025 costituisce, in questa prospettiva, un tentativo di riportare ad una unità il quadro normativo di riferimento, proponendo una lettura integrata dei diversi regimi dati dai trattati climatici, dal diritto consuetudinario, dal diritto del mare, dai diritti umani, su cui poggia il fondamento del contenzioso⁹³.

4.3 Dal diritto internazionale alle coalizioni domestiche: il contenzioso climatico come meccanismo di escalation dell'ambizione politica

L'analisi condotta nei paragrafi precedenti ha messo in luce come il framework del contenzioso climatico operi come strumento di pressione sui governi, traducendo obblighi internazionali in doveri giuridici domestici azionabili. Resta, tuttavia, da comprendere se tale meccanismo produca effetti meramente limitati al singolo caso e alla singola giurisdizione, oppure se si inserisca in una dinamica sistemica più ampia. La tesi che si sostiene in questo paragrafo è che il contenzioso climatico di contribuisca alla formazione di un circolo virtuoso, nel quale gli standard internazionali alimentano il contenzioso, le sentenze rafforzano le coalizioni pro-clima, queste ultime producono politiche più ambiziose, e tali politiche agiscono sugli stessi standard internazionali, elevandone il livello di ambizione. Il meccanismo non è automatico né universalmente garantito, ma dove le condizioni istituzionali lo consentono, spesso nelle democrazie costituzionali dotate di un sistema giudiziario indipendente, produce un effetto circolare di ambizione climatica che tende ad auto-alimentarsi.

⁹² Lennart Wegner, 2020

⁹³ CIG, 2025

Il punto di partenza del circolo virtuoso risiede nella capacità dei litiganti di mobilitare gli standard scientifici e giuridici elaborati in sede internazionale come parametri normativi azionabili dinanzi ai giudici nazionali. I rapporti dell'IPCC e le disposizioni dell'Accordo di Parigi non si limitano a fissare obiettivi politici generali. Nella pratica giudiziaria, essi vengono incorporati come evidenza scientifica incontrovertibile e come punto di paragone giuridico per valutare l'adeguatezza dell'azione governativa. Come osservano Higham, Setzer e Bradeen, i casi di framework litigation successivi alla pubblicazione del rapporto IPCC Global Warming of 1.5°C del 2018 hanno sistematicamente adottato l'obiettivo di 1,5°C come elemento centrale della propria argomentazione: su 80 casi censiti fino al luglio 2022, tale soglia ha svolto un ruolo di primo piano in 34, e in 26 dei 54 casi depositati dopo la pubblicazione del rapporto. Fonte Questo dato rivela non soltanto l'impatto diretto della produzione scientifica internazionale sulle strategie processuali, ma anche la velocità con cui i litiganti incorporano i nuovi standard nelle proprie argomentazioni, contribuendo a trasformare la valutazione scientifica in diritto vivente.

La ragione per cui i governi non possono efficacemente contestare tale evidenza in giudizio è strutturale: i Summary for Policymakers dei rapporti IPCC vengono approvati riga per riga dai paesi membri, il che rende politicamente e giuridicamente insostenibile per quegli stessi governi disconoscere la scienza su cui si fondano i ricorsi. I litiganti seguono pertanto una strategia articolata su due livelli distinti ma complementari: da un lato, invocano gli obiettivi del regime climatico internazionale come parametri per valutare la sufficienza dell'azione governativa; dall'altro, richiamano i meccanismi dei diritti umani per conferire a quei parametri carattere giuridicamente vincolante a livello domestico. Argomenti fondati sui diritti umani sono stati adottati in circa il 70% di tutti i casi di framework litigation censiti ⁹⁴.

Il secondo momento del circolo virtuoso è quello in cui le sentenze climatiche traducono gli standard internazionali in obblighi giuridici domestici vincolanti, con effetti diretti e indiretti sulle politiche governative. Il caso Neubauer et al. v. Germany, deciso dal Bundesverfassungsgericht il 24 marzo 2021, costituisce la dimostrazione di questo meccanismo. La Corte costituzionale federale tedesca ha dichiarato incostituzionali le disposizioni della legge federale della protezione del clima (Bundes-Klimaschutzgesetz) del 2019 che fissavano i target di riduzione delle emissioni fino al 2030, nella misura in cui tali disposizioni rinviavano in modo sproporzionato il grosso delle riduzioni al periodo successivo al 2031, scaricando così sulle generazioni future l'onere di operare tagli drammatici alle proprie libertà fondamentali. La Corte ha ritenuto che le norme contestate interferissero in anticipo con

⁹⁴ Higham, Setzer e Bradeen, 2022

i diritti fondamentali dei ricorrenti, in quanto restringevano in modo irreversibile lo spazio di libertà delle generazioni future, violando il principio di equità intergenerazionale⁹⁵. Essa ha poi interpretato il principio costituzionale di tutela dell'ambiente come vincolante a un obbligo positivo di adeguare gli obiettivi climatici ai target dell'Accordo di Parigi, riconducibili al contenimento del riscaldamento ben al di sotto di 2°C, preferibilmente a 1,5°C rispetto ai livelli preindustriali, ordinando al legislatore di adottare entro il 31 dicembre 2022 disposizioni specifiche che dettagliassero i target di riduzione delle emissioni per il periodo successivo al 2030⁹⁶. La velocità della risposta governativa ha confermato l'efficacia trasformativa della sentenza. Entro due settimane dalla decisione, il governo federale ha presentato una proposta di modifica alla legge sul clima, che ha innalzato l'obiettivo di riduzione dal 55% al 65% entro il 2030⁹⁷. Questo effetto diretto sulla legislazione domestica è particolarmente significativo poiché il Sesto Rapporto di Valutazione dell'IPCC riconosce esplicitamente che il contenzioso climatico è in crescita e che, in alcuni casi, ha influenzato gli esiti e il livello di ambizione della governance climatica⁹⁸.

È a questo punto che la tesi centrale di Aklin e Mildemberger diventa indispensabile per comprendere la dinamica interna al circolo virtuoso. Secondo i due autori, come abbiamo visto, il fallimento delle politiche climatiche non è riconducibile primariamente al problema dell'azione collettiva internazionale, ovvero al rischio del free-riding tra Stati, quanto piuttosto alle dinamiche di conflitto distributivo interno. La politica climatica implica una profonda rinegoziazione delle istituzioni che strutturano l'attività economica e sociale all'interno di ogni economia, creando nuovi vincitori e nuovi perdenti. Sono queste divisioni nei materiali interessi degli stakeholders a determinare il destino delle riforme, non la disponibilità o meno di un accordo internazionale vincolante. I governi attuano politiche climatiche indipendentemente da ciò che fanno gli altri paesi, e lo fanno a prescindere dall'esistenza di un trattato internazionale specificamente orientato a contrastare la defezione. Questo quadro teorico permette di leggere in modo più preciso il ruolo delle sentenze climatiche. Le decisioni dei tribunali, in particolare quelle delle corti supreme, non si limitano a vincolare i governi sul piano giuridico, ma modificano la struttura del conflitto distributivo interno, aumentando il costo politico dell'inazione e rafforzando le coalizioni pro-clima⁹⁹. Come documentato da Higham, Setzer e Bradeen con riferimento al caso olandese Urgenda, la sentenza ha prodotto effetti indiretti di mobilitazione civica di notevole portata, fino ad essere citato in oltre 1.200 documenti parlamentari, e ha determinato

⁹⁵ Bundesverfassungsgericht, sentenza del 24 marzo 2021

⁹⁶ Bundesverfassungsgericht, sentenza del 24 marzo 2021

⁹⁷ Higham, Setzer e Bradeen, 2022

⁹⁸ IPCC Summary for Policymakers, 2023

⁹⁹ Aklin e Mildemberger, 2020

la confluenza di attori che operano in sinergia, come tribunali, parlamento, società civile, fondazioni, la quale si è rivelata essenziale per tradurre la sentenza in una effettiva svolta politica¹⁰⁰.

Si può pertanto affermare che le sentenze operano come elemento di empowerment delle coalizioni verdi, fornendo ai movimenti, alle ONG e alle coalizioni favorevoli al clima strumenti giuridici che aumentano il costo politico dell'inazione e che modificano l'equilibrio di potere tra interessi fossili e interessi a basse emissioni. È precisamente questo il canale attraverso cui il contenzioso influenza la politica climatica: non attraverso la cooperazione internazionale, ma modificando la configurazione del potere domestico all'interno degli Stati¹⁰¹.

Il circolo si chiude quando le politiche nazionali più ambiziose, adottate in risposta alle sentenze, producono nuovi input per i negoziati e per l'aggiornamento degli standard scientifici e giuridici. La connessione tra contenzioso nazionale e ambizione internazionale è confermata dallo stesso IPCC, il quale riconosce che il contenzioso climatico ha influenzato in alcuni casi gli esiti e l'ambizione della governance climatica¹⁰². Le istituzioni internazionali ricevono così a loro volta impulsi dalle politiche nazionali che quel medesimo contenzioso ha generato, in un processo che tende ad elevare progressivamente il livello di ambizione del sistema complessivo.

Va tuttavia rilevato, come sottolineano Higham, Setzer e Bradeen, che il circolo virtuoso può generare anche dinamiche non previste. In Germania, ad esempio, l'onda di casi successivi alla sentenza Neubauer contro i governi regionali si è rivelata infruttuosa: undici dei ventinove casi con esiti sfavorevoli sono stati depositati contro i Bundesländer proprio subito dopo la decisione federale e sono stati respinti con un'unica pronuncia della Corte costituzionale nel gennaio 2022¹⁰³. Questo dato mostra come il circolo virtuoso non si replichi automaticamente ad ogni livello di governo e in ogni giurisdizione, ma è condizionato dalla solidità istituzionale del sistema ospitante, dalla coerenza della giurisprudenza sviluppata e dalla capacità delle coalizioni pro-clima di accompagnare il contenzioso con strategie di mobilitazione e advocacy di lungo periodo.

In definitiva, il circolo virtuoso descritto in questo paragrafo non è una legge ferrea ma una tendenza strutturale osservabile nelle democrazie costituzionali che soddisfano determinate condizioni di robustezza istituzionale. Dove esso prende forma, trasforma il diritto climatico internazionale da

¹⁰⁰ Higham, Setzer e Bradeen, 2022

¹⁰¹ Aklin e Mildenerberger, 2020

¹⁰² IPCC Summary for Policymakers, 2023

¹⁰³ Higham, Setzer e Bradeen, 2022

fondamento statico del contenzioso in elemento dinamico di un processo di rafforzamento reciproco tra scienza, diritto e politica.

CAPITOLO 5:

RIDISEGNARE IL RUOLO DELLE ISTITUZIONI INTERNAZIONALI DEL CLIMA

Prima di interrogarsi su come le istituzioni internazionali debbano essere progettate al fine di svolgere questa funzione e sui limiti strutturali del modello, è necessario rispondere ad una domanda preliminare: per quale ragione gli Stati sono moralmente tenuti ad agire sul cambiamento climatico? La risposta risiede nella natura stessa della sovranità statale e nei limiti che le sono interni. È in questo scenario, che si colloca il contributo di Joshia Kassner, il quale analizza i limiti morali della discrezionalità statale applicandoli sistematicamente alla sfida climatica e giungendo alla conclusione che il cambiamento climatico si colloca al di fuori della zona legittima della libertà di giudizio di ciascun Stato.

5.1 Il clima fuori dalla discrezionalità statale: il fondamento filosofico del ruolo delle istituzioni internazionali

Il punto di partenza della sua analisi risiede in una precisazione essenziale: la sovranità westfaliana non è, e non è mai stata, una licenza illimitata ad agire. Nata nel 1648 come strumento per garantire pace e sicurezza tra comunità politiche territorialmente definite, la sovranità ha contenuto, portata e natura precisi. Egli mise il doppio lato della sovranità, composta dal diritto all'integrità territoriale, all'indipendenza politica e all'uguaglianza sovrana, tutti diritti che collettivamente danno forma al principio di non-interferenza, e dall'altra i doveri correlativi che essa implica nei confronti degli altri membri della comunità internazionale. La sovranità, in altre parole, attribuisce agli Stati una serie di diritti, i quali sono limitati dalle facoltà degli altri Stati e degli individui che compongono la comunità internazionale. Ne consegue che la zona di discrezionalità sovrana non è illimitata: essa si estende soltanto fino al punto in cui le azioni di uno Stato non violano i diritti altrui né disattendono i doveri che lo Stato stesso è tenuto a onorare¹⁰⁴.

Tutto questo trova un'implicazione diretta per la questione climatica. Le emissioni antropogeniche di gas serra producono danni che per loro natura trascendono i confini politici, basti pensare alle cause del riscaldamento globale, le quali sono distribuite su scala planetaria, ai suoi effetti ricadono, come abbiamo visto con intensità profondamente asimmetrica, su popolazioni che spesso non hanno

¹⁰⁴ Joshua J. Kassner, 2021

contribuito in misura significativa alle emissioni storiche e alle misure necessarie per contrastarli, che richiedono un'azione coordinata che non può essere disaggregata in contributi puramente nazionali. Il cambiamento climatico, strutturalmente transnazionale nelle sue cause, nei suoi effetti e nelle sue soluzioni, viola per definizione i diritti di altri Stati e individui. L'inazione climatica di uno Stato non è pertanto un esercizio legittimo della sovranità, ma un'uscita dai confini morali che la sovranità stessa impone. Come scrive Kassner, quando le azioni di uno Stato impattano altri agenti moralmente rilevanti, la domanda se le protezioni della sovranità si applichino diventa una questione aperta, e non può essere risolta semplicemente invocando la discrezionalità statale convenzionale¹⁰⁵.

Il secondo momento dell'analisi di Kassner ruota attorno all'individuazione di criteri in base al quale una sfida internazionale generi imperativi morali, tali da entrare in tensione con la discrezionalità sovrana. Il primo criterio è la natura transnazionale della sfida, data dall'estensionalità non solo dei suoi effetti e delle sue cause, ma anche delle azioni necessarie per rispondervi, le quali superano qualsiasi confine Statale. Il secondo criterio è la rilevanza etica della sfida, che necessita di essere inquadrata in una prospettiva morale, deve cioè generare obblighi e ragioni per agire che non siano meramente prudenziali o pratici. Il terzo criterio, infine, è la natura non discrezionale degli imperativi che la sfida produce. Si tratta di obblighi che uno Stato non può, senza incorrere in una forma di fallimento morale, escludere dalle proprie deliberazioni pratiche¹⁰⁶.

Il cambiamento climatico soddisfa tutti e tre tali criteri. È transnazionale nelle cause: il 57% delle emissioni cumulative di CO₂ dal 1850 al 2019 proviene dai paesi sviluppati, i quali hanno determinato le condizioni fisiche del riscaldamento a danno di popolazioni che vi hanno contribuito in misura trascurabile. È eticamente rilevante, per la minaccia ai diritti fondamentali degli individui alla vita, alla sussistenza, all'autodeterminazione politica. È non discrezionale, non generando un ragionevole disaccordo sul se agire, ma soltanto sul come farlo. L'incertezza, laddove esiste, riguarda le modalità e i costi dell'azione, non il suo fondamento morale¹⁰⁷.

Sul piano del diritto internazionale nel parere consultivo la Corte Internazionale di Giustizia, facendo proprie le conclusioni dell'IPCC, ha affermato che il dovere consuetudinario di prevenire danni significativi all'ambiente si estende al sistema climatico inteso come risorsa globale condivisa e che la natura cumulativa e multi-statale delle emissioni non esclude la responsabilità individuale di ciascuno Stato. La due diligence richiesta in materia climatica ha, secondo la Corte, carattere particolarmente stringente in ragione della gravità e dell'urgenza del rischio: il principio precauzionale

¹⁰⁵ Joshua J. Kassner, 2021

¹⁰⁶ Joshua J. Kassner, 2021

¹⁰⁷ CIG, 2025

esclude che l'incertezza scientifica possa giustificare l'inerzia, e gli obblighi climatici hanno carattere erga omnes, cosicché ogni Stato può far valere la responsabilità di ogni altro Stato che li abbia violati. Il fondamento filosofico che Kassner costruisce sul piano della teoria morale trova dunque nel parere CIG 2025 la sua traduzione giuridica più autorevole: l'inazione climatica non è l'esercizio di una discrezionalità legittima, ma la violazione di obblighi individuali che non ammettono la giustificazione della reciprocità né quella dell'interdipendenza sistemica¹⁰⁸.

Il terzo momento dell'analisi di Kassner affronta la possibilità che esista una giustificazione strumentale per lasciare comunque agli Stati discrezionalità nella risposta al cambiamento climatico. Il ragionamento è quello che l'autore definisce la via strumentale, per cui anche se una sfida si colloca al di fuori dei limiti intrinseci alla sovranità, potrebbe esistere un'alternativa per includerla nella zona di arbitrio dello Stato, se tale inclusione si rivelasse il mezzo più efficace per raggiungere un obiettivo moralmente prezioso. Questa è, in sostanza, la logica implicita nell'Accordo di Parigi e nei suoi NDC: delegare agli Stati la determinazione dei propri contributi, sperando che la somma di scelte autonomamente intraprese produca un risultato collettivamente adeguato ed efficace. L'autore rigetta questa logica per due ragioni fondamentali: in primo luogo, per lui non esiste una relazione diretta tra l'espansione della discrezionalità sovrana e la capacità della comunità internazionale di rispondere alle sfide climatiche in modo efficace. Questo perché un risultato ottimale richiede un solido coordinamento tra gli Stati, mostrando così un'incompatibilità con la logica stessa degli NDC. In secondo luogo, il cambiamento climatico richiede ai governi di azzerare le differenze tra essi¹⁰⁹. Di fronte alle emissioni di gas serra che continuano ad accumularsi nell'atmosfera in modo indistinguibile, appare impossibile attribuire il danno climatico esclusivamente a un singolo Stato o considerare quest'ultimo responsabili di un preciso effetto. Questo crea un incentivo strutturale all'inerzia, per cui ogni Stato può sempre sostenere che le proprie emissioni, prese isolatamente, non sono decisive, e attendere che siano gli altri a muoversi per primi. È proprio per questa ragione che una risposta efficace al cambiamento climatico, non può fondarsi su scelte autonome e volontarie, ma richiede regole comuni vincolanti che stabiliscano cosa ciascuno Stato deve fare, quanto e quando. Inoltre, come già osservato anche il parere della CIG ha confermato che il contenuto degli NDC non è completamente rimesso al libero arbitrio degli Stati, ma essi devono rappresentare una progressione rispetto ai precedenti, riflettere la massima ambizione possibile e collettivamente essere capaci di realizzare l'obiettivo di 1,5°C¹¹⁰.

¹⁰⁸ CIG, 2025

¹⁰⁹ Joshua J. Kassner, 2021

¹¹⁰ CIG, 2025

La conclusione che emerge dalla convergenza tra il framework di Kassner e il pronunciamento della CIG appare chiara. Sul piano dei limiti intrinseci alla nozione di sovranità; quelli derivanti non da imposizioni esterne, ma dalla struttura logica della sovranità stessa, la quale in quanto diritto implica doveri correlativi verso gli altri membri della comunità internazionale e non ha mai incluso la facoltà di ledere i diritti altrui; il cambiamento climatico si colloca già al di fuori della zona di discrezionalità legittima. Basti pensare alle emissioni che alterano il sistema climatico globale, le quali violano i diritti di altri Stati e individui, violazione incompatibile con la nozione stessa di sovranità, prima ancora che con qualsiasi norma pattizia. Anche sul piano della giustificazione strumentale, come si è mostrato, nessun argomento regge a favore di una discrezionalità che ha come unico prodotto l'inerzia collettiva. Questo fondamento filosofico-giuridico non sostituisce l'analisi del contenzioso svolta nei capitoli precedenti, ma la precede il circolo virtuoso tra standard internazionali, sentenze e coalizioni pro-clima non è soltanto un meccanismo empiricamente osservabile nelle democrazie costituzionali industrializzate, ma la risposta istituzionale alla rinuncia morale che la teoria della sovranità stessa non può tollerare. Prima ancora di chiedersi come le istituzioni debbano funzionare, questione che i paragrafi seguenti affrontano, occorre avere chiarito perché gli Stati non hanno il diritto di non rispondere.

5.2 Istituzioni legittime e gap informativo: distinguere scienza e politica per governare il clima

Se il paragrafo precedente ha stabilito il fondamento filosofico per cui gli Stati non possono invocare la discrezionalità sovrana di fronte al cambiamento climatico, rimane aperta la domanda successiva, di natura istituzionale: quale tipo di architettura internazionale è all'altezza di questo compito? La risposta non risiede semplicemente nella necessità di avere un'istituzione più forte o dotata di maggiori poteri coercitivi e non guarda ad un problema di enforcement, ma piuttosto di struttura. Un'istituzione legittima deve essere costruita in modo da trattare i diversi tipi di questioni, scientifiche, politiche, economiche e morali, in modo appropriato alla loro natura, evitando di confonderle tra loro. In quanto è proprio in questa confusione che risiede uno dei fallimenti più profondi dell'attuale architettura climatica internazionale. Si tratta di un vuoto istituzionale che i tribunali nazionali, attraverso il contenzioso climatico, stanno progressivamente colmando, svolgendo una funzione regolatoria che le istituzioni internazionali non sono riuscite ad assolvere. Questo paragrafo intende, in questo senso, identificare sia i requisiti di legittimità istituzionale sia il ruolo che il contenzioso svolge nel supplire alle loro carenze.

Kassner valuta l'Accordo di Parigi (Paris Climate Agreement, PCA) alla luce di un'analisi riguardo la legittimità istituzionale articolata su tre piani, concludendo poi che esso risulta carente su ciascuno di essi. Il difetto strutturale centrale è, ancora una volta, la logica dei Nationally Determined Contributions, i contributi nazionali determinati autonomamente da ciascuno Stato. Essi consegnano agli Stati una discrezionalità che la natura del problema climatico non può tollerare. I tre piani su cui poggia la sua riflessione sono i seguenti:

1. sul piano dell'efficacia pratica, Kassner osserva che il meccanismo del naming and shaming, ovvero la pressione reputazionale sugli Stati inadempienti, non altera in modo significativo le deliberazioni pratiche degli Stati, perché il sistema degli NDC consente a ciascun governo di ridefinire verso il basso i propri impegni senza incorrere formalmente in una violazione. La logica sottostante al PCA sembra essere che gli Stati, una volta che si siano pubblicamente impegnati attraverso un NDC, siano motivati a rispettare i propri impegni o addirittura ad accrescerli progressivamente al fine di non essere identificati come cattivi attori nella comunità internazionale. Kassner mostra, tuttavia, che questa logica è strutturalmente viziata, poiché il contenuto delle contribuzioni è determinato dagli Stati stessi sulla base di considerazioni domestiche che possono includere priorità del tutto estranee alla tutela del clima e uno Stato che abbia mancato i propri impegni può semplicemente ridefinirli al ribasso nel ciclo successivo senza incorrere in alcuna violazione formale dell'Accordo. Il naming and shaming perde così il suo presupposto, a causa dell'assenza di un parametro esterno e vincolante rispetto al quale misurare l'inadempimento, perché il parametro è stato fissato dallo Stato stesso. A ciò si aggiunge che il global stock-take, ovvero la valutazione collettiva dei progressi ogni cinque anni, non consente di identificare con precisione i singoli Stati inadempienti, ma restituisce soltanto un quadro aggregato dell'azione collettiva, rendendo ulteriormente difficile qualsiasi forma di responsabilizzazione individuale¹¹¹.
2. Sul piano della giustificazione morale, l'Accordo di Parigi non dà voce agli individui maggiormente danneggiati dal clima, perché non rappresentati nei negoziati, rappresentati per esempio dalle popolazioni dei paesi più vulnerabili, dalle generazioni future, dalle comunità indigene e dai popoli dei piccoli Stati insulari, tutti attori che partecipano alla governance climatica internazionale soltanto nella misura in cui i loro governi scelgono di rappresentarne gli interessi. Kassner argomenta che un'istituzione moralmente giustificata deve invece dare il giusto peso morale a tutte le considerazioni rilevanti implicate dalla sfida climatica, e non soltanto a quelle direttamente funzionali alla riduzione delle emissioni: questioni di giustizia

¹¹¹ Joshua J. Kassner, 2021

storica, per identificare chi ha prodotto le emissioni cumulative che hanno determinato il riscaldamento attuale, di giustizia distributiva, che vede la distinzione tra chi sopporta i costi dell'adattamento e chi beneficia della mitigazione e di equità intergenerazionale. Questi elementi dovrebbero essere parte integrante del processo deliberativo istituzionale, non considerazioni accessorie rimesse alla buona volontà degli Stati. Di fronte all'esclusione o al poco peso dato agli interessi di chi non è presente al tavolo delle negoziazioni, si può deliberare che l'Accordo non soddisfi questo requisito di giustificazione morale. Il riconoscimento giuridico della dimensione intergenerazionale e asimmetrica del danno climatico evidenzia per contro la carenza morale di un'architettura istituzionale che lascia tali considerazioni prive di un meccanismo deliberativo adeguato. È in questo scenario, che il contenzioso climatico, e non le istituzioni internazionali, è riuscito a portare queste istanze davanti a organi con potere decisionale: casi come *Neubauer et al. vs Germany* o *Future Generations vs Ministry of the Environment and Others* hanno formalmente riconosciuto la titolarità dei giovani e delle generazioni future a far valere obblighi climatici davanti ai tribunali, colmando sul piano giuridico una lacuna che il PCA non ha compensato sul piano istituzionale¹¹²

3. Sul piano della giustificazione politica, infine, l'Accordo non distingue tra questioni che ammettono risposta determinata e questioni che richiedono una deliberazione politica aperta, come la distribuzione degli oneri tra paesi con capacità differenti o la scelta tra diverse traiettorie di decarbonizzazione. Esso, inoltre, tratta la scienza del clima come se fosse una variabile negoziabile, anziché un vincolo cogente sulle opzioni disponibili, determinando in questo modo conseguenze moralmente gravi. Vi è l'aumento del rischio che le politiche adottate si fondino su una scienza distorta o deliberatamente ignorata, portando i governi a utilizzare la complessità tecnica degli argomenti scientifici come scudo per l'inerzia. Kassner illustra questo punto attraverso il confronto tra due istituzioni ipotetiche: una che non differenzia tra questioni empiriche determinate e questioni politiche aperte, e una che invece le tratta in modo appropriato alla loro natura. La prima espone le proprie deliberazioni al rischio che il negazionismo climatico o l'incertezza strategicamente amplificata influenzino le politiche adottate; la seconda utilizza la risposta scientifica come vincolo sulle opzioni politiche disponibili, riservando il processo decisionale maggioritario soltanto alle questioni su cui un ragionevole disaccordo è effettivamente possibile¹¹³

¹¹² Higham, Setzer e Bradeen, 2022

¹¹³ Joshua J. Kassner, 2021

Che questa distinzione non sia meramente teorica lo dimostra l'osservazione empirica di Higham, Setzer e Bradeen, i quali evidenziano come i governi che si trovano nella posizione di imputati nei processi di contenzioso climatico raramente contestano il consenso scientifico sul cambiamento climatico nelle loro difese, anche perché, essendo i rapporti IPCC documenti approvati riga per riga dai paesi membri, una simile contestazione sarebbe scarsamente credibile. Ciò a cui ricorrono sistematicamente sono invece argomenti procedurali, come la separazione dei poteri e l'assenza di nesso causale diretto, per sottrarsi alle conseguenze giuridiche di obblighi che quella stessa scienza comporta¹¹⁴.

Il caso Urgenda, centrale in questa tesi, fu il punto di partenza per stabilire la costituzione dei rapporti IPCC come standard scientifico rispetto al quale valutare l'adeguatezza delle politiche nazionali, traducendo la complessità degli scenari di emissione in parametri giuridicamente azionabili e chiudendo, almeno parzialmente, il divario che le istituzioni internazionali avevano lasciato aperto.

A partire da questa critica, Kassner abbozza i lineamenti di un'istituzione internazionale legittima, articolata in tre funzioni distinte ma interdipendenti. La prima è il goal-setting, risultato di un processo in due fasi, che vede prima un comitato scientifico e tecnologico per identificare i vincoli empirici, ovvero ciò che è scientificamente fondato e tecnologicamente fattibile, escludendo le opzioni incompatibili con il consenso scientifico disponibile. Mentre, in una seconda fase un organo deliberativo, composto da persone nominate per tutelare gli interessi delle popolazioni colpite dal clima, indipendentemente dalla posizione che i loro governi assumono, opera delle scelte tra le opzioni rimaste, soggette ora alla diversità dei valori, delle priorità politiche e delle considerazioni morali su cui è possibile dissentire. La separazione tra queste due fasi è la soluzione istituzionale al gap informativo, in quanto impedisce che la complessità scientifica venga strumentalizzata per ampliare artificialmente lo spazio della deliberazione politica. La seconda funzione è il policymaking, che si traduce nella concreta creazione di politiche coordinate a livello globale degli obiettivi stabiliti. Affinché questa funzione venga svolta al meglio i comitati di esperti in etica, economia e diritto devono contribuire come partecipanti indipendenti al processo deliberativo, non come consulenti subordinati e le politiche adottate devono essere provvisorie, soggette a revisione al mutare delle circostanze scientifiche e politiche. La terza funzione è l'implementation, che Kassner tratta distinguendo tra mitigazione e adattamento. La prima, produce un bene pubblico transnazionale da cui nessuno può essere escluso e, come già analizzato, questa struttura genera incentivi al free-riding e richiede quindi

¹¹⁴ Higham, Setzer e Bradeen, 2022

un'architettura istituzionale che assegni la responsabilità di implementazione a organizzazioni regionali, con il potere di isolare diplomaticamente ed economicamente gli Stati non cooperanti, e con la possibilità di ricorrere al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite in ragione della minaccia che il cambiamento climatico rappresenta per la pace e la sicurezza internazionale. L'adattamento produce, invece, benefici locali, ma la sua implementazione non può essere lasciata alle sole risorse dei paesi che ne hanno più bisogno e che in aggiunta hanno storicamente contribuito in maniera trascurabile alle emissioni. Spesso i paesi più vulnerabili non dispongono di adeguate risorse economiche, per questo è necessario un finanziamento transnazionale vincolato e controllato da un'istituzione sovranazionale. Questo principio trova già riconoscimento nell'articolo 9 dell'Accordo di Parigi, che stabilisce l'obbligo per i paesi sviluppati di fornire risorse finanziarie ai paesi in via di sviluppo, senza, tuttavia, specificare né il livello del finanziamento né i meccanismi di controllo¹¹⁵.

5.3 Limiti strutturali del modello: paesi vulnerabili, accesso alla giustizia e asimmetrie nella capacità istituzionale

A questo punto della ricerca, rimane ancora aperta una tensione che né il framework filosofico di Kassner né il contenzioso climatico da soli sono in grado di risolvere. Il circolo virtuoso tra standard internazionali, sentenze favorevoli e coalizioni pro-clima ha prodotto risultati significativi, ma bisogna specificare che esso funziona dove esistono le condizioni istituzionali per farlo, le quali molto spesso sono distribuite in modo profondamente diseguale a livello globale. I paesi più vulnerabili al cambiamento climatico sono infatti quelli meno attrezzati per rispondervi attraverso gli strumenti giuridici descritti nei capitoli precedenti.

A sostegno di ciò, su 80 casi di contenzioso climatico identificati fino al luglio 2022, 63 sono stati promossi contro governi del Nord globale, mentre solo 15 riguardano Paesi del Sud globale. Questa distribuzione non è casuale, ma riflette piuttosto le condizioni strutturali che rendono possibile il circolo virtuoso sopra menzionato¹¹⁶. Il contenzioso climatico è uno strumento che funziona all'interno di un ecosistema istituzionale e civile più ampio, la cui efficacia dipende dalla solidità di quell'ecosistema. Un'istituzione climatica legittima deve essere in grado di funzionare nel mondo reale, non in uno scenario ideale, deve, cioè, produrre effetti efficaci anche in presenza di Stati che perseguono i propri interessi nazionali, di governi che tentano di sottrarsi agli impegni e di incentivi

¹¹⁵ Paris Agreement, 2015

¹¹⁶ Higham, Setzer e Bradeen, 2022

strutturali al free-riding. Un'istituzione che funziona solo quando tutti cooperano spontaneamente non è un'istituzione legittima, ma un'aspirazione¹¹⁷.

Il limite più profondo del modello, però, è forse di natura morale. I paesi più vulnerabili al clima sono i meno responsabili delle emissioni storiche e i meno attrezzati per adattarsi. Siamo di fronte alla realtà per cui, chi causa il danno non lo subisce e chi lo subisce non può permettersi di porvi rimedio. Questa asimmetria morale ed economica si riflette direttamente nell'accesso al contenzioso, in quanto portare un caso climatico richiede risorse legali, scientifiche, coalizioni organizzate e giudici formati. Nei paesi in via di sviluppo, i litiganti spesso usano il contenzioso come strumento di ultima istanza per costringere i governi a implementare politiche climatiche già esistenti ma non applicate e anche quando ottengono sentenze favorevoli, queste incontrano spesso ostacoli gravi nell'implementazione pratica, proprio perché le capacità istituzionali necessarie per darvi seguito mancano¹¹⁸.

Bridget Lewis nel suo lavoro “Environmental Human Rights and Climate Change”, approfondisce questa tensione da un'angolatura complementare, mostrando l'intersezione tra diritti umani e protezione ambientale, con specifico focus sul cambiamento climatico e come quest'ultimo minacci un'ampia gamma di diritti umani già riconosciuti che possiedono una dimensione ambientale (environmental human rights), quali il diritto alla vita, alla salute, ad un livello di vita adeguato, comprendente il diritto al cibo, all'acqua e all'alloggio, il diritto alla vita privata e familiare e infine quello all'autodeterminazione dei popoli indigeni. La protezione dell'ambiente è, infatti, parte vitale della dottrina dei diritti umani e la loro interconnessione è talmente profonda da spingere numerosi studiosi a parlare della necessità di riconoscimento di un diritto autonomo. In questo contesto, il cambiamento climatico rappresenta la sfida ambientale più grande e complessa mai affrontata dal diritto internazionale. La sua rilevanza per i diritti umani deriva principalmente dal fatto che i suoi impatti sono potenzialmente catastrofici, ha natura antropogenica, in quanto non è altro che il risultato di scelte umane legate a modelli di sviluppo e prosperità e, infine, è profondamente ingiusto, rendendo le popolazioni che meno hanno contribuito alle emissioni, maggiormente esposti ai danni. Il limite di tale approccio risiede, ancora una volta, nella diversa natura tra i diritti umani, i quali richiedono l'identificazione di una violazione specifica e diretta e il danno climatico, diffuso, cumulativo, multi-causale, che si sviluppa su scale temporali lunghe difficilmente adattabili alla logica della violazione individuale e immediata. Lewis osserva che il carattere indiretto e collettivo degli impatti climatici rende complicato per individui o comunità dimostrare di essere stati direttamente lesi da un'azione specifica ad opera di un determinato Stato, creando ostacoli di standing e causalità che i tribunali

¹¹⁷ Joshua J. Kassner, 2021

¹¹⁸ Higham, Setzer e Bradeen, 2022

faticano a superare in assenza di un robusto sistema giuridico nazionale. Popolazioni come quelle indigene che vedono i propri territori e mezzi di sussistenza minacciati dalle conseguenze del riscaldamento globale, come i piccoli Stati insulari che rischiano di perdere parte del proprio territorio per l'innalzamento del livello del mare, le popolazioni dei paesi meno sviluppati che subiscono siccità, inondazioni e insicurezza alimentare, sono le stesse la cui sopravvivenza dipende più direttamente dall'ambiente naturale e nonostante ciò sono le prime vittime di un'ingiustizia che il diritto internazionale fatica a tradurre in obblighi azionabili, proprio perché gli strumenti disponibili passati in rassegna, come il contenzioso domestico, il diritto dei diritti umani, le istituzioni internazionali, presuppongono capacità istituzionali, accesso alla giustizia e risorse che queste popolazioni spesso non hanno¹¹⁹.

Il capitolo, e con esso la tesi, si chiude su una tensione che nessuno degli strumenti analizzati è in grado di risolvere da solo. Il contenzioso climatico è uno strumento potente, ma geograficamente e istituzionalmente selettivo, profondamente dipendente da determinate condizioni istituzionali. Il fondamento filosofico offerto da Kassner dimostra che gli Stati non hanno il diritto morale di non agire, ma questa dimostrazione normativa non si traduce automaticamente in capacità di azione giuridica per le popolazioni che ne avrebbero più bisogno. Lewis suggerisce che il futuro degli approcci basati sui diritti umani al cambiamento climatico risiede non tanto nel tentativo di riconoscere nuovi diritti autonomi, come il discusso diritto a un ambiente sano, quanto nel rafforzare e sviluppare l'applicazione dei diritti esistenti, rendendoli più capaci di rispondere alla natura diffusa, cumulativa e transnazionale del danno climatico¹²⁰. Questa prospettiva è coerente con quanto la CIG ha affermato nel parere del 2025, riconoscendo che la protezione dell'ambiente è una preconditione per il godimento del diritto alla vita, alla salute, all'alimentazione, all'autodeterminazione e che gli obblighi climatici degli Stati si fondano su un sistema integrato di fonti che comprende i trattati climatici, il diritto del mare, il diritto consuetudinario e il diritto internazionale dei diritti umani¹²¹. Questo insieme al finanziamento transnazionale proposto da Kassner, formano il quadro a cui le istituzioni internazionali dovrebbero guardare: non solo come produttori di standard scientifici e giuridici a supporto del contenzioso, ma come garanti attivi dell'accesso alla giustizia climatica su scala globale, riducendo la distanza tra il fondamento morale degli obblighi e la capacità concreta di farlo valere da parte di chi ne ha più bisogno.

¹¹⁹ Bridget Lewis, 2018

¹²⁰ Bridget Lewis, 2018

¹²¹ CIG, 2025

CONCLUSIONI:

Il percorso analitico sviluppato in questa tesi ha pone le sue radici in una constatazione empirica difficilmente contestabile: trent'anni di negoziati multilaterali sul clima non hanno prodotto riduzioni significative delle emissioni globali. Di fronte a questo fallimento, la letteratura ha elaborato spiegazioni divergenti, determinando quali strumenti istituzionali appaiano razionalmente fondati e con quale metro vadano valutati. Il primo capitolo ha mostrato come la diagnosi dominante, quella che riconduce il fallimento climatico alla struttura degli incentivi internazionali al free-riding, sulla scorta della teoria olsoniana dell'azione collettiva, abbia plasmato l'intera architettura del regime multilaterale, dal Protocollo di Kyoto all'Accordo di Parigi. Tuttavia, questa stessa diagnosi rivela il proprio limite proprio di fronte all'evidenza empirica che intende spiegare: numerosi Stati adottano politiche climatiche ambiziose in assenza di accordi vincolanti, e il disimpegno di grandi emettitori non produce il collasso a catena degli impegni altrui che il modello prevedrebbe. Aklin e Mildenberger hanno offerto una diagnosi alternativa e più aderente ai dati. Per i due autori, il fallimento climatico è primariamente il prodotto di conflitti distributivi interni a ciascuno Stato, in cui coalizioni di interessi carbon-intensive bloccano le riforme indipendentemente dall'azione degli altri Paesi. Questa riconfigurazione teorica è il cardine dell'intera tesi, poiché da essa discende direttamente la riformulazione dell'efficacia del contenzioso climatico. Il secondo capitolo ha definito il contenzioso climatico strategico come strumento di riequilibrio politico domestico, non come meccanismo di governance globale. Esso presuppone, tuttavia, condizioni istituzionali specifiche, traducibili nell'accesso alla giustizia, nelle corti autonome, nella libertà di aggregazione, nell'infrastrutture di supporto legale, che non sono universalmente disponibili, ma concentrate nelle democrazie costituzionali consolidate. Questa asimmetria strutturale non è una criticità secondaria, ma una delle tensioni irrisolte più profonde dell'intero modello, su cui il quinto capitolo ha restituito piena visibilità. Il terzo capitolo ha affrontato direttamente la critica di Pisanò alle “sentenze vuote”. La tesi ha mostrato che tale critica eredita silenziosamente una teoria del fallimento climatico, che poggia sul paradigma del free-riding internazionale, senza dichiararla, e che smontare tale teoria è necessario al fine di sostenere che una sentenza domestica è “vuota” rispetto al problema climatico globale. Se invece si adotta il paradigma del conflitto distributivo domestico, la valutazione muta radicalmente, spostando la rilevanza della sentenza, non più nelle tonnellate di CO₂ evitate a livello globale, bensì negli effetti che essa produce sulla struttura del conflitto politico interno. Attraverso il caso Urgenda, si è mostrato che il contenzioso climatico opera su tre meccanismi concreti: la riduzione della discrezionalità del decisore politico nell'inazione climatica, trasformandola da opzione politica legittima a violazione giuridica sanzionabile; l'empowerment delle coalizioni pro-clima, alle quali la sentenza aggiunge un

titolo esecutivo che i veto players non possono neutralizzare attraverso i canali ordinari di pressione; e l'aumento dei costi politici e reputazionali per chi sostiene l'inazione, rendendo più difficile per i governi cedere silenziosamente alle pressioni degli interessi fossili. La sentenza Urgenda appare dunque “vuota” soltanto se valutata con il metro sbagliato, quello del free-riding internazionale. Valutata con il metro corretto, incarnato nel conflitto distributivo domestico, essa si rivela uno strumento di riequilibrio politico di portata strutturale. Il quarto capitolo ha ricostruito il fondamento giuridico che rende questo strumento operativo. L'UNFCCC e l'Accordo di Parigi hanno progressivamente edificato una struttura di obbligazioni individuali degli Stati, indipendenti dalla reciprocità altrui: le obbligazioni procedurali di preparazione, comunicazione e progressivo aggiornamento degli NDC sono giuridicamente vincolanti, e il principio del no backsliding, unito al requisito della highest possible ambition, disegna uno standard di due diligence che limita la discrezionalità statale in materia climatica. Il parere consultivo della Corte Internazionale di Giustizia del 23 luglio 2025 ha conferito a questa architettura la sua più autorevole conferma, chiarendo il carattere erga omnes degli obblighi climatici, la natura stringente della diligenza dovuta e l'irricevibilità della difesa fondata sulla reciprocità o sull'inerzia degli altri Stati. Su questo fondamento, il contenzioso climatico si inserisce come meccanismo di enforcement domestico degli obblighi internazionalmente assunti, traducendo lo standard astratto di due diligence in un dovere azionabile davanti ai giudici nazionali. Il circolo virtuoso che ne risulta non è una legge ferrea, ma una tendenza strutturale osservabile nelle democrazie costituzionali che soddisfano le condizioni istituzionali necessarie. Il quinto capitolo ha posto la questione del ridisegno istituzionale su un duplice piano. Sul piano filosofico, il framework di Kassner ha dimostrato che l'inazione climatica non è un esercizio legittimo della discrezionalità sovrana. Il cambiamento climatico soddisfa tutti i criteri che collocano una sfida al di fuori della zona moralmente tollerabile della libertà di giudizio statale, perché viola strutturalmente i diritti di altri Stati e individui, e nessuna giustificazione strumentale regge a favore di una discrezionalità che produce soltanto inerzia collettiva. Sul piano istituzionale, la critica dell'Accordo di Parigi sviluppata da Kassner ha mostrato che l'architettura attuale è carente su tre piani, efficacia pratica, giustificazione morale e giustificazione politica, proprio perché non distingue tra questioni scientificamente determinate e questioni politicamente aperte, e non dà voce adeguata agli attori più colpiti dal clima e meno rappresentati nei negoziati. Il contenzioso climatico ha parzialmente supplito a questa carenza, portando davanti a organi con potere decisionale istanze che le istituzioni internazionali non riescono ad elaborare, quali la titolarità delle generazioni future, la dimensione intergenerazionale del danno climatico, il riconoscimento dei diritti delle popolazioni più vulnerabili. Tuttavia, il modello porta con sé un limite strutturale che né il contenzioso né il fondamento filosofico sono in grado di risolvere autonomamente: i paesi più esposti agli effetti del cambiamento climatico

sono precisamente quelli meno attrezzati per attivare gli strumenti giuridici descritti, privi di sistemi giudiziari indipendenti, di infrastrutture legali di supporto e delle risorse necessarie per sostenere contenziosi di lunga durata.

La risposta alla domanda di ricerca può ora essere formulata con precisione. Se il fallimento della governance climatica internazionale è spiegato più efficacemente dal conflitto distributivo domestico che dalla teoria dell'azione collettiva, allora l'efficacia del contenzioso climatico strategico non va misurata sulla scala globale delle emissioni evitate, bensì sulla scala domestica degli effetti prodotti sulla struttura del conflitto politico interno. Le “sentenze vuote” di Pisanò si rivelano strumenti di riequilibrio politico non appena si abbandona il presupposto teorico, che porta gli Stati a defezionare, che le rendeva vuote. Le implicazioni per il ridisegno del ruolo delle istituzioni internazionali del clima sono altrettanto precise: esse non devono più essere concepite principalmente come fori di negoziazione tra Stati per superare la trappola del free-riding, ma come produttrici di standard scientifici e giuridici che le coalizioni pro-clima possono mobilitare nelle arene politiche e giudiziarie domestiche, e come garanti dell'accesso alla giustizia climatica per quelle popolazioni che il modello del contenzioso costituzionale lascia strutturalmente escluse. Il finanziamento transnazionale vincolato disegna il profilo di istituzioni che non si limitino a definire obiettivi, ma che rendano concretamente praticabile, su scala globale, la giustizia climatica che il contenzioso riesce a produrre soltanto dove le condizioni istituzionali lo consentono. Rimane aperta, e forse strutturalmente irrisolvibile nel breve periodo, la tensione tra l'universalità del fondamento morale degli obblighi climatici, che nessuno Stato può legittimamente ignorare, e la selettività geografica e istituzionale degli strumenti disponibili per farlo valere. È in questo spazio, tra il diritto che esiste e il diritto che può essere azionato, che si misura la distanza ancora da colmare tra la governance climatica che abbiamo e quella che la crisi richiederebbe.

BIBLIOGRAFIA, FONTI NORMATIVE E SITOGRAFIA

- Aklin, M., & Mildenerger, M. (2020). Prisoners of the wrong dilemma: Why distributive conflict, not collective action, characterizes the politics of climate change. *Global Environmental Politics*, 20(4), 4–27.
- Beauregard, C., Carlson, D., Robinson, S., Cobb, C., & Patton, M. (2021). Climate justice and rights-based litigation in a post-Paris world. *Climate Policy*.
- Bundesverfassungsgericht. (2021, 24 marzo). *Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18*.
https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/03/rs20210324_1bvr265618.html
- Center for Climate and Energy Solutions. (2021). *Q&A: Understanding Paris Agreement nationally determined contributions*. <https://www.c2es.org/content/q-and-a-understanding-paris-agreement-ndcs/>
- Chayes, A. (1976). The role of the judge in public law litigation. *Harvard Law Review*, 89(7), 1281–1316.
- Climate and Human Rights Litigation Database. (2021, 24 marzo). *Bundesverfassungsgericht, Order of 24 March 2021 (Neubauer v. Germany)*. <https://climaterightsdatabase.com/2021/03/24/german-bundesverfassungsgericht-order-of-24-march-2021/>
- D'Auria, M. (2010). L'accordo di Copenaghen sui cambiamenti climatici. *Certifico*.
<https://www.certifico.com/ambiente/news-ambiente/accordo-di-copenaghen-sui-cambiamenti-climatici-cop15>
- Dudas, J. R. (2011). "A madman full of paranoid guile": The myth of rights in the modern American mind. *Law, Culture and the Humanities*.
- Eisendle, V. (2020, 30 gennaio). Paesi Bassi — Supreme Court of the Netherlands, Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands. *Biodiritto — Biolaw-pedia*, Università di Trento.
<https://www.biodiritto.org/Biolaw-pedia/Giurisprudenza/>
- Epp, C. R. (1998). *The rights revolution: Lawyers, activists, and supreme courts in comparative perspective*. University of Chicago Press.
- Ghinelli, G. (2021). Le condizioni dell'azione nel contenzioso climatico: c'è un giudice per il clima? *Rivista di BioDiritto*.
- Goldstein, L. F. (2004). From democracy to juristocracy? *Law & Society Review*, 38(3).
- Hafner-Burton, E. M., & Tsutsui, K. (2005). Human rights in a globalizing world: The paradox of empty promises. *American Journal of Sociology*, 110(5), 1373–1411.
- Harris, P. G. (2007). Collective action on climate change: The logic of regime failure. *Natural Resources Journal*, 47(1).

Higham, C., Setzer, J., & Bradeen, E. (2022). *Challenging government responses to climate change through framework litigation*. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment; Centre for Climate Change Economics and Policy, London School of Economics and Political Science.

Hollis-Brusky, A. (2011). Support structures and constitutional change: Teles, Southworth, and the conservative legal movement. *Law & Social Inquiry*, 36(2), 516–536.

Inside Climate News. (2024). *9 years after the Paris Agreement, the UN confronts the world's failure*. <https://insideclimatenews.org>

Intergovernmental Panel on Climate Change. (2014). *Cambiamenti climatici 2014: Impatti, adattamento e vulnerabilità — Sintesi per i decisori politici* [Traduzione italiana del Summary for Policymakers, Working Group II, Fifth Assessment Report]. Comitato Glaciologico Italiano. <https://www.comitatoscientifico.org/temi%20cg/documents/ipcc%20ar5%20wgii%20spm%20ita.pdf>

Intergovernmental Panel on Climate Change. (2023). Summary for policymakers. In H. Lee & J. Romero (Eds.), *Climate change 2023: Synthesis report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (pp. 1–34). IPCC.

International Court of Justice. (2025, 23 luglio). *Obligations of states in respect of climate change* (Advisory Opinion, General List No. 187).

ISPRA. (2023, 21 febbraio). *Protocollo di Kyoto*. <https://www.isprambiente.gov.it/it/servizi/registro-italiano-emission-trading/aspetti-general/protocollo-di-kyoto>

Kassner, J. J. (2021). *Climate change and sovereignty: An essay on the moral nature and limits of state sovereignty*. Springer Nature.

Klaasen, A. (2015). Public litigation and the concept of "deference" in judicial review. *Potchefstroom Electronic Law Journal*, 18(5), 1901–1929.

Lewis, B. (2018). *Environmental human rights and climate change: Current status and future prospects*. Springer Nature.

Lobel, J. (2003). Courts as forums for protest. *UCLA Law Review*, 52, 477.

Mayer, B. (2023). The contribution of Urgenda to the mitigation of climate change. *Journal of Environmental Law*, 35, 167–184.

Nollkaemper, A., & Burgers, L. (2020, 6 gennaio). A new classic in climate change litigation: The Dutch Supreme Court decision in the Urgenda case. *EJIL: Talk!*

Nordhaus, W. D. (2015). Climate clubs: Overcoming free-riding in international climate policy. *American Economic Review*.

Olson, M. (1965). *The logic of collective action: Public goods and the theory of groups*. Harvard University Press.

Ostrom, E. (2009). *A polycentric approach for coping with climate change* (Policy Research Working Paper No. 5095). World Bank.

- Peel, J., & Markey-Towler, R. (2021). Recipe for success?: Lessons from strategic climate litigation from the Sharma, Neubauer and Shell cases. *German Law Journal*, 22.
- Peel, J., & Osofsky, H. M. (2020). Climate change litigation. *Annual Review of Law and Social Science*, 16, 21–38.
- Pisanò, A. (2022). La genesi di un nuovo diritto. Argomenti e ragioni a sostegno del diritto al clima. *Ars Interpretandi*, 2, 29–46.
- Pisanò, A. (2024a). Elementi per una definizione dei contenziosi climatici propriamente strategici, muovendo dal Global Climate Litigation Report: 2023 Status Review. *Politica del diritto*.
- Pisanò, A. (2024b). L'impatto dei contenziosi sulla crisi climatica. Il paradosso delle sentenze vuote. *Materiali per una storia della cultura giuridica*, LIV(1).
- Rajamani, L., & Brunnée, J. (2017). The legality of downgrading nationally determined contributions under the Paris Agreement: Lessons from the US disengagement. *Journal of Environmental Law*, 29(3), 537–551.
- Rosen, A. M. (2015). The wrong solution at the right time: The failure of the Kyoto Protocol on climate change. *Politics & Policy*. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/polp.12105>
- Stavins, R. N., & Stowe, R. C. (Eds.). (2016). *The Paris Agreement and beyond: International climate change policy post-2020*. Harvard Project on Climate Agreements.
- United Nations. (1992). *United Nations Conference on Environment and Development (UNCED)*. <https://www.un.org/en/conferences/environment/rio1992>
- United Nations Environment Programme. (2023). *Global Climate Litigation Report: 2023 Status Review*. UNEP; Columbia Law School, Sabin Center for Climate Change Law.
- United Nations Framework Convention on Climate Change. (1992, 9 maggio). *United Nations Framework Convention on Climate Change*, FCCC/INFORMAL/84. United Nations.
- United Nations Framework Convention on Climate Change. (2015, 12 dicembre). *Paris Agreement*. United Nations.
- Voigt, C. (2023). The power of the Paris Agreement in international climate litigation. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*.
- Wegener, L. (2020). Can the Paris Agreement help climate change litigation and vice versa? *Transnational Environmental Law*, 9(1), 17–36.