

Giustizia Climatica: il ruolo dei giudici nazionali

Amedeo Postiglione

Honory Deputy President Italian Supreme Court of Cassation

Founder and Director ICEF

Cofounder Eu Forum Judges for the Environment

1. Nozione unitaria di clima e ambiente terrestre

L'articolo 1 della Convenzione sul clima del 1992 dà una corretta definizione integrata di clima, come sistema unitario: *"l'insieme di atmosfera, idrosfera, biosfera, geosfera e loro interazioni"*. Considera rilevanti giuridicamente i cambiamenti climatici dovuti, direttamente od indirettamente, alle attività umane, che alterano il sistema naturale, con un riscaldamento aggiuntivo dovuto alle emissioni di gas serra nell'atmosfera. In uno scenario nuovo così ampio e complesso il ruolo dei giudici sui singoli casi diventa ancor più necessario e difficile, dovendo cogliere le interazioni tra i grandi pilastri che reggono l'ecosistema terrestre rispetto ad un numero enorme e distribuito di attività umane, sui territori, di tutti i soggetti nel mondo intero, attività con diversa rilevanza, ma sempre potenzialmente dannose nel risultato finale.

2. La risposta del diritto dell'ambiente

L'economia, in ogni settore, negli ultimi secoli ha utilizzato le risorse energetiche del sottosuolo (carbone, gas naturale, petrolio) ed ha profondamente modificato il modello di produzione (rivoluzione industriale).

Nella sua evoluzione il diritto dell'ambiente, relativamente recente, è stato fortemente condizionato dall'economia come interesse prevalente (economia fondata sulle energie di origine fossile) e nella prima fase ha potuto elaborare solo alcune regole giuridiche di mitigazione esterna dei modi di produzione e solo in via eccezionale ha considerato i tipi di produzione in sé dannosi per l'ambiente.

Ora tutti i tipi di produzione fondati sull'utilizzo di risorse di origine fossile si sono rivelati realmente non favorevoli all'ambiente e la giustizia climatica dovrà tenerne conto, cercando i soggetti responsabili a tutti i livelli (produttori in senso stretto, vasta platea dei consumatori, operatori nel commercio e nei servizi, soggetti pubblici coinvolti, ecc.). La giurisprudenza sarà chiamata ad occuparsi sempre più dei rischi, vecchi e nuovi, cercando una soluzione secondo regole di equità e giustizia.

In relazione alla sfida globale sopravvenuta del mutamento climatico e della sua accelerazione, si pone ora un problema nuovo anche per i giudici: definire meglio il proprio ruolo nel segno della integrazione dei sistemi giuridici secondo principi coerenti.

I giudici, in un mondo globalizzato, divenuto tecnologicamente complesso (società digitale), devono altresì tenere conto della nuova categoria dei diritti umani universali e della fase di transizione del modello energetico esistente, che si accompagna al cambiamento radicale dell'intera economia.

Non si tratta ora più di mitigare alcuni modi di produzione, ma di interdire la stessa produzione ed utilizzazione di tutte le energie di origine fossile, sostituendole con altre più favorevoli per l'equilibrio climatico complessivo. In verità si preferisce considerare il problema con riferimento alla riduzione delle emissioni finali fino ad azzerarle (per l'Europa nel 2050), ma il problema coinvolge inevitabilmente la causa stessa, ossia l'estrazione di energie fossili dai fondali marini e dalla terraferma, il loro trasporto con reti intercontinentali, con relativi problemi geopolitici: non si possono tagliare tutte le emissioni finali nella utilizzazione, senza una anticipata interdizione della estrazione, con relativi problemi!. Quale ruolo potranno svolgere i giudici per tali enormi problemi? Basta solo il ruolo dei giudici nazionali per un fenomeno così globale e interrelato?

3. La risposta di un diritto ecologico

La giurisprudenza segue normalmente la produzione delle norme, ma in realtà attraverso l'interpretazione e soluzione dei singoli casi anticipa la evoluzione del sistema.

Il diritto dell'ambiente si avvia a trasformarsi, per le ragioni accennate, in diritto ecologico, a mano a mano che cresce il valore ambiente rispetto all'economia tradizionale.

Se l'economia cambia strutturalmente per cause energetiche ed anche per altre complesse ragioni in un mondo globalizzato, il diritto deve rispecchiare la nuova situazione: non più un diritto dell'ambiente (valore concepito come esterno all'economia prevalente), ma un diritto ecologico (insieme economico ed ecologico). In questo nuovo contesto, la giustizia per il clima è volta a favorire il passaggio dal tradizionale diritto dell'ambiente ad un nuovo diritto ispirato a garantire la sostenibilità dell'ecosistema terrestre come priorità. Le implicazioni giuridiche sono enormi: si conosce ormai la causa che pregiudica la stessa economia di medio e lungo periodo ed occorre rimuoverla, perché incide negativamente sia sulla natura sia sulle attività umane. Di conseguenza non si può inseguire il danno ambientale occasionalmente, in modo puntuale, ex post, ma occorre prevenire e rimuovere a monte tutte le cause (legate alla produzione, al consumo, in ogni settore economico e le cause legate all'organizzazione sociale umana sui territori).

4. Primi tentativi di promozione della effettività del diritto dell'ambiente

Sembrano lontani i primi tentativi di promozione della effettività del diritto ambientale, ma in realtà sono tuttora attuali, anzi sono cresciute le ragioni giuridiche e politiche nella stessa direzione.

Già nel 1989 la Corte di Cassazione Italiana, l'Accademia Nazionale dei Lincei e la Fondazione ICEF sollevavano, in una nota Conferenza internazionale in Roma, il problema della effettività del diritto internazionale dell'ambiente collegandola a tre pilastri: Convenzione sui principi giuridici comuni di base in tema di ambiente; Convenzione sulla creazione di un Organo amministrativo di gestione e controllo sovranazionale, nella forma di una Agenzia o ONUe; Convenzione sulla creazione di un Organo di Giustizia per l'Ambiente, obbligatorio ed accessibile anche alla società civile¹. Una unica Convenzione integrata di governance: norme ed organi di attuazione.

¹ V. *Per un Tribunale internazionale dell'ambiente*, a cura di Amedeo Postiglione, Giuffrè Editore Milano, 1990.

International Court of the Environment Foundation

Director and Founder: Justice Amedeo Postiglione

Il tema veniva poi ripreso dalla stessa Corte e dall'ICEF, in numerosi eventi successivi². L'interesse di molte ONG (compreso IUCN, aperto alla problematica, ma più prudente) era sincero ed era accompagnato da episodici incoraggiamenti dell'Unione Interparlamentare, di vari Governi ed Istituzioni, compresi la CEE e la Corte Permanente di Arbitrato de L'Aia.

Il tema della effettività era da tutti condiviso, ma in prevalenza nella sola dimensione nazionale e di conseguenza, la costruzione di una governance globale per l'ambiente, era inquadrata da molti in una prospettiva di ulteriore evoluzione giuridica del diritto internazionale dell'ambiente³.

5. Iniziativa in Berlino sulla giustizia climatica (climate justice)

E' significativo che, proprio in coincidenza con la prima Conferenza sul clima in Berlino nell'aprile 1995, il tema della giustizia climatica anche nella dimensione internazionale sia stato sollevato, come necessario, da tutte le ONG tedesche e austriache. Nell'immensa sala (Kongresshalle), gremita di partecipanti, della Haus der Kulturen in der Welt, campeggiava una scritta "Internationales Klima Tribunal"⁴.

La Fondazione ICEF, nata in Italia dopo il primo evento del 1989, partecipava, su invito ufficiale, con una Introduzione sul tema: *Necessità di una Corte internazionale per l'ambiente*.

Deve sottolinearsi che l'interesse per la giustizia anche nella dimensione internazionale era avvertito sinceramente da tutti in relazione al nuovo tema unificante del mutamento climatico, pur mancando immediate ricadute a livello politico dei Governi. Nella sostanza si riteneva che la nuova governance globale ambientale, proprio a causa dell'accelerato mutamento climatico, avesse bisogno non solo di norme vincolanti, ma anche di organi permanenti e specifici di garanzia giuridica per la risoluzione dei conflitti.

Questa opinione innovativa non era condivisa da una parte della dottrina giuridica in nome del realismo giuridico ed anche politico.

² In Firenze nel 1991; in Rio de Janeiro prima (1991) e durante la Conferenza delle Nazioni Unite su ambiente e sviluppo del 1992; in Venezia nel 1994; in New York nelle Conferenze annuali della Commissione Sviluppo Sostenibile presso le N.U a partire dal 1993; in vari altri eventi di studio nei vari continenti ad opera della stessa Fondazione ICEF ed altri Organismi scientifici e sociali interessati alla stessa finalità.

³ V. *L'effectivité du droit international de l'environnement*, a cura di Claude Imperiali, Université d'Aix-Marseille III, Economica, 1998. Nella prefazione il prof. Alexander Kiss osservava :

" *La multiplication rapide des instruments du droit international de l'environnement au cours d'une période relativement brève-une trentaine d'années à peine-a nécessairement posé la question de leur efficacité. On peut dire qu'une grande partie de la législation internationale qui s'imposait a été élaborée. Il est normal que la Communauté Internationale tente de franchir les étapes suivantes qui seront de plus en plus indispensables: assurer les fonctions exécutive et judiciaire.* "

⁴ Erano presenti anche importanti personalità internazionali della cultura, della politica e delle istituzioni: Hans Jonkmann della Corte Internazionale di Arbitrato de L'Aia; Alfred Rest, Istituto di diritto internazionale dell'Università di Colonia; Joschka Fischer, Verdi Tedeschi; Maneka Gandhi, già Ministro dell'Ambiente, India; Josè A. Lutzenberger, già Ministro dell'Ambiente del Brasile; Alla Yaroshinaskaia, Russia; Jakob von Uexkull, Right Livelihood Foundation; Herrmann Scheer, Presidente di Eurosolar.

6. Assenza del tema politico della governance globale ambientale nelle Conferenze delle Nazioni Unite

Non deve meravigliare constatare oggi un dato di fatto: i Vertici mondiali ONU, nel difficile tentativo di equilibrare ambiente e sviluppo, di fatto spostano per ragioni politiche verso il futuro le scelte in tema di governance globale ambientale⁵.

Ci si domanda ora se gli Stati e la Comunità internazionale sono disponibili finalmente ad avviare le necessarie riforme a livello internazionale per una gestione dell'ambiente adeguata ai tempi e la soluzione delle controversie anche nella dimensione globale secondo precisi e credibili criteri giuridici di giustizia.

La maturazione scientifica ed in parte anche politica sul tema, risultava rafforzata, come si ricava dalla partecipazione di autorevoli personalità dei vari continenti e di istituzioni europee ed internazionali.

7. Mutamento climatico e necessità di una giustizia internazionale obbligatoria ed accessibile anche alla società civile

Limitando l'esame al profilo della giustizia per il clima, si osserva che non è in discussione il ruolo importante e necessario dei giudici nazionali. La garanzia della giustizia deve però seguire il livello dei problemi da affrontare (norme ed organi corrispondenti): una giustizia nazionale per i sistemi giuridici nazionali; una giustizia europea per il sistema comunitario; una giustizia internazionale per il sistema internazionale. I progressi realizzati a livello nazionale e comunitario sono innegabili, ma richiedono una necessaria integrazione a livello internazionale: si tratta di una assoluta necessità non di una mera opzione.

Nella prima fase, a cominciare dagli anni 80, l'idea di una giustizia internazionale per l'ambiente caratterizzata da obbligatorietà ed accessibilità, veniva motivata dai promotori con riferimento ai danni ambientali di rilevanza internazionale negli oceani e mari e sulla terraferma, cioè ai casi reali più emblematici anche ai fini della percezione sociale.

A partire dal 2015 qualcosa di profondo è cambiato: si tratta dell'anno dell'Accordo di Parigi sul clima. Ancor più il panorama sembra cambiato dopo la Pandemia da Covid 19, a cominciare dal 2019. Si discute finalmente a livello europeo ed internazionale non solo di clima ma di salute a livello globale con una attenzione ai grandi rischi globali.

Per impulso del mutamento climatico e della sua accelerazione e della evidenza di nuovi rischi compreso quello sanitario capace di paralizzare l'economia e la società umana per lunghi periodi, si è imposta l'idea di una necessaria transizione energetica, economica, digitale ed insieme istituzionale, capace di favorire una nuova economia, diversa dal passato, in una cornice di governance ambientale sicura anche a favore delle generazioni future.

⁵ Il tema della governance globale ambientale è stato trattato specificamente in *Global Environmental Governance*, a cura di Amedeo Postiglione, direttore Fondazione ICEF, Bruylant, Bruxelles, 2010.

Nello stesso anno si teneva nel Ministero degli Affari Esteri in Roma (20-21 maggio 2010) una International Conference on Global Environmental Governance, *Atti a cura di ICEF-ISPRA, 2011*.

L'importanza ed attualità di una **Climate Justice** appare ormai evidente a tutti i livelli. Come operare ?

Si impone nel metodo un duplice impegno: un riesame degli sforzi operati dalla giurisprudenza nel passato; una possibile anticipazione del nuovo ruolo dei giudici per favorire la stabilizzazione del clima terrestre.

L'unitarietà del concetto di giustizia deve riferirsi alla natura dei fenomeni interessati: la sovranità degli Stati nazionali in questa visione conserva un suo ruolo positivo.

Il clima è un fenomeno profondamente unitario ed integrato e la giustizia deve coordinarsi a tutti i livelli per una soluzione.

Anche la giustizia internazionale deve essere obbligatoria ed accessibile, altrimenti non arrivano i casi e non può operare efficacemente. Per arrestare e stabilizzare il clima gli sforzi possono produrre effetti positivi solo se realizzati congiuntamente da tutti i Paesi del Mondo: le scelte politiche devono tradursi in scelte giuridiche precise nell'oggetto e nei tempi., L'obbligazione per il **clima** è una **grande obbligazione di risultato in tempi definiti** e quindi una precisa obbligazione di responsabilità.

Qualche ulteriore riflessione si impone sempre a livello metodologico: **il ruolo dei giudici nazionali** per l'ambiente attraverso l'esame dei casi è ora più influenzato dagli ordinamenti sovraordinati continentali ed internazionale:

- ✓ le categorie giuridiche applicabili hanno subito una evoluzione in base ai principi condivisi;
- ✓ il peso della categoria dei diritti e doveri umani è divenuto più evidente a tutti i livelli data la loro universalità;
- ✓ i soggetti obbligati, privati e pubblici, si sono moltiplicati;
- ✓ la giurisprudenza precedente conserva un suo peso di indirizzo per i casi simili, ma a fronte di nuovi rischi il ruolo dei giudici deve trovare giuste soluzioni anche innovative;
- ✓ i principi del giusto processo devono trovare applicazione in tema di ambiente, dovendosi accelerare le procedure, con una adeguata riforma della giustizia compresa quella italiana;
- ✓ la responsabilità penale in tema di ambiente, già riconosciuta in sede UE, deve potersi affermare anche in sede globale, ma non va assolutizzata;
- ✓ la responsabilità civile per danno ambientale e la responsabilità amministrativa devono poter svolgere un ruolo maggiore in tema di ambiente;
- ✓ la prevenzione e la precauzione devono svolgere un ruolo più incisivo;
- ✓ in tema di clima le obbligazioni giuridiche di risultato in tempi definiti meritano di essere considerate anche nei confronti dei soggetti pubblici;
- ✓ le cosiddette clausole di esclusione della responsabilità (eccessività dei costi; conservazione dei posti di lavoro; pretesa delega di funzioni; caso fortuito e forza maggiore) dovrebbero normalmente essere escluse;
- ✓ dovrebbe aprirsi un mondo nuovo di giurisprudenza nel vasto settore dei consumi con riferimento agli stili di vita e comportamenti anche piccoli di consumo e spreco di risorse, riciclo e riutilizzo, plastica e rifiuti di medicinali e tecnologici.

Il ruolo dei giudici cresce se la giurisdizione conserva e rafforza la sua indipendenza, nel rigoroso rispetto della divisione dei poteri, senza alcuna ingerenza nella politica ed autoreferenzialità corporativa; questo ruolo cresce se aumenta la collaborazione con i giudici europei ed internazionali nella consapevolezza di un servizio doveroso a tutti i cittadini ed al bene comune. I valori da

proteggere sono ancora quelli della salute e dell'ambiente come hanno avvertito i giudici nella prima fase: la novità è il loro maggior peso in un mondo globale!

8. Un caso emblematico italiano: ILVA di Taranto

Non potendo svolgere in questa sede una analisi della giurisprudenza ambientale italiana, si si limita a segnalare una recente sentenza riguardante la più grande acciaieria di Europa, ILVA di Taranto.

Il caso è importante per molti motivi:

- ✓ **origine:** su iniziativa pubblica del Governo italiano nel 1959 si decideva di valorizzare il Mezzogiorno con il finanziamento dei lavori per la costruzione di una grande acciaieria in Puglia, nel cuore del Mediterraneo per favorire l'occupazione e l'industrializzazione;
- ✓ **area interessata:** per realizzare l'insieme integrato degli impianti interessati alla produzione di acciaio era necessario disporre di un'area vastissima raggiungibile via mare (porto di Taranto) e via terra (tramite autostrada e linee ferroviarie);
- ✓ **manodopera:** l'impiego di oltre 8000 persone (una città nella città) per i diversi lavori del ciclo produttivo rendeva opportuno all'epoca la costruzione degli stabilimenti a ridosso della città preesistente;
- ✓ **costruzione degli impianti:** inizio nel 191 e termine nel 1965;
- ✓ **la prima fase di natura pubblica:** è caratterizzata dalla sostanziale assenza di iniziative giudiziarie a tutela della salute e dell'ambiente;
- ✓ **la fase successiva di privatizzazione** a favore del Gruppo della famiglia Riva: inizia nel 1995 e si protrae fino al 2013, anno del Commissariamento straordinario governativo;
- ✓ **a seguito di indagini chimiche ed epidemiologiche**, la magistratura inizia una azione penale contro i responsabili dell'impianto ed altri soggetti comunque coinvolti per alcune ipotesi criminose: associazione criminosa finalizzata al disastro ambientale; avvelenamento di sostanze alimentari; omissione dolosa di cautele per la sicurezza dei lavoratori.
- ✓ **il processo di primo grado dura circa 10 anni:** si conclude con sentenze di condanna molto severe il 31 maggio 2021 (Corte di assise di Taranto);
- ✓ **l'attività produttiva non è interrotta, nonostante la disposta confisca dei impianti:** la misura accessoria molto grave diventerà operativa solo al termine degli altri gradi di giudizio.

Osservazioni

Una produzione riconosciuta potenzialmente pericolosa per la salute e l'ambiente prosegue, nonostante la carenza di un piano completo ed operativo di risanamento ambientale. Questo è il punto fondamentale da meditare.

Nel 2017 una multinazionale indiana (Arcelor Mittal) assumeva la gestione dell'acciaieria, domandando una sorta di scudo legale penale a propria garanzia, a riprova della rottura della fiducia in un equilibrio tra tipo di produzione e contestuale tutela della salute e dell'ambiente.

Il caso evidenzia altresì la necessità di un ruolo attivo della magistratura, ma anche le difficoltà di indagini obbiettive in tempi ragionevoli.

Un dato è certo: nella sequenza temporale i danni alla salute riscontrati negli operai e nella popolazione della vicina città sono stati gravi ed hanno avuto origine da polveri, diossine, benzene,

International Court of the Environment Foundation

Director and Founder: Justice Amedeo Postiglione

anidride solforosa, acido cloridico, diossido di azoto, tutte sostanze scaricate in atmosfera e nel mare senza adeguata prevenzione.

Proprio la prevenzione ed i controlli tempestivi devono evitare di arrivare alla categoria giuridica estrema del "disastro ambientale".

Riferimenti bibliografici:

a) Livello internazionale

- *Diritto internazionale dell'ambiente*, Amedeo Postiglione, Collana Diritto e Ambiente, curata da Giovanni Cordini, Aracne Editrice, Roma, 2013;
- *Ambiente, giustizia e pace*, Amedeo Postiglione, Collana Diritto e Ambiente, curata da Giovanni Cordini, Aracne Editrice, Roma, 2015;
- *The role of the judiciary in the implementation and enforcement of environmental law*, Amedeo Postiglione, Bruylant, Bruxelles, 2008;

b) Livello comunitario

- *Prevention and remedying of environmental damage*, Amedeo Postiglione, Bruylant Bruxelles, 2005
- Banca Dati ENLEX (Environment Lex) curata da IUCN e dalla Corte di Cassazione italiana negli anni 80 per la raccolta di normativa, dottrina e giurisprudenza dei singoli Paesi CEE.
- Atti delle Conferenze annuali del Forum EUFJE Giudici per l'ambiente a partire dal 2005.

c) Livello nazionale

- *Diritto all'ambiente*, Amedeo Postiglione, Jovene Editore Napoli, 1982;
- *Manuale dell'ambiente*, Amedeo Postiglione, NIS, Editore Carrocci, 1984;
- *Codice dell'ambiente*, Amedeo Postiglione, Maggioli Editore, 1986, con sei edizioni successive;
- *Industria e compatibilità ambientale*, Amedeo Postiglione, Maggioli Editore Rimini, 1991 (indica i casi più rilevanti di danno ambientale in Italia e li descrive dettagliatamente);
- *Repertorio breve di giurisprudenza in materia di ambiente*, Amedeo Postiglione, CEDAM, 1997 (indica in 27 settori la giurisprudenza costituzionale, ordinaria, amministrativa e contabile);
- *Sustainable development and the role of law in Italy*, Amedeo Postiglione, in Report UNEP Johannesburg, 18-20 agosto 2002, Volume II, pagg.197-208 (contributo a nome della Corte Suprema di Cassazione italiana presso il Global Judges Symposium delle Nazioni Unite);
- *Diritto e gestione dell'ambiente*, Amedeo Postiglione e Stefano Maglia, Irnereo Editore, 2013, seconda edizione;
- *Nuovo manuale di diritto e gestione dell'ambiente*, Alberto Pietrobon, Maggioli, 2012 (v. "Il ruolo della giurisprudenza in materia ambientale", a cura di Amedeo Postiglione da pag.177 a pag. 201);
- *Clima, biodiversità e territorio italiano*, a cura di Anna Luise, Amedeo Postiglione e Giovanni Cordini, ISPRA-ICEF, 2016;
- *La governance ambientale globale*, a cura di Giovanni Cordini e Amedeo Postiglione, ICEF-SIOI, Aracne Editrice 2017;
- *Governance ambientale e città sostenibili*, a cura di Giovanni Cordini e Amedeo Postiglione, ICEF-Roma Capitale, 2018;
- *L'albero dei diritti e doveri umani*, Amedeo Postiglione, Cantagalli, Siena, 2020;
- *La risposta alla crisi ambientale*, Amedeo Postiglione, Cantagalli, Siena, 2021.