

STEFANO NESPOR

A QUALCUNO PIACE CALDO. IL RISARCIMENTO DEL DANNO DA CAMBIAMENTO CLIMATICO

Relazione per il Convegno di Gubbio novembre 2005

I - Stato di paura.

I protagonisti dell'ultimo volume di Crichton *Stato di paura*¹ combattono, tra improbabili peripezie di ogni tipo, contro ecoterroristi e scienziati truffaldini che diffondono la frottola del CC per mantenere il mondo intero in una condizione di paura e di timore per un futuro disastro. Il libro è corredato di dati, tabelle, diagrammi, note e bibliografie che dovrebbero provare l'inesistenza del fenomeno del cambiamento climatico (CC).

Il libro, come è stato osservato, è "*more silly than scary*", più sciocco che spaventoso. Ciò che in realtà fa paura non è tanto il terrorismo ecologico, ma il fatto che negli Stati Uniti viene preso sul serio da politici e media un racconto, basato su fatti e dati in parte errati, in parte travisati e in parte manipolati². Il 28 settembre del 2005 Crichton è perfino stato invitato ad una audizione dal Senato per offrire il proprio parere sul CC.

Va detto che, con la stessa superficialità, ci sono politici e media che hanno affermato - senza alcun dato o sostegno - che l'uragano Katrina è stato provocato dal CC.

Tuttavia, il libro di Crichton – per quanto inattendibile – presenta un affascinante versante giuridico e giudiziario. La potente organizzazione ambientalista (il cui braccio armato è dedito all'ecoterrorismo) incarica un importante studio legale americano di organizzare una causa contro il Governo degli Stati Uniti per conto di un paese che per le sue condizioni geografiche subirà – secondo le previsioni - gravi danni a seguito del cambiamento climatico. I finanziamenti sono messi a disposizione da un giovane miliardario ambientalista. L'iniziativa giudiziaria viene però abbandonata, sia perché non si riescono a trovare elementi e giustificazioni scientificamente attendibili del verificarsi del CC, sia perché il miliardario finanziatore si accorge che il CC non esiste.

La realtà è, come spesso accade, ben diversa ed assai più creativa del libro: molte sono infatti le iniziative giudiziarie con riferimento al CC progettate, proposte e, in vari casi, già decise negli ultimi anni. Le iniziative progettate e proposte negli ultimi anni sono l'oggetto di questo intervento.

¹ Garzanti 2005.

² Per una approfondita disamina dei dati utilizzati da Crichton se veda il sito <http://www.realclimate.org/index.php?p=74>

II. Cenni sul cambiamento climatico.

Prima di illustrarne le caratteristiche debbo però sottoporre gli ascoltatori a un "crash course" di poche righe sul CC, basato su sette punti condivisi dalla quasi totalità degli scienziati che si occupano della questione.

1 - il CC climatico esiste ed è almeno in parte dovuto all'attività umana e all'emissione di gas serra in massima parte prodotti dall'utilizzazione e dalla combustione di combustibili fossili (carbone, petrolio, metano);

2 - il CC produrrà verso la fine di presente secolo un aumento della temperatura media globale che potrà variare – a secondo dei criteri e dei parametri utilizzati, e dell'effettivo atteggiarsi delle molteplici variabili in gioco – da 1,5 ° a oltre 5°. Recentemente, la maggioranza degli scienziati che si occupano dell'argomento tende ad accreditare ipotesi di un aumento tra i 3° e i 4° gradi C. Gli aumenti indicati sono delle medie su scala globale,, sicché il CC potrà produrre aumenti della temperatura assai diversi nelle diverse zone geografiche del pianeta (ed è addirittura compatibile con lievi raffreddamenti di alcune zone).

3 - Gli effetti del CC saranno molti, diversi per le diverse zone del pianeta e in parte imprevedibili. Per alcune zone gli effetti dannosi saranno catastrofici (piccole isole e territori pianeggianti a livello del mare) per altre saranno sensibili, per altre ancora potranno anche portare benefici (è per esempio il caso della praticabilità del Passaggio a Nord-ovest per lo scioglimento dei ghiacci polari ed è questo, tra l'altro, uno dei motivi per i quali molti scienziati russi si sono opposti alla adesione al Protocollo di Kyoto)

4 – Il CC non può più essere eliminato: i gas serra immessi nell'atmosfera produrranno i loro effetti per oltre un secolo. Può però essere limitato e contenuto. Questo obiettivo può essere raggiunto attuando una politica su Scala globale di controllo e riduzione delle emissioni di gas serra, il che significa – in sostanza – una riduzione del consumo di combustibili fossili (carbone, petrolio, metano). Questa politica attualmente non esiste, e l'immissione di gas serra nell'atmosfera continua ad aumentare.

5 – Il contributo al CC dei vari Stati è assai diverso: gli Stati Uniti da soli sono responsabili del 26% delle emissioni globali di gas serra. Ma un consistente e crescente contributo sarà fornito dai paesi in via di sviluppo emergenti (specificatamente Cina, India, Brasile), che in alcuni anni potranno raggiungere il 50% delle emissioni globali, soprattutto per l'intensivo uso del carbone come combustibile,

che produce – a parità di condizioni – un quantitativo di gas serra doppio del petrolio e quadruplo del metano.

6 – I costi per attuare una politica di riduzione delle emissioni di gas serra – e quindi di modificazione del sistema produttivo e energetico con l'impiego di fonti di energia rinnovabili (oltre all'energia nucleare, che è innocua sotto il profilo del CC) – sono consistenti; le stime, anche in questo caso, variano sensibilmente a seconda dei vari sistemi economici, dei sistemi energetici in concreto esistenti e delle variabili prese in considerazione. C'è in ogni caso da tenere presente che l'esigenza di una conversione del sistema energetico dovrà essere prima o poi affrontata dalla quasi totalità degli Stati, tenuto conto del ridursi delle riserve di petrolio (nel 2005 per la prima volta il petrolio consumato supera stabilmente il petrolio scoperto).

7 – Nessuna politica di riduzione delle emissioni è destinata ad avere efficacia se attuata solo da uno Stato o da un gruppo di Stati. Si pone quindi, a livello internazionale, il difficile problema del coinvolgimento di tutti gli Stati che producono significative emissioni di gas serra e della equa distribuzione tra gli Stati degli oneri e dei costi connessi all'adozione di queste politiche.

Tenendo conto di questi dati, il Protocollo di Kyoto – entrato in vigore nel febbraio del 2005 con la ratifica da parte della Russia – ha compiuto, per la prima tappa che si conclude nel 2012, una scelta assai semplificata. Il Protocollo prevede infatti l'obbligo di ridurre di un certo quantitativo le emissioni di gas serra entro il termine della prima fase di contenimento a carico solo degli stati industrializzati, mentre, in base al principio della responsabilità comune ma differenziata, agli Stati non industrializzati non è attribuito alcun impegno di riduzione delle emissioni di gas serra per questo primo periodo (questi ultimi, anzi, hanno ritenuto che questa differenziazione dovesse sanzionare la diversa responsabilità degli stati industrializzati per il CC già prodotto).

III – I giudizi in materia di cambiamento climatico.

Come detto, negli ultimi anni varie azioni che hanno per oggetto il CC sono state progettate, in alcuni casi sono state proposte ed in altri ancora sono state decise.

1. Tutte le azioni giudiziarie in concreto fino ad oggi proposte hanno come attori o le organizzazioni ambientaliste o, negli Stati Uniti dotati di ordinamento federale, singoli Stati federati.

Per ciò che riguarda la distribuzione geografica delle controversie, sono in testa due paesi che non hanno sottoscritto il Protocollo di Kyoto e quindi non possono essere ritenuti responsabili di aver violato gli impegni assunti a livello internazionale di

riduzione delle emissioni di gas serra: in primo luogo la patria delle azioni di responsabilità extracontrattuale, gli Stati Uniti, seguita dall'Australia. Seguono l'Europa e l'Africa.

2. L'azione più lineare di risarcimento del danno da CC è stata proposta nel luglio del 2004 di fronte alla Corte federale del distretto di New York da otto Stati³ insieme alla città di New York e ad alcune organizzazioni ambientaliste⁴. Sono stati convenuti i cinque maggiori produttori di energia elettrica statunitensi⁵: insieme possiedono nel territorio statunitense 174 impianti di produzione di energia, per lo più a base di combustione di carbone, ed emettono annualmente 646 milioni di tonnellate di anidride carbonica, pari al 25% del totale delle emissioni di tutti gli Stati Uniti e al 10% del totale delle emissioni mondiali. Gli attori hanno affermato ed hanno offerto di provare che le emissioni dei cinque produttori convenuti contribuiscono in maniera rilevante a danneggiare l'agricoltura, il turismo, la salute, il patrimonio forestale, la fauna, la flora, la pesca e la salute di 77 milioni di abitanti degli otto stati, compromettendo inoltre la sicurezza delle comunità che vivono in prossimità delle coste a causa dell'aumento del livello del mare. Gli attori non hanno però chiesto, secondo l'esempio offerto dalle cause contro i produttori di tabacco o di amianto, astronomici risarcimenti. Hanno invece chiesto la condanna a una riduzione progressiva delle emissioni, per almeno dieci anni, fino al raggiungimento di un ammontare di emissioni compatibile con il contenimento dei danni.

È interessante notare che le società chiamate in giudizio hanno scelto di difendersi senza contestare la certezza dell'esistenza del CC provocato da attività umane (secondo la linea del Governo Bush), né la attendibilità dei danni, presenti e futuri, indicati dagli attori. Hanno solo rilevato sia la inammissibilità dell'azione perché il problema del CC non può essere risolto a livello giudiziario, costituendo una questione di politica interna e internazionale di enorme impatto sull'intera economia, sulle relazioni internazionali, e potenzialmente sulla stessa sicurezza del paese, sia la carenza di *standing* degli attori perché non possono essere provati specifici danni alle aree interessate⁶.

³ Sono: Wisconsin, Vermont, Rhode Island, New York, New Jersey, Iowa, Connecticut e California.

⁴ Sono: Open Space Institute, Inc. ("OSI"), the Open Space Conservancy, Inc. e the Audubon Society of New Hampshire.

⁵ American Electric Power Company, Inc., American Electric Power Service Corporation, the Southern Company, Tennessee Valley Authority, Xcel Energy Inc., and Cinergy Corporation.

⁶ Ad ogni buon conto, la società più importante tra quelle evocate in giudizio e in tutti gli Stati Uniti – *American Electric Power (AEP)* – si è affrettata a pubblicare un Rapporto nel quale illustra tutti i suoi impegni economici, organizzativi e di ricerca applicata per ridurre progressivamente le emissioni di gas serra: vedi *An Assessment of AEP's Actions to Mitigate the Economic Impacts of Emissions Policies*. Il

La Corte federale ha ritenuto fondate le eccezioni dei convenuti ed ha quindi rigettato l'azione proposta. Con decisione del 15 settembre 2005 ha osservato che la domanda proposta dagli attori, comportando la fissazione da parte dell'Autorità giudiziaria di limiti di emissione di gas serra al fine di contenere il CC, solleva importanti questioni di politica internazionale e di politica interna che costituzionalmente solo il Presidente o il Governo possono risolvere, e non rientrano nell'ambito del potere giudiziario⁷.

3. Una azione assai simile è stata proposta nel giugno del 2005 davanti alla Suprema Corte federale della Nigeria da un gruppo di comunità dislocate sul Delta del Niger, assistite da un collegio di avvocati nigeriani e di altri paesi europei, contro le società petrolifere che sfruttano i giacimenti petroliferi della zona⁸. L'obiettivo è quello di ottenere la cessazione del c.d. *gas flaring*, cioè della combustione all'aria aperta dei gas che si ottengono durante l'estrazione del petrolio. Si tratta di una pratica volta ad evitare i procedimenti di trattamento più costosi cui questi gas vengono sottoposti in altri paesi, proprio per evitare una combustione che, da sola, provoca una enorme quantità di emissioni di gas serra. Secondo uno studio predisposto da esperti internazionali, il *gas flaring* costa alla Nigeria non meno di 2 miliardi e mezzo di dollari all'anno e provoca emissioni che incrementano il CC superiori a quelle di tutto il resto dell'Africa sub-sahariana complessivamente considerato⁹. Il procedimento è ancora in corso e, da informazioni raccolte, sono in corso trattative per una soluzione della controversia in via stragiudiziale

4. Torniamo agli Stati Uniti. Una tormentata decisione è stata emessa il 15 luglio 2005 dalla Corte federale del Distretto di Columbia¹⁰ su un gruppo di cause riunite proposte nell'ottobre del 2003 da dodici Stati degli Stati Uniti¹¹, due città¹² e da tutte le principali organizzazioni ambientaliste operanti sul territorio statunitense¹³. Oggetto della controversia in questo caso è la legittimità della decisione dell'*Environmental*

Rapporto può essere consultato in <http://www.aep.com/environmental/performance/emissionsassessment/>.

⁷ La decisione si può leggere in www.nysd.uCCourts.gov/rulings/04cv5669_04cv5670_091505.pdf.

⁸ Shell, ExxonMobil, ChevronTexaco, TotalFinaElf, Agip e la Nigerian National Petroleum Corporation.

⁹ <http://www.climatelaw.org/gas.flaring/report/gas.flaring.in.nigeria.pdf>.

¹⁰ Massachusetts v. EPA, Nos. 03-1361 to 03-1368 (D.C. Cir. 22 giugno 2004). Gli atti di causa sono in <http://www.earthjustice.org/news/documents/6-04/globalwarmingbrief.pdf> e in http://www.icta.org/global/actions.cfm?page_id=2§ion_title=Global%20Warming%20&%20Air%20Pollution. Una cronologia della causa è in www.climatelaw.org/media/states.challenge.bush/chronology.pdf;

¹¹ Connecticut, Illinois, Maine, Massachusetts, New Jersey, New Mexico, New York, Oregon, Rhode Island, Vermont, Washington e California, oltre al Distretto di Columbia e alle isole Samoa statunitensi.

¹² New York e Baltimora.

¹³ *Bluewater Network, Center for Biological Diversity, Center for Food Safety, Center for Technology Assessment, Conservation Law Foundation, Environmental Advocates, Environmental Defense, Friends of the Earth, Greenpeace, National Environmental Trust, NRDC, Sierra Club, Union of Concerned Scientists e US PIRG.*

Protection Agency (EPA) di ritenersi priva di competenza – sulla base del *Clean Air Act (CAA)* che disciplina l'inquinamento atmosferico - ad adottare regole per limitare le emissioni di gas serra e specificatamente di anidride carbonica derivanti dall'uso di autoveicoli. Una richiesta in questo senso era stata formulata nel 1999 dal *International Center for Technology Assessment (ICTA)*¹⁴ e da varie organizzazioni, osservando che queste emissioni provocano un notevole incremento del CC. La richiesta era basata su un memorandum (il c.d. *Cannon Memorandum*) predisposto nel 1998 durante la presidenza Clinton dal Direttore tecnico dell'EPA, secondo il quale il CC rientra nell'inquinamento atmosferico disciplinato dal CAA sicché l'Agenzia ha il potere di introdurre una disciplina per le emissioni di anidride carbonica dagli autoveicoli. Nel 2003 però il Direttore tecnico nominato dal presidente Bush ha predisposto un nuovo memorandum (c.d. *Fabricant memorandum*) contestando il memorandum precedente e escludendo il potere dell'EPA di imporre limitazioni alle emissioni di CO₂ sulla base del CAA, che disciplina l'inquinamento atmosferico ma non il CC. Secondo questo secondo Memorandum, il CO₂ e gli altri gas serra non sono inquinanti atmosferici regolati dalla normativa sull'inquinamento atmosferico.

La difesa dell'EPA si è articolata su vari punti: preliminarmente, ha contestato la legittimazione ad agire degli attori, sostenendo che non erano state provate conseguenze dannose diverse da quelle che subisce tutta la collettività; ha poi eccepito la carenza di giurisdizione dell'Autorità giudiziaria ed, infine, ha affermato di aver correttamente esercitato il proprio potere, escludendo di poter limitare le emissioni di CO₂ e gas serra sulla base della normativa sull'inquinamento atmosferico posta dal CAA.

Le domande sono state rigettate con una decisione risultante, come spesso accade negli ordinamenti che ammettono il *dissent*, da un articolato *patchwork* delle opinioni, concorrenti e dissenzianti, dei vari giudici della Corte¹⁵.

Un primo giudice, dopo aver riconosciuto la legittimazione ad agire degli attori e la propria giurisdizione, ha ritenuto che la decisione assunta dall'Agenzia rientrasse nel corretto esercizio del suo potere discrezionale, non sindacabile dall'Autorità giudiziaria. Uno dei giudici ha espresso il proprio dissenso, osservando che l'azione avrebbe dovuto essere rigettata senza entrare nel merito, ma per carenza di legittimazione e per carenza di giurisdizione: osserva questo giudice che le domande proposte

¹⁴ *International Center for Technology Assessment (ICTA)* è una organizzazione il cui obiettivo è l'offerta al pubblico di valutazioni e analisi sui fenomeni di impatto tecnologico. ICTA, in base al proprio Statuto, si propone di esplorare l'impatto economico, etico, sociale, ambientale e politico che risulta dalla utilizzazione di nuove tecnologie.

¹⁵ La decisione può leggersi in <http://www.icta.org/doc/GW%20decision.pdf>.

debbono avere come destinatari il potere legislativo e il potere esecutivo, meglio attrezzati a valutare le modalità per soddisfare l'interesse pubblico della collettività.

Infine, un altro giudice ha dissentito, sostenendo da una parte che almeno uno degli attori, lo Stato del Massachusetts, era fornito di *standing* in quanto era sufficientemente provato che l'aumento del livello del mare sulle sue coste era determinato da CC, e, d'altro lato che rientra nei poteri dell'EPA adottare discipline limitative dei gas serra, in quanto inquinanti atmosferici, sicché la domanda proposta avrebbe dovuto essere accolta. Ha concluso questo giudice che *"la causa, nonostante si discuta di questioni assai controverse, quali il CC, presenta un problema semplice e usuale: l'EPA ha rispettato le prescrizioni sull'inquinamento atmosferico contenute nel CAA? Io ritengo che l'EPA abbia travisato l'ampiezza dei suoi poteri ed abbia omesso di offrire una corretta giustificazione sulle ragioni del rifiuto di provvedere"*.

4. Esito diverso – per ciò che riguarda gli aspetti pregiudiziali - ha avuto una controversia¹⁶ promossa nell'agosto del 2002 da alcune organizzazioni ambientaliste¹⁷ e da alcune città degli Stati del Colorado e della California che hanno scelto una diversa strategia di attacco alla politica del Governo in materia di CC.

Oggetto del giudizio è stata la legittimità dell'assistenza finanziaria e assicurativa offerta da due agenzie governative statunitensi - *Overseas Private Investment Corporation - OPIC* e *Export-Import Bank of the United States (EX-IM)* - a imprese straniere che intendono acquistare beni e tecnologia da imprese statunitensi e a imprese statunitensi che esportano beni o servizi all'estero. Secondo uno studio compiuto da tre istituti di ricerca¹⁸, tra il 1992 e il 1998 le due società hanno concesso oltre 23 miliardi di dollari di finanziamenti a paesi in via di sviluppo per la realizzazione di impianti energetici basati sulla combustione del carbone e del petrolio. Molti degli investimenti sono stati effettuati proprio nei c.d. "paesi in via di sviluppo strategici" (*key developing countries*), cioè in Cina, India e Indonesia: sono i paesi il cui rifiuto a partecipare al Protocollo di Kyoto contribuendo alla riduzione delle emissioni ha indotto il Governo degli Stati Uniti a non ratificare il protocollo.

¹⁶ *Friends of the Earth, Inc. et al. v. Watson et al.*, 3:02cv4106 filed August 27, 2002 in the United States District Court for the Northern District of California (San Francisco).

¹⁷ *Greenpeace* e *Friends of the Earth*.

¹⁸ Institute for Policy Studies, Friends of the Earth, and the International Trade Information Service, *OPIC, Ex-Im, and Climate Change: Business as Usual? An Analysis of U.S. Government Support for Fossil Fueled Development Abroad, 1992-98, 1999*. Lo studio può essere letto in <http://www.foe.org/res/pubs/pdf/climatesummary.pdf>.

Complessivamente, almeno l'8% delle emissioni mondiali di gas serra proviene da progetti finanziati o agevolati da queste due Agenzie governative¹⁹.

Secondo gli attori, l'attività istituzionale delle due imprese governative, contribuendo ad aumentare in modo significativo il CC, provoca conseguenze dannose a livello globale ed anche per il territorio e per gli abitanti degli Stati Uniti. Ma in base alla normativa americana proprio l'esistenza di queste conseguenze avrebbe imposto di effettuare una preliminare valutazione di impatto ambientale per ogni progetto finanziato, assicurato o comunque agevolato²⁰.

Con una decisione del 23 agosto 2005 la Corte federale del Distretto Nord California ha ritenuto pienamente ammissibile l'azione, rigettando una richiesta preliminare dei convenuti di decisione sulla pregiudiziale di inammissibilità. La Corte ha osservato che gli attori hanno dimostrato un sufficiente interesse concreto ad ottenere una decisione che, in caso di accoglimento delle richieste, comporterebbe il rispetto delle disposizioni concernenti la VIA con riguardo a progetti realizzati all'estero, ma tali da provocare emissioni di gas serra dannose anche per i cittadini e per l'ambiente degli Stati Uniti²¹. Anche a seguito di questa decisione, nell'ottobre del 2005 è stata resa pubblica la notizia che l'ex Presidente di EX-IM, James Harmon ha contribuito alla stesura di un rapporto pubblicato dal *World Resources Institute (WRI)* con il quale è stata raccomandata una radicale revisione delle regole che governano la concessione di crediti e finanziamenti da parte della stessa EX-IM e delle altre Agenzie federali preposte al credito nei paesi in via di sviluppo²².

5. Un'azione giudiziaria parallela a quella appena esaminata è stata proposta in Germania.

¹⁹ tra i più importanti progetti attualmente in corso di finanziamento da parte di OPIC e EX-IM vi sono gli impianti petroliferi nell'isola di Sakhalin, che costituiscono la più grande opera off-shore mai realizzata, ed altri progetti in corso di realizzazione in Chad, in Marocco e in Messico.

²⁰ Infatti, il National Environmental Policy Act – NEPA impone a tutte le agenzie federali di effettuare una verifica (*Environmental Assessment - EA*) degli effetti ambientali dei progetti cui esse partecipano e, nel caso che emerga che vi possono essere effetti negativi sull'ambiente o sulla salute, di predisporre una dettagliata valutazione di impatto ambientale (*Environmental Impact Statement (EIS)*), studiando anche tutte le possibili soluzioni alternative.

²¹ Il testo della decisione si può leggere in www.climatelawsuit.org/documents/ruling82305.pdf. La decisione ha provocato vasta eco nella stampa. Si veda per esempio Andrew Bascombe, *Washington to be sued over global warming*, in *The Independent* 26 August 2005 <http://64.233.183.104/search?q=cache:LFU0rtAp1FcJ;e+www.climateark.org/articles/reader.asp%3Flinkid%3D45525+case+global+warming&hl=it>; *Global Warming Lawsuit Against U.S. Agencies Passes Court Test* in <http://www.organicconsumers.org/Politics/globalwarm082505.cfm>; Madhusree Mukerjee, *Litigation becomes a tool against global warming*, in *Scientific American* 23\2\2003.

²² James Harmon, Crescencia Maurer, Jon Sohn e Tomas Carbonnell, *Diverging Paths: What Future for Export Credit Agencies in Development Finance?*, WRI 2005. Il rapporto si può leggere in <http://pubs.wri.org/divergingpaths-pub-3930.html>

Nel luglio del 2003 due organizzazioni ambientaliste - *Germanwatch* and *BUND* – hanno richiesto a Hermes, l'agenzia del Governo federale che offre finanziamenti, crediti e assicurazioni alle imprese tedesche che operano nei paesi in via di sviluppo e ai quattro Ministeri federali che compongono il Comitato interministeriale incaricato di controllare e coordinare l'attività dell'agenzia²³ di fornire – in base a quanto stabilito dalla legge federale sull'informazione ambientale²⁴ - tutte le informazioni di rilievo ambientale disponibili in merito ai progetti realizzati e in corso di realizzazione a partire dal 1997 (data di sottoscrizione del Protocollo di Kyoto) nei paesi in via di sviluppo che, emettendo gas serra, saranno idonei a provocare CC .

Secondo stime pubblicate dal *World Resources Institute*, tra il 1996 e il 2001 Hermes ha finanziato impianti che producono gas serra e quindi CC per circa 2 miliardi di dollari, tra cui *Paiton 2* una colossale centrale elettrica a carbone in Indonesia.

Essendo stato opposto un rifiuto, nel giugno del 2004 *Germanwatch* e *BUND* hanno avviato il procedimento giudiziario per ottenere l'accesso alle informazioni²⁵. La causa è tuttora pendente e la decisione, attesa per il settembre del 2005, è stata rinviata in quanto – secondo quanto direttamente riferito - sono in corso trattative tra le organizzazioni ambientaliste e l'Agenzia governativa per una composizione della lite²⁶.

6. L'obbligo di predisporre una corretta valutazione di impatto ambientale è anche il tema dei due procedimenti giudiziari avviati in Australia.

Il primo si è concluso con una sentenza emessa nell'ottobre del 2004 dal Tribunale di Victoria, nell'omonimo stato australiano²⁷. Oggetto della controversia è il progetto di una espansione della coltivazione delle miniere di carbone nella *Latrobe Valley*, per garantire l'approvvigionamento dell'impianto di produzione di energia elettrica a carbone (denominato *Hazelwood Mine and Power Station*) con capacità di 1600 megawatts anche allorché le miniere attualmente coltivate saranno esaurite. L'impianto contribuisce per il 22% al fabbisogno energetico dello Stato. La valutazione di impatto ambientale richiesta dalla legge statale²⁸ per la realizzazione del progetto è stata estesa all'esame degli effetti della coltivazione della nuova miniera sulle

²³ *Interministerieller Ausschuss*, IMA, che include Quattro ministeri federali.

²⁴ *Umweltinformationsgesetz des Bundes*, UIG

²⁵ *Germanwatch and BUND v. The German Federal Ministry of Economics and Labour*, Filed June 15, 2004 in the Administrative Court in Berlin.

²⁶ Comunicazione via posta elettronica di Markus Steigenberger, responsabile del procedimento per Germanwatch.

²⁷ *Australian Conservation Foundation v Minister for Planning* [2004] VCAT 2029 (29 October 2004). La decisione può essere letta in www.austlii.edu.au/au/cases/vic/VCAT/2004/2029.html. L'Autorità giudiziaria adita è il Victorian Civil And Administrative Tribunal - Administrative Division.

²⁸ Si tratta del *Planning and Environment Act* 1987. La parte concernente la valutazione d'impatto ambientale è contenuta nella Sezione 24 della legge.

emissioni di gas serra, ma non all'esame degli effetti della combustione del carbone ottenuto sul CC: ciò in quanto il Governo dello Stato aveva precisato alla Commissione preposta alla redazione della valutazione che questo aspetto non rientrava nei suoi compiti. A fronte di ciò, molte organizzazioni ambientaliste avevano contestato le indicazioni fornite dal Governo, sostenendo che si ponevano in contrasto con la legge e gli obiettivi della valutazione d'impatto ambientale. A seguito del rinnovato rifiuto del Governo di ammettere l'inclusione di questo punto nella valutazione di impatto ambientale, la *Australian Conservation Foundation* ha adito il Tribunale. Quest'ultimo ha accolto le domande, invitando la Commissione ad redigere una valutazione di impatto ambientale estesa anche agli effetti dell'immissione nell'atmosfera di gas serra a seguito dell'utilizzazione delle risorse carbonifere provenienti dalla nuova miniera, osservando che questo adempimento è previsto dalla normativa vigente, sicché illegittimamente il Governo aveva escluso questo aspetto dai compiti della Commissione tecnica preposta alla redazione della valutazione.

7. Il secondo procedimento, ancora pendente, è stato promosso nel luglio del 2005 davanti ad una Corte federale da una associazione ambientalista dello Stato del Queensland, *Wildlife Preservation Society of Queensland- Proserpine/Whitsunday Branch Inc*²⁹. Riguarda anch'esso l'autorizzazione ad un progetto di coltivazione di miniere di carbone³⁰ che, a regime, dovranno produrre complessivamente 48 milioni di tonnellate per il mercato interno e per alcuni paesi asiatici, inclusa la Cina. L'organizzazione ambientalista ha contestato in giudizio l'effettuazione di una valutazione di impatto ambientale condotta in base alla legge ambientale federale³¹, nella quale non si è preso in considerazione l'impatto sull'ambiente e specificatamente sul CC delle emissioni di gas serra provocate dall'utilizzazione del carbone tratto dalle due miniere. La difesa del Governo federale è stata a tutto campo, ed ha provocato l'indignazione delle organizzazioni ambientaliste australiane: ha contestato sia la stessa esistenza di un CC prodotto da attività umane, sia gli effetti dell'utilizzazione del carbone, sia che il territorio australiano possa comunque risentire effetti pregiudizievoli da un cambiamento del clima. La reazione è stata tale che il Ministro dell'Ambiente, in occasione della prima udienza della causa, ha inviato una lettera alla

²⁹ Per dati su questa causa vedi www.freehills.com.au/publications/publications_5249.asp e <http://www.climatelaw.org/cases>.

³⁰ Isaac Plains Coal Project presso Moranbah e Sonoma Coal Project presso Collinsville

³¹ Environmental Protection and Biodiversity Conservation Act.

Corte, precisando – in contrasto con le proprie difese - di considerare il CC una grave e concreta minaccia per l’Australia³².

8. Finora non ci sono azioni giudiziarie a livello internazionale, quindi da parte di Stati particolarmente esposti al CC contro Stati che dello stesso siano particolarmente responsabili pro-quota (quindi, essenzialmente gli Stati Uniti). In altri termini, non si è ancora verificata l’ipotesi deCCritta da Crichton nel suo libro.

In realtà, si è parlato molto nel 2003 di una azione giudiziaria che Tuvalu, una piccola isola-Stato di circa 11.000 abitanti, il cui territorio, secondo le previsioni della maggioranza degli esperti, sarà tra i primi a scomparire – insieme a quello di altre isole del Pacifico a seguito dell’innalzamento del livello del mare ³³, aveva intenzione di proporre contro Stati Uniti e Australia davanti alla Corte internazionale di giustizia all’Aja. Ad oggi però nessuna iniziativa in questo senso è stata intrapresa³⁴.

Inoltre, nel 2004 è stato annunciato un ricorso da parte di una organizzazione “quasi-statale”, la *Inuit Circumpolar Conference (ICC)*³⁵ che coordina le popolazioni Inuit (circa 155.000 persone) residenti nelle zone artiche di Canada, Russia, Groenlandia e Stati Uniti. Gli Inuit intendono rivolgersi alla *Inter-American Commission on Human Rights (IACHR)*³⁶, organo indipendente della Organizzazione degli Stati americani (OAS), preposto alla tutela dei diritti umani dei cittadini degli Stati membri. Secondo gli studi realizzati da oltre trecento scienziati e raccolti nel *Arctic Climate Impact Assessment* gli Inuit stanno subendo già gravi e documentate conseguenze per effetto del CC, consistenti nell’aumento della temperatura e nel conseguente mutamento dell’ambiente nel quale vivono³⁷. La ICC ha quindi deciso di promuovere una azione contro gli Stati Uniti quali principali responsabili del CC, al fine di ottenere una decisione che imponga l’adozione di politiche di riduzione delle emissioni di gas serra³⁸.

³² Matt Price - Ian Gerard, *Officials contradict minister on global warming*, in The Australian, 28 ottobre 2005.

³³ Su questo punto, si veda il rapporto *Climate Change and the Pacific Islands* a cura della Ministerial Conference on Environment and Development in Asia and the Pacific, pubblicato in www.unecap.org/mced2000/pacific/background/climate.htm

³⁴ Piers Moore, *That sinking feeling*, in Earth Island Journal n.17, inverno 2003

³⁵ Il sito della organizzazione è <http://www.inuit.org/>

³⁶ La giurisdizione dello IACHR si basa sulla Carta dell’OAS, sulla [American Declaration of the Rights and Duties of Man](#) e sulla Convenzione americana sui diritti dell’uomo. Il sito è www.cidh.oas.org/

³⁷ I problemi degli Inuit e del CC sono trattati ed esposti in: http://www.isuma.net/v02n04/fenge/fenge_e.shtml. La dichiarazione della Inuit Circumpolar Conference (ICC) in merito al CC si può consultare in Icc Executive Council Resolution 2003-O1, Climate Change And Inuit Human Rights.

³⁸ Stephen Leahy, *Inuit to Charge U.S.A. for Climate Change*, in www.tierramerica.net/2005/0212/iarticolo.shtml

9. Non sono state neppure proposte finora azioni giudiziarie da parte di singoli individui o gruppi di individui. La mancanza è da imputare alle difficoltà di ottenere una soluzione positiva, in sede giudiziaria, a due questioni: la legittimazione attività e la prova del nesso di causalità tra danni subiti e CC prodotto dal convenuto.

Assai ardua sembra la proposizione di azioni di questo tipo nei paesi membri dell'Unione europea, tenuto conto sia del diffuso orientamento più restrittivo in materia di accesso alla giustizia e, più specificatamente, di ammissibilità e legittimazione ad agire dell'azione di risarcimento del danno extracontrattuale, sia della recente direttiva in materia di danno ambientale³⁹. L'art.4, par.5 esclude infatti l'applicabilità delle disposizioni in caso di "inquinamento di carattere diffuso" allorché cioè non sia possibile accertare un nesso causale tra il danno e le attività poste in essere da singoli operatori.

Diversa è la situazione nei paesi di diritto anglosassone.

Per ciò che riguarda gli Stati Uniti, l'orientamento prevalente della Corte Suprema in materia di legittimazione ad agire è quella adottata nel giudizio promosso davanti la Corte federale del distretto di Columbia (vedi al punto .. che precede): l'azione è inammissibile allorché riguarda danni arrecati alla generalità dei cittadini in quanto si tratta di questione che debbono essere trattate a livello politico o legislativo⁴⁰. Tuttavia, vi sono state decisioni che hanno ammesso la legittimazione di singoli soggetti, ancorché il danno fosse di carattere generale.

Una azione assai simile a quelle riguardanti il CC è stata proposta da alcuni proprietari residenti in aree confinanti con una discarica di rifiuti ove l'Amministrazione comunale immetteva anche prodotti chimici a base di CFC, sostanza che contribuisce alla distruzione della fascia di ozono ed è di conseguenza dannosa per la salute globale. La domanda volta ad ottenere la cessazione dell'immissione dei suddetti prodotti nella discarica è stata ritenuta ammissibile da una Corte federale, in considerazione dell'incremento dei rischi di danni alla salute che essi provocano a tutti, e in particolare a coloro che avevano promosso il giudizio⁴¹.

Si tratta di un precedente importante che segnala, secondo molti, che i tempi negli Stati Uniti sono ormai maturi. In proposito, ha osservato il *Financial Times* del 13

³⁹ Si tratta della direttiva 2004/35/CE. Si veda Andrea Ferreri, *La direttiva 2004/35/CE sulla prevenzione e riparazione del danno ambientale*, in *Diritto comunitario e degli Scambi internazionali* 2005, p.337.

⁴⁰ La decisione di riferimento in questo senso è *Duke Power Co. v. Carolina Environmental Study Group, Inc.* (*Duke Power*) in 438 U.S. 59, 80 (1978), ove la Corte ha affermato che la legittimazione ad agire va negata se un'azione può determinare legittime preoccupazioni in merito al ruolo dell'Autorità giudiziaria in una società democratica. È questo il caso, prosegue la Corte, allorché il danno riguarda una generalizzata protesta comune ad un largo numero di cittadini in eguale misura

⁴¹ *Covington v. Jefferson County* 358 F.3d 626 (9th Cir. 2004).

luglio 2003 che *“all’inizio ci furono il tabacco e l’amianto. Poi è stato il turno del settore alimentare. Ora per le cause di responsabilità c’è un nuovo promettente obiettivo: il CC⁴²”*. Secondo il quotidiano, la normativa internazionale e statale riguardante l’ambiente, i diritti umani, l’inquinamento e il diritto alla salute offre ampie possibilità di ottenere decisioni che impongano la riduzione delle emissioni di gas serra e eventuali risarcimenti a carico dei maggiori produttori di gas inquinanti. L’articolo riporta in proposito le dichiarazioni di un legale che opera per il *Climate Justice programme*⁴³, una organizzazione anglo-tedesca con una filiale negli Stati Uniti, che offre assistenza legale a coloro che sono danneggiati o posti a rischio dal CC, secondo cui *“se le previsioni di incremento della temperatura, inondazioni, siccità, incendi, innalzamento del livello dei mari, epidemie, danni all’agricoltura sono solo lontanamente corretti, le vittime non mancheranno di certo e i risarcimenti che si possono ottenere faranno sembrare irrisori quelli concessi a carico dei produttori di tabacco”*.

Analoghe previsioni sono state formulate in Australia.

Fin dal 2003, una organizzazione ambientalista⁴⁴ ha lanciato l’ *Australian Climate Justice Program*: il primo passo è stato costituito da una diffida, inviata a tutti i principali gruppi industriali che producono emissioni di gas serra⁴⁵, avvertendo che il loro comportamento potrà provocare danni gravi all’ambiente e alla salute della collettività e invitando ad adottare tutte le opportune misure per contenere o limitare le emissioni che determinano il CC. A questo proposito, uno dei più autorevoli periodici finanziari australiani rileva che *“è prevedibile l’affermarsi di un settore di controversia basate sul danno da CC. Certamente, man mano che gli effetti del CC aumentano, ci sarà un enorme incremento di potenziali vittime e un moltiplicarsi delle azioni giudiziarie possibili”*⁴⁶.

IV – Conclusioni: le frontiere delle responsabilità per danno ambientale.

Il panorama qui succintamente descritto conferma la constatazione ricorrente secondo cui, negli ultimi decenni, si è assistito a una vera e propria «esplosione» dell’istituto della responsabilità. Il fenomeno si è verificato in quasi tutti gli ordinamenti giuridici dei paesi occidentali, ed anche in quelli di alcuni paesi emergenti ma con una solida tradizione e cultura giuridica (quali l’India, il Bangladesh e l’Indonesia): le

⁴² Un riassunto dell’articolo è in <http://www.climatelaw.org/media/ft.battlefield>

⁴³ Il sito dell’organizzazione è <http://www.climatelaw.org/>

⁴⁴ Climate Action Network Australia (CANA)

⁴⁵ Tra cui BHP Billiton, Caltex, Qantas and Woodside Petroleum.

⁴⁶ Jason Koutsoukis, *Companies warned of climate litigation*, in Australian Financial Review 31 luglio 2003; vedi anche http://www.cana.net.au/index.php?site_var=333

manifestazioni più appariscenti sono costituite dall'incremento del numero dei ricorsi giudiziari e nell'allargamento dell'istituto della responsabilità a sempre nuove materie, dalla rapida evoluzione dei criteri e delle regole giurisprudenziali e dallo studio e dall'attuazione, in molti settori, di riforme legislative.

Questo processo di espansione è stato sorretto anche da un moltiplicarsi delle stesse funzioni cui l'istituto della responsabilità è preposto, ben al di là dell'elemento tradizionale di partenza costituito dalla finalità di assicurare alla vittima, ricorrendo determinati presupposti, la riparazione di danni ingiustamente subiti

Le ragioni di questa espansione sono molteplici.

Vi è, in primo luogo, il profondo mutamento verificatosi sul piano culturale con l'affermarsi di concezioni solidaristiche e egualitarie che richiedono che il danno, anche se determinato da circostanze imprevedibili, non rimanga in capo alla vittima.

Vi è inoltre il diffondersi di un atteggiamento sempre più contrario alla necessaria accettazione di ricchi in precedenza ritenuti inevitabili o naturali. È un atteggiamento che espande la nozione di rischio in aree prima impensabili – si pensi al rischio dall'utilizzazione di nuove tecnologie e, appunto, il rischio da danno ambientale diffuso o il rischio da danno da CC. Il fenomeno è stato particolarmente significativo sul terreno del diritto internazionale, e specificatamente nell'ambito dei settori attualmente trainanti di questo ramo del diritto: il diritto dell'ambiente e i diritti umani. Ne è un esempio l'affermarsi, nel diritto internazionale dell'ambiente, della responsabilità per danno transfrontaliero, poi del generale principio chi inquina paga, infine del principio della responsabilità comune ma differenziata, cui prima abbiamo accennato, le cui potenzialità sono ancora sostanzialmente inesplorate.

In questo quadro, le azioni giudiziarie in materia di CC che abbiamo considerato possono essere considerate l'avamposto dell'espansione dell'istituto della responsabilità civile e del moltiplicarsi delle sue funzioni: non più solo strettamente riparatorie, ma anche di prevenzione, di deterrenza, di punizione, di esempio, di strumento di confronto e di lotta politica.

L'aspetto più suggestivo di questo prorompente e tumultuoso mutamento genetico dell'istituto è però offerto dal fatto che esso sta, nel contempo, ritornando alle sue misteriose origini.

Il termine responsabilità deriva dal latino *respondere* che significa ricambiare, contraccambiare, essere posti di fronte; *respondere* è composto dal verbo *spondere* che significa promettere, impegnarsi (da cui sposa, sponsali, e il moderno sponsor). Il termine responsabilità indica quindi un movimento di risposta, che corrisponde ad un

impegno contrapposto. Ma *spondere* contiene nella sua antica radice l'idea di rito, di solennità, di equilibrio consacrato e solenne. Il termine *respondere* indica quindi l'azione di ricostruzione di una rottura dell'ordine solenne, alla alterazione dell'equilibrio rituale. Esso indica la risposta, qualsiasi risposta, purché adeguata, che ponga rimedio e che riconduca la realtà all'ordine ed all'equilibrio originario⁴⁷. Anche all'equilibrio climatico compromesso.

⁴⁷ Sul punto si veda Carlo Maiorca, *Responsabilità (teoria generale)* in Enciclopedia del diritto vol. XXXIX, 1988.