

IL GIUDICE AMMINISTRATIVO FRA CAMBIAMENTO CLIMATICO E TRANSIZIONE ECOLOGICA : LA PROSPETTIVA FRANCESE

Jean-Michel DUBOIS-VERDIER, Président honoraire
de tribunal administratif

1. L'ambiente, l'accelerazione del cambiamento climatico, l'estensione delle energie rinnovabili, lo sviluppo sostenibile e la transizione energetica sono temi fondamentali all'inizio di questo XXI secolo e stanno facendo scalpore in tutto il mondo. Di recente, l'8 maggio scorso, migliaia di persone sono scese in piazza per difendere il clima in tutta la Francia.

2. Quella che si può definire come una galassia del clima è ormai animata da diversi attori: le Nazioni Unite, in particolare attraverso l'IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*)¹ e l'UNFCCC (*United Nations Framework Convention on Climate Change*)², gli Stati, le autorità locali, degli organismi consultivi, come il *Haut Conseil pour le climat* francese, e soprattutto le ONG (organizzazioni non governative) o le associazioni.

In Francia, le *associations* sono un elemento fondamentale della vita politica, sociale e anche giuridica, quando si appellano ai tribunali. Nel campo dell'ambiente e del clima, queste associazioni sono particolarmente attive, sia come ramo francese di una rete internazionale di ONG³, sia come associazioni esclusivamente nazionali. Per esempio, *Oxfam France*, la cui direttrice generale è Cécile Duflot, ex *ministre du logement*, è un membro della confederazione internazionale Oxfam, fondata nel 1995, che riunisce organizzazioni affiliate in 90 paesi del mondo. Possiamo anche menzionare la *Fondation française pour la nature et l'homme* guidata da Nicolas Hulot, giornalista, conduttore e produttore televisivo, scrittore, ed ex ministro della *transition écologique et solidaire* del presidente Macron.

¹ organismo intergovernativo aperto a tutti i paesi membri delle Nazioni Unite (ONU), che fa parte dell'Organizzazione Meteorologica Mondiale e del Programma Ambientale delle Nazioni Unite (UNEP).

² La *United Nations Framework Convention on Climate Change* è stata adottata al Vertice della Terra di Rio de Janeiro nel 1992. È entrata in vigore il 21 marzo 1994. Nel 2018 è stata ratificata da 197 paesi. L'UNFCCC è il primo tentativo nell'ambito delle Nazioni Unite di capire meglio cosa sia il cambiamento climatico e come possa essere affrontato.

³ Possono in questo caso essere dotate di risorse significative.

3. Tra questi attori, c'è ora il giudice

In effetti, stiamo assistendo allo sviluppo di un vero e proprio contenzioso ambientale in tutto il mondo. Nel marzo 2017, un rapporto pubblicato dall' *United Nations Environment Program*, (UNEP) ha elencato 894 azioni legali in corso in questo campo, tra cui 119 ricorsi nell'Unione europea. In particolare, è emerso un vero e proprio contenzioso sul clima, di cui la sentenza *Urgenda* dell'Alta Corte olandese del 20 dicembre 2019, può essere considerata come una "*première*".

Il giudice non era necessariamente atteso in questa vicenda del clima. Ma il giudice, per definizione, interviene solo perché adito da ricorrenti. Siccome c'è una rete di associazioni attive nel campo della protezione del clima, queste si appellano ai tribunali. Ad esempio, Luisa Neubauer, un'attivista per la protezione del clima in Germania, dice: "*... i mezzi legali tenderanno a guadagnare ancora più peso (...) anche attraverso cause che attraversano i confini nazionali... Se le persone non ottengono la protezione che meritano, devono essere in grado di lottare per essa*".

4. E ci sono diversi giudici!

In primo luogo, c'è il giudice costituzionale, che è in Francia il *Conseil constitutionnel*. Nella materia costituzionale, esiste in Francia dal 2005, un testo fondatore di 10 articoli, la *Charte de l'environnement*, che riconosce il diritto di tutti a vivere in un ambiente equilibrato e rispettoso della salute. La giurisprudenza del *Conseil constitutionnel* ha dato alla Carta un valore costituzionale, comunque attualmente è in discussione il punto di sapere se questa Carta sia sufficiente per rispondere alla sfida climatica, poiché non fa parte del testo della costituzione stessa e non integra nelle sue disposizioni la nozione di lotta al cambiamento climatico. Pertanto, e nonostante il fallimento di diversi progetti di revisione costituzionale successivi relativi alla lotta contro il cambiamento climatico, dovuto in particolare alla riluttanza della formazione consultiva del *Conseil d'Etat*, il governo ha appena adottato il 20 gennaio 2021 un progetto di legge costituzionale, che introduce la seguente disposizione nel primo comma dell'articolo 1 della Costituzione del 1958: La Francia "garantit *la préservation de l'environnement et de la diversité biologique et lutte contre le*

dérèglement climatique"⁴. Questo progetto è il risultato di una proposta fatta dalla *convention citoyenne pour le climat*, cioè un'assemblea di 150 cittadini tirati a sorte nella popolazione francese, istituita nell'aprile 2019 su iniziativa del presidente Macron "per proporre misure ambiziose per ridurre le emissioni nazionali di gas serra, in uno spirito di giustizia sociale". Il progetto di revisione costituzionale è attualmente sottoposto alle due assemblee del parlamento francese (è attualmente in discussione al Senato). Non si deve credere che l'inclusione della lotta contro il cambiamento climatico nella Costituzione avrebbe solo un valore simbolico. Le conseguenze giuridiche sarebbero importanti. La nuova formulazione dell'articolo 1 della Costituzione creerebbe infatti un vero e proprio obbligo costituzionale per lo Stato di agire in materia di cambiamento climatico, invece di sancire semplicemente degli obiettivi con valore programmatico. Questo fornirebbe una base più solida per le azioni legali in materia di clima, in particolare attraverso la *question prioritaire de constitutionnalité*, che è il meccanismo giuridico in Francia permettendo al giudice ordinario o amministrativo di sottoporre al Conseil constitutionnel la questione della conformità di una legge con la Costituzione.

Se supera la difficile procedura di revisione costituzionale, la quale prevede l'adozione in termini identici da entrambe le camere, *Assemblée nationale* e *Sénat*, il progetto sarà sottoposto a un referendum, come ha promesso il presidente Macron. Tuttavia, nel contesto politico attuale, non è certo che il Senato, dominato da una maggioranza di destra, adotterà questo progetto. Un rigetto dal Senato bloccherebbe la procedura di revisione.

In secondo luogo, c'è ovviamente il giudice ordinario, la cui giurisprudenza ha giocato un ruolo pionieristico in materia ambientale quando la Corte di Cassazione francese ha sancito il concetto di *préjudice écologique* (danno ecologico) in una sentenza del 25 settembre 2012 emessa nel caso della petroliera *Erika*⁵. Discuterò anche nel

⁴ "garantisce la conservazione dell'ambiente e della diversità biologica e lotta contro il cambiamento climatico"

⁵ L'Erika è una petroliera battente bandiera maltese (bandiera di comodo) costruita nel 1975 e noleggiata dalla Total, affondata il 12 dicembre 1999 al largo delle coste della Bretagna, mentre trasportava 30 884 tonnellate di olio combustibile pesante da Dunkerque a Livorno (Italia). L'armatore era l'italiano Giuseppe Savarese. La gestione tecnica è stata effettuata dalla società Panship. La società di classificazione (incaricata delle ispezioni) era il RINA (Italia). Il 25 settembre 2012, Total SA, RINA e due persone sono state condannate dalla Corte di Cassazione francese per questo affondamento.

seguito di questa relazione il possibile intervento del giudice penale se la nozione di *écocide* verrà sancita dal diritto francese.

5. E il giudice amministrativo

C'è una sentenza del *Conseil d'Etat, commune de Grande Synthe*, che è generalmente considerata come la prima decisione dell'alta giurisdizione francese in materia di contenzioso climatico. Comunque, è stata in realtà una sentenza del 10 luglio 2020, "*association les amis de la Terre*, a fare da precursore. Riguarda la questione dell'inquinamento dell'aria, che ha molto a che fare con la questione climatica.

Infatti, in quest'ultima controversia, il Consiglio di Stato aveva già emesso una prima sentenza⁶ il 12 luglio 2017. L'associazione "*les Amis de la Terre*" aveva infatti presentato al Consiglio un ricorso per l'annullamento di una decisione implicita del governo francese che rifiutava di prendere delle misure relative alla qualità dell'aria ambiente (per lottare contro le concentrazioni di particelle fini e di biossido di azoto). Nella sua sentenza interlocutoria, il *Conseil d'Etat* ha annullato la decisione impugnata e, sulla base del suo potere di ingiunzione, ha ordinato al governo francese di attuare i piani relativi alla qualità dell'aria ambiente⁷. Era il 2017 e il governo doveva prendere la sua decisione "nel più breve tempo possibile".

L'anno seguente (nell'ottobre 2018), la stessa associazione "*Amis de la Terre*" ha di nuovo adito il *Conseil d'Etat*, questa volta accompagnata da quasi 70 altre associazioni per la protezione della natura o dell'ambiente, chiedendo l'esecuzione dell'ingiunzione decisa il 12 luglio 1977. Queste associazioni sostenevano che la prima decisione non era stata eseguita dal governo e chiedevano al giudice amministrativo di pronunciare contro lo Stato, come ha tradizionalmente il potere di fare, un'*astreinte*, cioè una penalità di 100 000 euro per giorno di ritardo.

Ebbene, il 10 luglio 2020, cioè 3 anni dopo la sua prima decisione, il Consiglio di Stato francese ha constatato che per 8 conurbazioni (si tratta di Parigi, Grenoble, Lione, Marsiglia-Aix, Reims, Strasburgo e Tolosa per il biossido di azoto, e Parigi e Fort-de-France per le particelle fini), la qualità dell'aria rimaneva insufficiente,

⁶ Décision n. 394254

⁷ I piani erano destinati a ridurre le concentrazioni di biossido di azoto e di particelle fini in 13 aree del paese al di sotto dei valori limite fissati da una direttiva europea del 2008 il più rapidamente possibile.

nonostante le varie misure che il governo aveva comunque adottato⁸ ⁹. Non si poteva quindi ritenere che lo Stato avesse preso misure adeguate per assicurare l'esecuzione completa della sentenza del Consiglio di Stato¹⁰.

Di conseguenza, il Consiglio ha deciso di imporre allo Stato, in mancanza di prova di piena conformità entro sei mesi dalla notifica della nuova sentenza, una multa di 10 milioni di euro per semestre, corrispondente a più di 54.000 euro al giorno, fino alla data in cui la sentenza del 12 luglio 2017 sarebbe stata eseguita. Questa *astreinte* di 10 milioni di euro è senza dubbio la somma più alta che sia mai stata imposta per costringere lo Stato ad eseguire una decisione giudiziaria.

6. Vengo ora al 20 novembre 2020, data della decisione "*commune de Grande Synthe*", dove il contenzioso sul clima in sé è stato affrontato dal *Conseil*, pochi mesi dopo la decisione *Urgenda* dell'Alta Corte olandese. Nelle sue conclusioni pronunciate su questa controversia, il *rapporteur public*¹¹ ha incominciato il suo discorso così: "*« Vous voici saisis pour la première fois d'un contentieux climatique ! »*".

6.1 Il caso può essere inserito in una cronologia del contenzioso climatico in tre paesi europei: Olanda, Francia e Germania. Dobbiamo considerare:

- la sentenza *Urgenda* dell'Alta Corte olandese del 20 dicembre 2019, pronunciata in sede di cassazione e in materia civile, che conferma le sentenze di un tribunale e di una corte d'appello che avevano dato allo Stato

⁸ Per la valle dell'Arve, in Savoia, soggetta in particolare al traffico pesante di camion con il tunnel del Monte Bianco, il Consiglio di Stato ha stabilito al contrario che il piano elaborato nel 2019 comprendeva misure sufficienti per garantire il rispetto dei valori regolamentari entro il 2022.

⁹ Nel suo ragionamento, il Consiglio di Stato si è basato sui valori limite definiti da una direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2008, come interpretata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e recepita nel diritto interno francese.

¹⁰ Citiamo il Conseil d'Etat: "*tenuto conto del tempo trascorso dalla decisione di cui si chiede l'esecuzione, dell'importanza del rispetto effettivo dei requisiti del diritto dell'Unione europea, della gravità delle conseguenze della parziale mancata esecuzione in termini di salute pubblica e della particolare urgenza della questione*".

¹¹ Durante l'udienza pubblica, un membro del Consiglio di Stato o del tribunale amministrativo, noto come "rapporteur public" consegna delle conclusioni in cui espone pubblicamente, e in totale indipendenza, la sua opinione sulle questioni sollevate dalla domanda e sulla soluzione che essa richiede. Una volta terminata l'udienza pubblica, c'è la deliberazione della giurisdizione. Il relatore pubblico può assistere alla deliberazione, a meno che una delle parti non si opponga. Tuttavia, non partecipa alla decisione. Spetta solo ai giudici che decidono sul caso decidere se seguire la proposta del relatore pubblico o adottare una sentenza che differisce in tutto o in parte da questa proposta.

olandese, *nell'esercizio dei suoi poteri legislativi ed esecutivi*, l'ordine di ridurre entro il 2020 le emissioni di gas a effetto serra del 25% rispetto al 1990;

- la sentenza del *Conseil d'Etat* francese "*commune de Grande Synthe*" del 19 novembre 2020, resa nell'ambito di un *recours pour excès de pouvoir* (ricorso a fine di annullamento) da una giurisdizione amministrativa statuendo in prima e ultima istanza sulla legalità di una decisione del governo nella sua veste di autorità amministrativa;

- e la sentenza della *Bundesverfassungsgericht*, Corte costituzionale tedesca del 24 marzo 2021, che si pronuncia su un ricorso contro una *legge federale (Klimaschutzgesetz)* sul cambiamento climatico;

Come per coincidenza, tutte e tre le sentenze sanzionano tre Stati europei per lo stesso problema: l'emissione di gas a effetto serra (*Treibhausgasen, gaz à effet de serre*) a effetto serra). La sentenza del *Conseil d'Etat* francese fa eco a quella dell'Alta Corte olandese, in una sorta di dialogo dei giudici, e prelude alla sentenza della Corte costituzionale di Karlsruhe.

6.2 Qual'è l'oggetto della controversia? il comune di Grande Synthe chiedeva al Consiglio di Stato di:

- a) annullare per *excès de pouvoir* delle decisioni implicite del governo francese di prendere "tutte le misure appropriate" contro le emissioni di gas a effetto serra prodotte in Francia,
- b) prendere tutte le misure per "rendere obbligatoria la priorità del clima",
- c) e "attuare misure immediate di adattamento al cambiamento climatico in Francia...".

Convegna notare che il ricorrente è un comune: mentre molte controversie sul clima sono avviate da associazioni di protezione della natura, dell'ambiente o del clima, come per esempio nel caso olandese *Urgenda*, in questo caso è un comune a presentare un ricorso in materia di clima. Succede che il comune di Grande Synthe si trovi alla periferia del porto di Dunkerque, ai margini del Mare del Nord, e che sia esposto a medio termine a un aumento del rischio di forti inondazioni così come ad

un aumento degli episodi di grave siccità. Il Consiglio di Stato ha osservato che anche se gli effetti completi del cambiamento climatico non dovrebbero farsi sentire nel comune fino al 2030 o 2040 circa, queste conseguenze sono inevitabili se non si agisce immediatamente. Osserviamo a questo punto che la giurisdizione francese guardi così al futuro. Tenendo conto di queste circostanze, il Consiglio ha ammesso *l'intérêt à agir* del comune, confermando una sua concezione tradizionalmente ampia di questo interesse ad agire, che comunque non era ovvio venisse seguita nella fattispecie.

Va anche notato che tre associazioni, una fondazione e due comuni, Parigi e Grenoble, si sono associate al ricorso del comune di Grande Synthe, attraverso la procedura dell'*intervention*. In particolare, il Consiglio di Stato ha accettato che le città di Parigi e Grenoble avessero anche interesse a intervenire nel litigio perché si trovano in zone esposte a un rischio climatico molto elevato (picchi di calore, precipitazioni invernali, rischio di grandi inondazioni). In secondo luogo, e questo è senza dubbio uno degli aspetti più importanti della sentenza, il Consiglio di Stato ha chiarito la natura degli obblighi che incombono allo Stato e più particolarmente al governo francese per intervenire sul riscaldamento globale.

Bisogna ricordare che il *Conseil d'Etat* è il giudice amministrativo supremo in Francia e che controlla solo la legittimità degli atti delle autorità esecutive o amministrative. Non ha lo stesso ruolo della Corte costituzionale tedesca, che esercita un controllo di costituzionalità di una legge in discussione davanti al *Bundestag* e al *Bundesrat*. Né ha neanche lo stesso ruolo dell'Alta Corte olandese, che nella sua sentenza *Urgenda* ha ordinato a due organi dello Stato, cioè al governo e al parlamento, di attuare provvedimenti per ridurre le emissioni di gas serra. Dunque si spiega che il Consiglio di Stato, nella sua sentenza, abbia respinto le conclusioni del ricorso nella misura in cui contestavano il rifiuto del governo di sottoporre un progetto di legge al Parlamento, il che nella giurisprudenza francese riguarda i rapporti tra autorità costituzionali e che non è di competenza del giudice amministrativo.

Tuttavia, per quanto riguarda gli obblighi del potere esecutivo in materia di cambiamento climatico, il Consiglio ha osservato che questi obblighi risultano di norme giuridiche vincolanti che possono sanzionare l'assenza o l'insufficienza di

azione, rispondendo così ai dubbi di molti attivisti sull'efficacia di queste norme nella pratica. A tal fine, il Consiglio ha svolto

nella sua sentenza una lunga analisi delle norme di diritto internazionale, europeo e interno francese¹², che si articolano in una gerarchia di norme per definire un obbligo di agire.

6.4 Uno degli aspetti trattati dalla giurisdizione del *Palais Royal*¹³ riguarda l'effetto nel diritto interno francese dei testi di diritto internazionale, che sono particolarmente importanti in materia di obiettivi climatici, vale a dire la *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC) del 9 maggio 1992 e il famoso Accordo di Parigi del 12 dicembre 2015, ratificato il 5 ottobre 2016 dall'Unione europea e dalla Francia. Per quanto riguarda l'effetto delle norme di diritto internazionale interstatale, la giurisprudenza amministrativa francese è ben consolidata, anche se viene molto criticata dalla dottrina: rifiuta spesso di riconoscere alle convenzioni internazionali un effetto diretto, il che impedisce, per esempio, ai ricorrenti di invocarle davanti al giudice amministrativo. Nella controversia "*commune de Grande Synthe*", era chiaro che la Convenzione delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e l'Accordo di Parigi non potevano essere considerate come avendo un effetto diretto secondo i criteri della giurisprudenza, perché queste convenzioni implicano che gli Stati firmatari, e in questo caso lo Stato francese, prendino misure supplementari per assicurare la loro esecuzione. Comunque, il Consiglio di Stato ha aggiunto una sfumatura alla sua giurisprudenza, scrivendo che queste stipulazioni internazionali dell'UNFCCC e dell'Accordo di Parigi devono essere prese in considerazione nell'interpretazione delle disposizioni applicabili del diritto nazionale francese, in particolare quando queste disposizioni fanno riferimento agli obiettivi fissati da queste stipulazioni. Questo significa dunque che gli obiettivi della convenzione e dell'accordo non possono essere interpretati come semplici obiettivi teorici quando prevedono una riduzione del 40% delle emissioni di gas a effetto serra tra il 1990 e il 2030 per raggiungere la neutralità carbonica entro il 2050. È esattamente la stessa

¹² Analisi che rende la decisione alquanto difficile da leggere.

¹³ Il Conseil d'Etat a Parigi ha la sua sede nel *Palais Royal*, luogo famoso della storia francese o della vita parigina, costruito dal cardinale di Richelieu, ministro di Re Luigi XIII, nel 1628.

questione che è stata affrontata dall'Alta Corte olandese o dalla Corte costituzionale tedesca e, va notato ancora una volta, nella prospettiva futura del 2050.

6.5 Dopo aver fatto nella sua sentenza un lungo elenco dei testi di diritto internazionale, il Consiglio di Stato ha anche menzionato le norme di diritto europeo applicabili nella fattispecie. È noto che, a differenza del diritto internazionale, le norme di diritto europeo, trattati, regolamenti e direttive, hanno un effetto diretto nel diritto interno francese. Il Consiglio di Stato, precisando che l'Unione europea aveva aderito all'Accordo di Parigi, si è basato in particolare sulla decisione del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009¹⁴, che definisce il primo "Pacchetto clima-energia" relativo allo sforzo che gli Stati membri devono compiere per ridurre le loro emissioni di gas a effetto serra fino al 2020, nonché sul regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018¹⁵, che definisce un secondo "Pacchetto clima-energia" relativo alle riduzioni annuali vincolanti delle emissioni di gas a effetto serra da parte degli Stati membri dal 2021 al 2030. Queste norme giuridiche del diritto europeo definiscono obiettivi per l'Europa e per ogni Stato per raggiungere la neutralità carbonica nel 2050, secondo una traiettoria segnata da le tappe successive 2020 e 2030. Come si può vederlo, questi obiettivi sono ambiziosi e vincolanti.

Va notato che il Conseil d'Etat francese non ha fatto alcun riferimento alla Convenzione europea dei diritti umani, che era, al contrario, il testo su cui l'Alta Corte olandese si era fondata per concludere all'esistenza di un' obbligazione nel confronto dello Stato olandese.

6.6 Infine e scendendo al terzo piano della gerarchia delle norme applicabili, il Consiglio di Stato si è basato sulle disposizioni del diritto francese, vale a dire il *code de l'énergie* e il *code de l'environnement* (codice dell'ambiente), che definiscono, in linea con i testi internazionali ed europei summenzionati, la traiettoria francese di

¹⁴ Decisione no 406/2009/CE del Parlamento europeo et del Consiglio del 23 aprile 2009 riguardando lo sforzo da fornire dagli Stati membre per ridurre le loro emissioni di gas a effetto serra allo scopo di rispettare gli impegni della Comunità in materia di riduzione di queste emissioni fino al 2020.

¹⁵ Regolamento (UE) 2018/842 del Parlamento europeo et del Consiglio du Parlement Européen et du Conseil du 30/05/18, relativo alle riduzioni annuali vincolanti delle emissioni di gas a effetto di serra a carico degli Stati membri nel periodo 2021-2030, per onorare gli impegni assunti a norma dell'accordo di Parigi.

riduzione delle emissioni di gas a effetto serra tra il 1990 e il 2030¹⁶. A tal fine, sono definiti dei *budgets carbone* (bilanci carbonici) in cui sono stabiliti per periodi quinquennali successivi dei tetti per le emissioni e una strategia di sviluppo "low carbon". Tuttavia, questa legge francese prevede su questo punto che debbono essere presi dei decreti per specificare i dettagli della strategia "low carbon". Per esempio, un decreto del 18 novembre 2015 ha previsto per ogni *budget carbone* un tetto per ogni anno¹⁷ :

Il problema in questo caso è che per il periodo 2015-2018 (cioè per il periodo che precede la data in cui il Consiglio si è pronunciato) la Francia ha sostanzialmente superato il suo primo bilancio carbonico, ottenendo solo una riduzione media delle sue emissioni dell'1% all'anno, mentre ci sarebbe dovuto essere una riduzione di circa il 2,2% all'anno. Gli anni dal 2015 al 2018 hanno quindi visto di fatto, invece della riduzione prevista, un aumento delle emissioni di gas serra. Il Consiglio di Stato nota che del resto le *Haut conseil pour le climat* ha evidenziato l'inadeguatezza delle politiche attuate per raggiungere gli obiettivi fissati.

Di fronte a queste carenze, un nuovo decreto del 21 aprile 2020 è venuto modificare significativamente la traiettoria della politica francese per il periodo 2019-2023 (2° budget carbonico) aumentando il tetto delle emissioni per questo periodo. Si noti, a questo proposito, che questo decreto è stato preso in considerazione dal Consiglio di Stato nella sua sentenza, benché sia stato preso dopo la data di nascita della decisione del governo e l'introduzione del ricorso¹⁸, il che è abbastanza insolito nel contenzioso dell'*excès de pouvoir*. Questo nuovo decreto del 21 aprile 2020 ha, allo stesso tempo, mantenuto l'obiettivo assegnato per il periodo successivo 2024-2028 (3° budget di carbonio) e, infine, ha fissato il tetto per il periodo 2029-2033 (4° budget di carbonio), il che consentirebbe di raggiungere l'obiettivo finale di ridurre le emissioni di gas serra del 40% nel 2030. Questa modifica delle traiettoria iniziale

¹⁶ riduzione delle emissioni di gas a effetto serra del 40% tra il 1990 e il 2030 al fine di raggiungere la neutralità carbonica entro il 2050.

¹⁷ Il decreto del 18 novembre 2015 prevedeva per il periodo 2015-2018, un tetto di 442 milioni di tonnellate CO₂eq per anno, per il periodo 2019-2023 399 Mt CO₂eq e per il periodo pour la période 2024-2028 358 Mt CO₂eq per anno.

¹⁸ Il ricorso è stato introdotto il 23 gennaio 2019.

porta a rimandare il grosso dello sforzo a dopo il 2020 (e anche dopo il 2023), secondo una traiettoria che non è mai stata raggiunta fino ad ora. Tuttavia, come scrive il Consiglio nella sua sentenza, un dubbio può sorgere dalla nuova traiettoria, poiché i dati scientifici più recenti, in particolare i rapporti pubblicati dal IPCC, mostrano, al contrario, un peggioramento dei rischi climatici con un aumento costante della temperatura entro il 2030 (in meno di 10 anni!), tanto che la Commissione europea sta pensando di proporre un aumento dell'obiettivo di riduzione delle emissioni di gas serra dell'Unione europea per il 2030. Questa conclusione del Consiglio di Stato può essere paragonata a quella della Corte costituzionale tedesca, quando afferma che le quantità di emissioni previste dalla *Klimaschutzgesetz* per il periodo fino al 2030 riducono considerevolmente le opzioni rimanenti per il periodo dopo il 2030.

Aggiungiamo che secondo le stime delle ONG che difendono il clima, l'obiettivo europeo di ridurre i gas a effetto serra del 55% nel 2030 sarebbe raggiunto in Francia solo nel 2059. E la neutralità carbonica entro il 2050 non sarebbe raggiunta prima del 2093...

6.7 Tenuto conto di tutte queste norme applicabili, comprese quelle che fissano la nuova traiettoria di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra dopo il 2020, il Consiglio di Stato ha ritenuto difficile valutare la legittimità della decisione impugnata nella misura in cui essa rifiuta di adottare "qualsiasi misura utile" al fine di contenere la curva delle emissioni di gas a effetto serra prodotte in Francia. Di fronte a questo dilemma, il relatore pubblico ha concluso che si trattava per il Consiglio di prendere posizione su una traiettoria essenzialmente per il futuro e che era quindi necessario un dibattito più approfondito e contraddittorio tra le parti per verificare la coerenza della traiettoria prevista con l'obiettivo di riduzione e per chiedere al governo, in particolare, di giustificare la sufficienza e l'efficacia della sua azione contro il riscaldamento globale. Di conseguenza, il Consiglio di Stato ha deciso di sospendere il suo giudizio e di prolungare l'istruttoria di questa controversia.

Si devono fare due osservazioni per spiegare il significato di questa decisione di sospendere il giudizio dopo una motivazione della sentenza così lunga sull'applicazione delle diverse norme internazionali, europee o nazionali:

6.8 Il Consiglio di Stato ha considerato la questione dell'effetto utile di un annullamento *pour excès de pouvoir*: infatti, non solo il giudice doveva statuire su una domanda di annullamento, ma il comune ricorrente aveva anche richiesto che fosse presa una misura di ingiunzione. Il Consiglio di Stato osserva che se dovesse emettere una tale ingiunzione in conseguenza di un eventuale annullamento, sarà portato, a dispetto del fatto che deve giudicare quale giudice dell'*excès de pouvoir*, a valutare la legalità della decisione amministrativa impugnata alla luce delle norme applicabili e delle circostanze prevalenti alla data in cui dovrà emettere la sua decisione finale sulla controversia. Ciò significa, per esempio, che se si pronuncia alla fine del 2021, il Consiglio di Stato terrà conto delle norme in vigore a quella data. Questo è un cambiamento significativo della regola tradizionale secondo la quale il giudice francese dell'eccesso di potere, quando si pronuncia su un ricorso per l'annullamento di un provvedimento amministrativo, prende in considerazione la data in cui questo provvedimento è stato preso e non la data di emissione della sentenza¹⁹.

E proprio dopo la sua sentenza resa il 19 novembre 2020, il governo ha sottomesso all'esame del Consiglio di Stato, nel quadro questa volta della sua funzione consultiva, un disegno di legge *portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets*. Questo disegno di legge contiene le disposizioni legislative proposte dal governo alla luce del lavoro svolto durante 9 mesi dalle 150 persone tirate a sorte e componendo la *Convention citoyenne pour le climat* sulla seguente domanda: "Come possiamo ridurre le emissioni di gas a effetto serra di almeno il 40% rispetto al 1990, rispettando la giustizia sociale?". Si può vedere questo disegno di legge come una risposta politica del governo alla decisione "*commune de Grande Synthe*". Il disegno di legge è attualmente in discussione in Parlamento, ma è stato pesantemente criticato per la sua presunta mancanza di ambizione, in particolare dalla corrente ecologista. Il *Conseil économique et social*²⁰ ha notato che il progetto di legge non sembra in grado di risanare la situazione climatica, anche se il tasso annuale di riduzione delle emissioni dovrebbe essere triplicato dividendole per sei entro il 2050.

¹⁹ « La légalité d'une décision s'apprécie à la date de la décision attaquée »

²⁰ Il quale è, *mutatis mutandis*, l'equivalente del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL)

Il disegno di legge ha comunque alcuni aspetti innovativi. Per esempio, introduce una nuova categoria di reato, “*l’écocide*”, nel codice ambientale. Il reato di ecicidio sarebbe costituito quando uno o più reati sono commessi intenzionalmente mentre sono noti i rischi di danni gravi e durevoli alla salute, alla flora, alla fauna o alla qualità dell'aria, dell'acqua o del suolo. Questo reato di ecicidio sarebbe punibile con dieci anni di prigione e una multa di 4,5 milioni di euro, che potrebbe essere aumentata fino a dieci volte il beneficio derivato dal reato...

7. La sentenza del Tribunale amministrativo di Parigi nell’*“Affaire du siècle”*

Molto prima della suddetta decisione del Consiglio di Stato, molte ONG consideravano insufficiente l'azione dello Stato francese in materia di clima. Sempre nel dicembre 2018, le tre associazioni *Oxfam France*, *Notre Affaire à tous*, *Greenpeace France* ed anche la *Fondation pour la nature et l'Homme* hanno indirizzato una domanda al governo francese affinché prenda le misure necessarie per recuperare il ritardo della Francia in materia di clima. Questa domanda è stata addirittura resa pubblica e in poche settimane è stata sostenuta da una petizione firmata da oltre 2 milioni di persone. Nel marzo 2019, le quattro ONG, insoddisfatte del rigetto della loro domanda da parte del governo²¹, hanno deciso di presentare un ricorso davanti al tribunale amministrativo di Parigi, al fine di sanzionare la responsabilità dello Stato per le sue carenze nella lotta contro il cambiamento climatico.

Siamo dunque con questo ricorso davanti al giudice amministrativo chiaramente sul terreno della responsabilità dello Stato e non sul terreno dell’*excès de pouvoir*, come nel caso *commune de Grande Synthe*: è richiesta la condanna dello Stato a risarcire un danno, in modo simbolico, poiché l'indennità richiesta è soltanto 1 euro.

Un tale ricorso è stato presentato dai suoi autori come senza precedenti in Francia²². Bisogna notare che il ricorso davanti al tribunale è stato presentato prima di quello presentato dal comune di Grande Synthe presso il Consiglio di Stato. L'iniziativa è

²¹ Datato 17 dicembre 2019

²² Non è in realtà la prima volta che il giudice amministrativo si pronuncia sulla responsabilità dello Stato per un danno all'ambiente. Rimane il fatto che è la prima volta che il giudice amministrativo si pronuncia su un ricorso al fine di vedere sanzionata la responsabilità dello Stato per una carenza sua nella lotta al cambiamento climatico.

stata battezzata dai suoi autori come niente meno che « *l’Affaire du siècle* ». È stato persino creato un sito web per invitare i cittadini a testimoniare sulla realtà del cambiamento climatico in Francia.

Per pronunciarsi sul ricorso, il tribunale amministrativo di Parigi, contrariamente all'approccio abituale in materia di responsabilità, ha cominciato col chiedersi se esisteva un danno. I ricorrenti chiedevano infatti il riconoscimento di un *préjudice écologique*, che fino ad allora non era stata riconosciuto dal giudice amministrativo. Bisogna ricordare che la Corte di Cassazione francese aveva ammesso l'esistenza del *préjudice écologique* in una sentenza del 25 settembre 2012, nel caso della petroliera *Erika*, il cui affondamento aveva gravemente inquinato le coste della Bretagna, ben prima che il legislatore francese, nel 2016, sancisse a sua volta il danno ecologico nel codice civile.

Anche se è una giurisdizione amministrativa, che in linea di principio non si riferisce direttamente al codice civile²³, il tribunale non ha esitato a basarsi su questo codice, per giudicare che i ricorrenti fossero legittimati a far valere un diritto a un risarcimento. Per riconoscere l'esistenza di questo danno, il tribunale di Parigi si è basato principalmente sui rapporti di valutazione *dell’Intergovernmental Panel on climate change* (IPCC), come hanno fatto le giurisdizioni olandesi (ma non il Conseil d’Etat!), sottolineando in particolare la pericolosità del cambiamento climatico nei prossimi 30 anni. Ha notato, per esempio, che il riscaldamento globale raggiungerebbe 1,5°C tra il 2030 e il 2052 se le emissioni di gas serra di origine antropica continuassero ad aumentare al ritmo attuale e che questo riscaldamento persisterebbe per diversi secoli, anche se queste emissioni dovessero diminuire, a causa della persistenza dei gas serra nell'atmosfera. Inoltre, un riscaldamento di 2°C piuttosto che di 1,5°C aumenterebbe seriamente questi vari fenomeni e le loro conseguenze. Il tribunale ha anche notato che il 62% della popolazione francese è molto esposta ai rischi causati dal riscaldamento globale.

Poi, dopo aver accertato i fatti alla luce dell'*expertise* internazionale, il tribunale ha considerato, solo in secondo luogo, la questione della responsabilità dello Stato per il danno ecologico. Per riconoscere tale responsabilità, il tribunale si è basato in gran parte sulle stesse norme quanto quelle che aveva citato il Consiglio di Stato nella sua

²³ il Conseil d’Etat di solito si riferisce ai “principi a cui si ispirano le disposizioni del codice civile”

sentenza “*commune de Grande Synthe*”²⁴: in particolare, ha sottolineato che lo Stato francese aveva scelto di sottoscrivere degli impegni internazionali e, a livello nazionale, di condurre una politica di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra in Francia, impegnandosi a raggiungere un certo numero di obiettivi in questo settore entro termini specifici e successivi. Di nuovo, si dà una risposta, come nella sentenza del Consiglio di Stato a questo proposito, a coloro che temono che il giudice consideri sia gli impegni internazionali sia gli obiettivi fissati dal legislatore come semplici programmi, senza un reale valore vincolante.

È sull'obiettivo preciso di ridurre i gas a effetto serra che il tribunale amministrativo ha riconosciuto che *une faute* una colpa doveva essere addebitata allo Stato.²⁵ L'analisi dei superamenti del bilancio carbonico per gli anni dal 2015 al 2019, cioè per gli anni precedenti la sentenza, è molto vicina a quella del Consiglio di Stato²⁶. Il tribunale ha considerato che lo Stato non aveva rispettato il suo primo bilancio carbonico e quindi non aveva realizzato le azioni suscettibili di ridurre le emissioni di gas a effetto serra. Il tribunale ha respinto l'obiezione dello Stato secondo cui gli obiettivi di una riduzione del 40% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990 e la neutralità carbonica entro il 2050 potrebbero essere raggiunti dopo il 2020. Si è quindi tenuto conto di una circostanza futura, vale a dire che il mancato rispetto da parte dello Stato della traiettoria stabilita per raggiungere questi obiettivi comporterebbe emissioni supplementari di gas a effetto serra, che sarebbero cumulative con le precedenti e produrrebbero effetti per tutta la durata di vita di questi gas nell'atmosfera, vale a dire circa 100 anni, aggravando così il danno ambientale lamentato.

Per quanto riguarda l'importo del risarcimento richiesto, i ricorrenti hanno chiesto solo una somma simbolica di 1 euro.

Ebbene, il tribunale ha rifiutato di concedere ai ricorrenti la somma di 1 euro! Il tribunale ha notato che il codice civile francese fissa regole specifiche per risarcire il *préjudice écologique*. Questo danno è di natura oggettiva e non è direttamente associato a una persona umana, come avviene nel diritto ordinario della

²⁴ Comunque il tribunale amministrativo si è anche riferito alla Charte de l'environnement.

²⁵ Per quanto riguarda altri obiettivi, come il miglioramento dell'efficienza energetica e l'aumento della quota di energie rinnovabili nel consumo finale lordo di energia, il tribunale ha constatato al contrario che le mancanze dello Stato francese non hanno contribuito direttamente all'aggravamento del danno ecologico. Il tribunale non ha dato dunque soddisfazione completa ai ricorrenti.

²⁶ Ma il tribunale ha la sua propria analisi e si basa su cifre leggermente diverse.

responsabilità. Quindi, il codice civile francese prevede che il danno ecologico viene risarcito principalmente *en nature*, cioè con misure di riparazione dell'ambiente. È solo se è impossibile in diritto o in fatto prendere tali misure che il giudice ordina al responsabile di pagare una somma al ricorrente o, se quest'ultimo non è in grado di prendere le misure necessarie, allo Stato, questa somma dovendo essere destinata ad ogni modo alla riparazione dell'ambiente. Il tribunale ha quindi applicato strettamente le disposizioni del codice civile e ha ritenuto che nella fattispecie, non era stato dimostrato che lo Stato non sarebbe stato in grado di risarcire in natura il danno ecologico. Di conseguenza la richiesta di risarcimento di 1 euro è stata respinta. Comunque, per quanto riguarda il risarcimento del danno morale, che era stato anche richiesto, il tribunale ha accettato di concedere 1 euro a ciascuna delle quattro associazioni o fondazioni ricorrenti.

Può essere alquanto sorprendente di vedere che il tribunale abbia dedicato così tanto tempo ad analizzare il danno ecologico, per poi rifiutare il risarcimento simbolico di 1 euro. Ma il riconoscimento dell'esistenza di un danno ecologico e di una carenza dello Stato nella lotta contro il riscaldamento globale era e rimane simbolicamente molto importante per i movimenti ambientalisti, che hanno fatto un'intensa comunicazione all'opinione pubblica intorno alla "sentenza straordinaria" del tribunale amministrativo: "È una vittoria storica per il clima! E questa vittoria è grazie a voi, grazie ai 2,3 milioni di persone che sostengono *l'Affaire du Siècle*". Così hanno reagito le associazioni ricorrenti.

Soprattutto, le associazioni sanno bene che il caso non è concluso! Temevano che, anche se il tribunale avesse accettato il loro ricorso, non sarebbe stato in grado di indicare allo Stato come agire in seguito. Ma non si deve dimenticare che il tribunale era stato adito, oltre alle conclusioni ai fini di vedere affermata la responsabilità dello Stato, da conclusioni ai fini di ingiunzione, come il *Conseil d'Etat* nel caso del comune di Grande Synthe. Infatti, nel loro ricorso le associazioni hanno anche chiesto al tribunale di ordinare allo Stato la cessazione di tutte le sue inadempienze rispetto ai suoi obblighi di lotta contro il cambiamento climatico, e in particolare l'adozione delle misure necessarie per ridurre le emissioni di gas serra nell'atmosfera, con l'idea che sono assolutamente necessari ulteriori sforzi per il futuro. Hanno anche menzionato la necessità di proteggere la vita e la salute dei cittadini dai rischi associati al cambiamento climatico.

Non era ovvio che il tribunale si sarebbe pronunciato su una domanda di ingiunzione nel quadro di un ricorso di cui le conclusioni principali erano esclusivamente ai fini di risarcimento. Ma il contenzioso sul clima ha le sue specificità. Siccome c'era una carenza da parte dello Stato e tenendo conto del fatto che il danno ecologico poteva persistere fino alla data della sentenza definitiva, il tribunale ha ritenuto di avere il potere di ingiungere allo Stato di porre fine al suo comportamento. Su questo punto, e sulla scia del Consiglio di Stato, il tribunale ha osservato che lo stato dell'istruttoria non gli consentiva di determinare con precisione le misure da prescrivere allo Stato. Di conseguenza, ha deciso un *supplément d'instruction*, sospendendo così il processo. Come ha fatto il Consiglio di Stato, il tribunale amministrativo si riserva il diritto di valutare la situazione delle emissioni di gas a effetto serra esistente alla data della sentenza che dovrà pronunciare sulle conclusioni di ingiunzione. Una nuova udienza dovrà quindi aver luogo, a meno che lo Stato non appelli la sentenza.

In conclusione:

Bisogna notare la particolarità del controllo del giudice amministrativo francese sull'attività del governo nella lotta al riscaldamento globale. Il controllo che sarà esercitato quando il Consiglio di Stato e il Tribunale amministrativo di Parigi renderanno le loro decisioni definitive nell'ambito dei due casi sopra menzionati, ha un punto preciso di impatto: la lotta contro le emissioni di gas a effetto serra. Inoltre, mentre l'efficacia della giustizia è spesso criticata, perché spesso interviene in ritardo, il controllo qui viene esercitato in un lasso di tempo ben preciso, secondo gli elementi giuridici e fattuali esistenti alla data in cui le decisioni vengono rese. Così, le due giurisdizioni potranno ordinare al governo di prendere misure contro le emissioni di gas a effetto serra a tempo debito, e per di più in una prospettiva che comprende anche una valutazione a medio termine, 2030 o addirittura 2050. L'ingiunzione data al governo sarà eventualmente accompagnata da sanzioni sotto forma di una multa. Il controllo del giudice amministrativo è quindi straordinariamente stretto e preciso.

La domanda sorge spontanea: Questo controllo è sufficiente per salvare il clima? Il giudice può salvare il clima? Il giudice amministrativo, da solo, non può certo fare tutto! Naturalmente, ci sono anche altri giudici, e non possiamo che essere impressionati quando vediamo che un tribunale dell'Aia ha appena ordinato alla multinazionale del petrolio Shell di ridurre le sue emissioni di anidride carbonica del

45% entro il 2030. E naturalmente, oltre al giudice, c'è il potere politico e la mobilitazione dei cittadini. Ma per quanto riguarda il ruolo del giudice in generale, possiamo solo notare che attualmente stiamo assistendo a un intervento attivo del potere giudiziario in diversi paesi europei nella lotta contro il cambiamento climatico, la cui efficacia dovremo valutare in futuro, forse in un prossimo convegno della nostra associazione.

30/05/2021 11:20