



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Le molteplici sfumature del cambiamento climatico attraverso le lenti della risoluzione delle controversie

Intervento di Paolo Angelini
Vice Direttore Generale della Banca d'Italia

Convegno Unidroit - Roma TRE

Roma, 8 novembre 2024

1. Premessa

La Banca d'Italia è da tempo un'attenta osservatrice dei temi legati all'ambiente, al cambiamento climatico e alla sostenibilità, per quattro ragioni principali. In primo luogo, gli sviluppi in questi campi possono avere conseguenze per l'economia e devono essere compresi a fondo per condurre la politica monetaria. In secondo luogo, la Banca considera i rischi legati al clima – fisici e di transizione – nello svolgimento delle sue funzioni di vigilanza e di stabilità finanziaria, in quanto essi alimentano le classiche categorie di rischio a cui sono esposti gli intermediari (credito, mercato, operativo, liquidità). In terzo luogo, la Banca, pur non essendo soggetta alla legislazione climatica dell'UE, è impegnata a ridurre la propria impronta ambientale; dal 2010 pubblica un [Rapporto annuale sull'ambiente](#) e sta lavorando per azzerare le proprie emissioni nette di gas a effetto serra entro il 2050¹. Infine, la banca possiede un portafoglio relativamente ampio di attività per scopi non legati alla politica monetaria e si impegna a investirlo secondo criteri di sostenibilità².

Questa attenzione alle tematiche ambientali è condivisa a livello internazionale da oltre 140 banche centrali e autorità di vigilanza che hanno aderito al Network for Greening the Financial System (NGFS). Il Network, lanciato nel 2017, ha l'obiettivo di condividere analisi, metodologie, esperienze e buone prassi in campo ambientale, con particolare attenzione ai rischi climatici.

Da questa breve panoramica, appare chiaro che il tema della conferenza odierna, il rischio legale derivante dai cambiamenti climatici e da altre controversie legate all'ambiente, rientra a pieno titolo nell'ambito di competenza della Banca d'Italia e, più in generale, dell'intera comunità delle banche centrali e delle autorità di vigilanza.

¹ Si veda il [Piano Strategico della Banca d'Italia per il 2023-2025](#).

² I criteri di investimento sostenibile sono definiti nella [Carta degli investimenti responsabili della Banca d'Italia](#). I progressi e i risultati sono descritti nella [Relazione annuale sugli investimenti sostenibili e i rischi climatici](#).

2. Schema del contenzioso legato al clima e all'ambiente

Il contenzioso legato al clima è in crescita in tutto il mondo. Il numero di cause avviate ogni anno è passato da una dozzina nel 2004 a circa 250 negli ultimi tempi (fig. 1)³. Il numero più alto è stato registrato negli Stati Uniti (1.745 cause in totale dalla metà degli anni Ottanta), seguiti da Regno Unito (139) e Australia (132). Nei Paesi a basso reddito e in via di sviluppo sono stati osservati finora relativamente pochi casi, ma il loro numero è in crescita. L'anno scorso, il maggior numero di nuovi casi, oltre agli Stati Uniti (129), è stato registrato nel Regno Unito, in Brasile e in Germania (con 24, 10 e 7 casi, nell'ordine). Questi risultati possono essere collegati a recenti sviluppi giuridici in quei paesi.

Nel 2023 55 paesi avevano sperimentato casi di contenzioso in materia di clima e ambiente. Anche i tribunali e le istituzioni internazionali, tra cui l'ONU e l'OMC, hanno emesso sentenze, fornito consulenza o trattato reclami in materia di cambiamenti climatici⁴.

Le cause sono tipicamente intentate contro imprese e, nella maggior parte dei casi, governi, con obiettivi e caratteristiche diverse.

Per quanto riguarda le imprese, inizialmente le cause sono state intentate prevalentemente contro aziende del settore dei combustibili fossili, ma si sono gradualmente estese a una varietà di settori, dagli utilizzatori di combustibili fossili come le compagnie aeree, all'industria alimentare e delle bevande, al commercio elettronico e, più recentemente, alle aziende che operano nel settore della deforestazione, dell'agricoltura e delle catene di approvvigionamento alimentare (fig. 2).

Un numero crescente di casi riguarda banche e altre istituzioni finanziarie⁵. Queste azioni legali spesso si basano sulla tesi che gli investimenti nelle industrie dei combustibili fossili alimentano i rischi climatici, e mirano a frenare i flussi finanziari verso queste industrie⁶.

La maggior parte delle cause cerca di spingere le imprese a essere più trasparenti sul loro impatto climatico e ad allinearsi agli obiettivi internazionali di riduzione delle emissioni. Si osserva una tendenza in crescita per le cause riguardanti accuse di *greenwashing* e per quelle che fanno leva sull'evoluzione degli standard di condotta aziendale responsabile⁷.

La maggior parte delle cause relative al clima e all'ambiente sono intentate contro i governi, spesso per non aver rispettato gli obblighi internazionali in materia di clima,

³ J. Setzer e C. Higham, "Global trends in climate change litigation: 2024 snapshot", Giugno 2024.

⁴ Complessivamente, includendo Paesi, tribunali e organismi internazionali, 65 giurisdizioni hanno sperimentato controversie sui cambiamenti climatici (United Nations Environmental Program, [Global climate litigation report. 2023 Status review](#)). La fonte più completa su questo tema, gestita dal Sabin Centre for Climate change Law della Columbia University, è il [Climate Change Litigation Databases](#).

⁵ NGFS, "Climate-related litigation: recent trends and developments", 2023.

⁶ NGFS, "Micro-prudential supervision of climate-related litigation risks", 2023.

⁷ Si vedano ad esempio le [Linee guida dell'OCSE per le imprese multinazionali sulla condotta responsabile delle imprese, 2023](#); M. Rajavuori, A. Savaresi e H. van Asselt, (2023), [Mandatory due diligence laws and climate change litigation: Bridging the corporate climate accountability gap?](#) Regulation & Governance, 17: 944-953.

in particolare gli obiettivi di emissioni di gas climalteranti, o per questioni relative alla perdita di biodiversità e, più in generale, al degrado della natura e all'adattamento per le comunità vulnerabili⁸. Le stesse banche centrali e le autorità di vigilanza sono state citate in giudizio per questioni legate al clima⁹.

Sebbene la maggior parte delle cause abbia origine dai tentativi dei querelanti di combattere il cambiamento climatico e il degrado della natura, anche le reazioni contro le politiche ESG stanno alimentando le controversie. In alcuni casi gli investitori citano in giudizio i governi o le società per i danni derivanti dalle politiche climatiche adottate per rispettare l'accordo di Parigi del 2015. Questo tipo di contenzioso, spesso affrontato tramite arbitrato in condizioni di riservatezza, si basa su specifiche clausole contrattuali o disposizioni dei trattati che prevedono l'invarianza del quadro giuridico per determinati investimenti. Un'altra variante di queste cause aziendali "anti-ESG" riguarda le organizzazioni non governative e gli attivisti che promuovono mozioni ambiziose sul clima nelle assemblee generali degli azionisti¹⁰. In altri casi, queste cause nascono da argomenti di "giusta transizione", con l'obiettivo di mitigare problemi socioeconomici (disuguaglianza, effetti distributivi) provocati dall'azione contro il cambiamento climatico¹¹. Altri casi ancora riguardano potenziali compromessi tra clima e biodiversità o altri obiettivi ambientali (i cosiddetti casi "verde contro verde"). Complessivamente, nel 2023 le controversie non allineate con gli obiettivi climatici hanno rappresentato quasi 50 casi su un totale di 230¹².

Le informazioni pubbliche sul valore delle richieste di risarcimento legate al clima e sui danni decisi dai tribunali sono assai scarse. Ciò è dovuto in parte alla relativa novità del fenomeno e al fatto che, finora, i querelanti hanno spesso richiesto azioni correttive piuttosto che danni.

3. Contenzioso in materia di clima e rischio ambientale: la prospettiva dell'UE

Questa sintetica rassegna del fenomeno delle controversie ambientali suggerisce alcune osservazioni dal punto di vista della banca centrale e dell'autorità di vigilanza. La prima è che il rischio di contenzioso può avere un impatto negativo sugli intermediari finanziari, attraverso vari canali. Un canale diretto riguarda il *greenwashing*. Recentemente, controversie di questo tipo contro gli intermediari sono state promosse in Francia,

⁸ Due casi emblematici sono [Urgenda Foundation v. State of Netherlands](#) nel 2015 e [Neubauer et al v. Germany](#) nel 2020.

⁹ Cfr. Le azioni avviate da Client Earth contro la [National Bank of Belgium](#) nel 2021 e contro la [Financial Conduct Authority](#) del Regno Unito nel 2023.

¹⁰ Programma ambientale delle Nazioni Unite, cit.; J. Peel e H. Osofsky, 2020, [Climate Change Litigation. Annual Review of Law and Social Science](#).

¹¹ Cfr. [Government Atacama vs Chile Ministry of Mining](#) nel 2022, un caso di sfruttamento del litio senza compartecipazione pubblica e valutazione ambientale.

¹² J. Setzer e C. Higham, 2024, cit.

Stati Uniti e Canada¹³. Come già detto, gli intermediari possono essere citati in giudizio anche perché finanziano imprese che contribuiscono al cambiamento climatico o danneggiano la natura¹⁴. Naturalmente, gli intermediari possono anche essere indirettamente colpiti da controversie intentate contro le aziende loro clienti, nella misura in cui queste azioni mettono a repentaglio la redditività di queste ultime o creano danni alla reputazione dell'intermediario.

Una seconda osservazione è che il rischio di contenzioso cresce parallelamente allo sviluppo di quadri giuridici che cercano di affrontare i cambiamenti climatici e il degrado della natura. Questa correlazione (prevedibile: non può esistere una causa legale in assenza di una base giuridica) suggerisce che il numero di casi sia destinato a crescere ulteriormente man mano che la legislazione diventa più pervasiva. Si pensi alla legislazione sulla trasparenza approvata dalle principali giurisdizioni: la Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) nell'UE, le nuove regole adottate dalla Securities and Exchange Commission statunitense nel 2024. È chiaro che un'azienda sarà ritenuta responsabile dell'accuratezza dei propri dati. Inoltre, una maggiore trasparenza può essere sfruttata da chi intende avviare un contenzioso.

In questo contesto, la nuova Direttiva UE sul dovere di diligenza nel settore societario (Corporate Sustainability Due Diligence Directive, CSDDD)¹⁵ merita una menzione. Questa direttiva promuove l'adozione di un comportamento sostenibile e responsabile da parte delle aziende, astenendosi da azioni con effetti negativi sui diritti umani o sull'ambiente, sia all'interno che all'esterno dell'Europa. La Direttiva si applica alle società, ma non a tutte, comprese le imprese finanziarie regolamentate. Le grandi imprese saranno tenute a rispettare gli obblighi di diligenza per le proprie attività e per quelle dell'intera catena del valore, cioè per i fornitori e per le imprese clienti. La CSDDD richiede inoltre a tutte le imprese soggette di adottare piani di transizione compatibili con l'Accordo di Parigi.

Le imprese finanziarie soggette alla CSDDD godono di un'importante deroga, che esclude le imprese clienti a valle della loro catena del valore (in sostanza, i debitori) dall'ambito di applicazione della normativa. A mio avviso, tale deroga è opportuna in questa fase. La CSRD migliorerà la rendicontazione per le grandi imprese e le piccole e medie imprese (PMI) quotate, ma riguarderà la stragrande maggioranza delle PMI; ciò renderebbe praticamente impossibile per gli intermediari attuare gli obblighi di diligenza a valle. Tuttavia, una clausola di revisione della direttiva lascia aperta la possibilità di eliminare questa deroga, estendendo gli obblighi a valle anche agli intermediari finanziari.

La CSDDD introduce un regime armonizzato di responsabilità civile per i danni causati dal mancato rispetto degli obblighi di diligenza, che dovrà essere attuato a livello nazionale.

¹³ Si veda la [denuncia all'Autorité des marchés financiers](#) da parte di Client Earth contro Blackrock, la [sanzione](#) della SEC nei confronti di DWS Investment Management Americas Inc. e l'[indagine](#) avviata dall'Ufficio per la concorrenza nei confronti di Royal Bank of Canada.

¹⁴ Si vedano i due casi di [Amis de la terre](#) e [Commissao Pastoral](#) contro BNP Paribas nel 2023; NGFS, "[Nature-related litigation: emerging trends and lessons from climate-related litigation](#)", 2024.

¹⁵ [Direttiva \(UE\) 2024/1760](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, sul dovere di diligenza in materia di sostenibilità delle imprese, che modifica la direttiva (UE) 2019/1937 e il regolamento (UE) 2023/2859.

L'obiettivo è quello di creare condizioni di parità nell'UE e di evitare il "forum shopping" (la scelta della giurisdizione più favorevole da parte dei querelanti).

Le considerazioni precedenti suggeriscono che l'applicazione della CSDDD da parte degli Stati membri dell'UE – prevista per luglio 2026 – potrebbe alimentare le controversie in materia ambientale, soprattutto per le imprese ma anche per gli intermediari, soprattutto se, in futuro, la clausola di revisione li rendesse responsabili per le imprese che finanziano. Questa ipotesi è coerente con alcuni recenti casi di contenzioso osservati in Paesi in cui la legislazione nazionale simile alla CSDDD è già in vigore (ad esempio, Francia e Paesi Bassi¹⁶).

4. Conclusioni

La legislazione che mira a proteggere il pianeta e le generazioni future dai cambiamenti climatici e dal degrado dell'ecosistema ha fatto importanti progressi in tutto il mondo. Questa legislazione crea potenti incentivi per le imprese a cambiare il loro comportamento; accanto alle tasse sulle emissioni di gas climalteranti e ai programmi di incentivazione, è uno strumento indispensabile nelle mani dei governi, se vogliamo che le nostre economie siano indirizzate verso un percorso sostenibile. Gli obblighi e le sanzioni introdotti dalla legislazione le conferiscono il necessario potere deterrente.

Allo stesso tempo, una legislazione che miri a guidare efficacemente la lotta al cambiamento climatico deve bilanciare attentamente ambizione e fattibilità. Richieste troppo ambiziose potrebbero rischiare di naufragare di fronte ai contraccolpi provenienti non solo dalle grandi compagnie petrolifere mondiali e da altri grandi inquinatori, ma anche dai cittadini che temono per il proprio lavoro, nonché dagli investitori. L'Europa, che ha avuto un ruolo di primo piano nello sviluppo di una legislazione ambiziosa sul clima, ha fornito di recente diversi esempi di quest'ultimo tipo. Oltre che dal sistema giudiziario, i contraccolpi possono provenire anche dagli elettori. I governi e gli organi legislativi eletti hanno la responsabilità principale nella lotta al cambiamento climatico. Devono essere consapevoli dei possibili effetti indesiderati delle loro politiche e normative. Un eccesso di contenzioso potrebbe essere uno di questi. Un aumento eccessivo dell'onere per il sistema giudiziario non andrebbe a vantaggio della causa climatica.

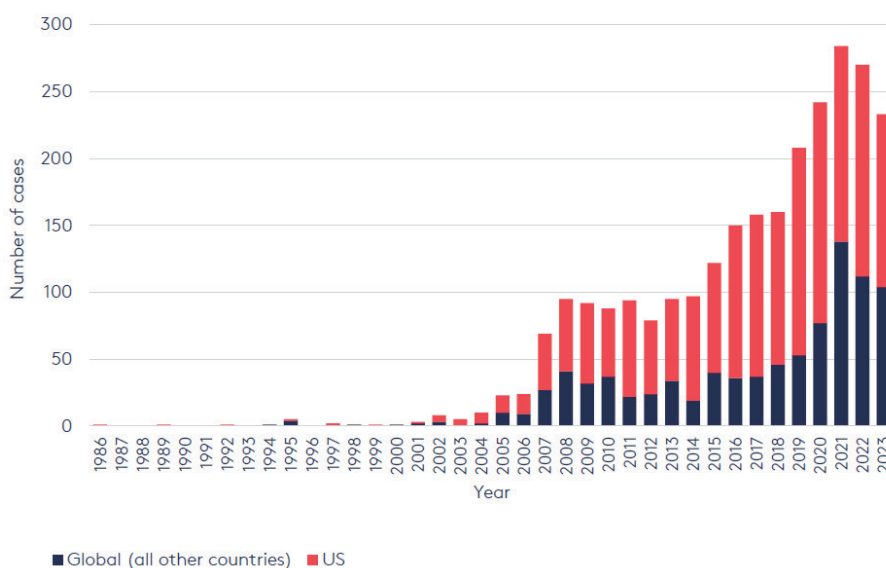
Il rischio di contenzioso su questioni ambientali è un fenomeno emergente e importante. Sono certo che il workshop di oggi contribuirà alla sua conoscenza e comprensione.

Ringrazio Unidroit per l'organizzazione dell'evento, i relatori e i partecipanti per la loro presenza.

¹⁶ In Francia è stato recentemente avviato un contenzioso basato sul ruolo di una grande banca nel finanziamento di produttori di combustibili fossili e nella deforestazione del bacino amazzonico (cfr. nota 15). Nei Paesi Bassi nel 2019 la causa [Mileudefensie against Royal Dutch Shell](#) ha imposto alla compagnia petrolifera di ridurre le emissioni complessive del 45 per cento entro il 2030 (la sentenza è stata impugnata).

Figura 1

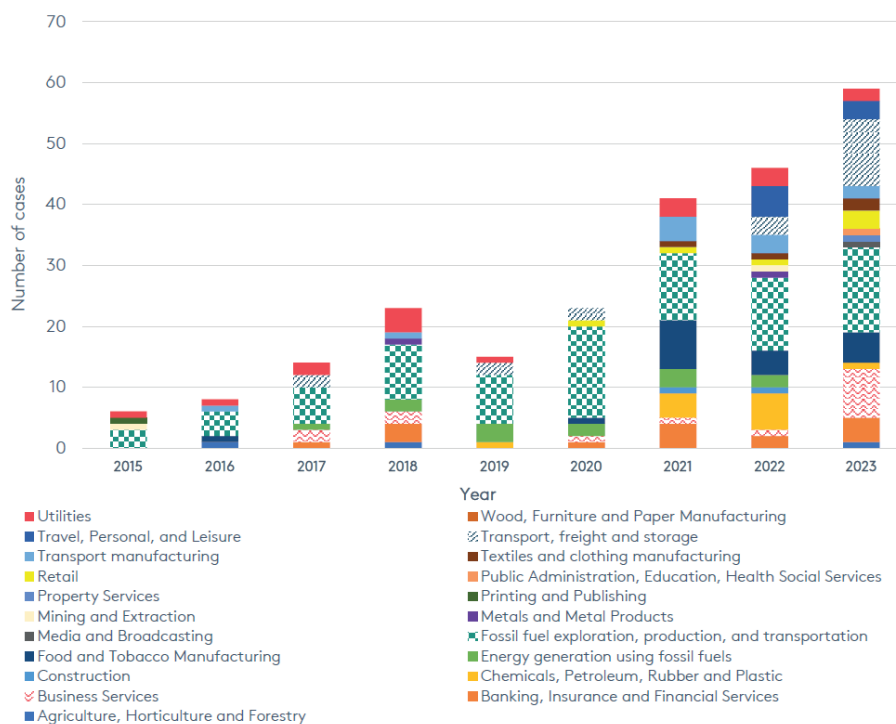
Numero di contenziosi legati al clima all'interno e all'esterno degli Stati Uniti (1986-2023)



Fonte: J. Setzer e C. Higham, "Global trends in climate change litigation: 2024 snapshot", giugno 2024.

Figura 2

Numero di aziende coinvolte in controversie climatiche (2015-2023)



Fonte: J. Setzer e C. Higham, "Global trends in climate change litigation: 2024 snapshot", giugno 2024.

