

# Progetti Tecnologie Procedure

## 2/2023

### Cambiamento climatico: il ruolo delle Corti

Contenzioso climatico  
e diritti umani

Contenzioso climatico  
davanti alle Corti nazionali

Contenzioso climatico  
nel diritto UE

Corte EDU e lotta ai  
cambiamenti climatici  
antropogenici

Contenzioso climatico  
davanti alle Corti  
interamericana  
e africana

Cambiamento climatico  
nel sistema onusiano  
dei diritti umani

Contenzioso climatico  
davanti alla Corte  
Internazionale  
di Giustizia



## Editoriale

<b>Contenzioso climatico e diritti umani</b>	
<i>Alessandro Pazzaglia</i> .....	5

## Regole e procedure

<b>Il contenzioso climatico davanti alle Corti nazionali</b>	
<i>Alessio Scarcella</i> .....	6
<b>Il contenzioso climatico nel diritto UE</b>	
<i>Simone Vezzani</i> .....	15

## Esperienze e prospettive

<b>Corte Edu e lotta ai cambiamenti climatici antropogenici: l'ora di una svolta</b>	
<i>Alessandro Pazzaglia</i> .....	25

## Regole e procedure

<b>Il contenzioso climatico davanti alle Corti interamericana e africana per i diritti umani</b>	
<i>Gianfranco Gabriele Nucera</i> .....	37

## Esperienze e prospettive

<b>Il cambiamento climatico nel sistema onusiano dei diritti umani</b>	
<i>Cristiana Angelini</i> .....	48

## Regole e procedure

<b>Il contenzioso climatico davanti alla Corte Internazionale di Giustizia</b>	
<i>Michele Carducci</i> .....	57



#### REDAZIONE

Per informazione in merito a contributi, articoli ed argomenti trattati scrivere o telefonare a:

#### IPSOA Redazione



Casella Postale 12055 - 20120 Milano  
telefono 02.82476.022 - 023  
e-mail: redazione.riviste.sicurezza-it@wolterskluwer.com

#### AMMINISTRAZIONE

Per informazioni su gestione abbonamenti, numeri arretrati, cambi d'indirizzo, ecc.

scrivere o telefonare a:

#### IPSOA Servizio Clienti

Casella postale 12055 - 20120 Milano  
telefono 02.824761 - telefax 02.82476.799  
Servizio risposta automatica:  
telefono 02.82476.999  
e-mail: info.commerciali@wki.it

#### EDITRICE

Wolters Kluwer Italia s.r.l.  
Via dei Missaglia n. 97 Edificio B3 - 20142 Milano (MI)

#### INDIRIZZO INTERNET

Compreso nel prezzo dell'abbonamento il servizio Edicola Professionale, consultabile all'indirizzo: [www.edicolaprofessionale.com/ambientesviluppo](http://www.edicolaprofessionale.com/ambientesviluppo)

#### DIRETTORE RESPONSABILE

Giulietta Lemmi

#### DIREZIONE SCIENTIFICA

Franco Giampietro, Alberto Muratori

#### COMITATO SCIENTIFICO

Alessandro Andronio, Marco Calabrò, Enrico Cancila, Marcello Cecchetti, Paolo Dell'Anno, Francesco Fonderico, Riccardo Fuzio, Giuseppe Garzia, Vittorio Giampietro, Alfredo Montagna, Riccardo Montanaro, Vincenzo Paone, Luca Prati, Chiara Prevete, Alberta Leonarda Vergine

#### REDAZIONE

Andrea Bianchi, Stefania del Monte, Veronica Lodato, Marta Piccolboni

#### HANNO COLLABORATO

Cristiana Angelini, Michele Carducci, Gianfranco Gabriele Nucera, Alessandro Pazzaglia, Alessio Scarcella, Simone Vezzani

#### REALIZZAZIONE GRAFICA

Wolters Kluwer Italia S.r.l.

#### FOTOCOMPOSIZIONE

Integra Software Services Pvt. Ltd.

#### PUBBLICITÀ:



Wolters Kluwer

E-mail: [advertising-it@wolterskluwer.com](mailto:advertising-it@wolterskluwer.com)  
[www.wolterskluwer.it](http://www.wolterskluwer.it)

Via dei Missaglia n. 97  
Edificio B3 - 20142 Milano (MI)

Autorizzazione Tribunale di Milano n. 4 del 16 gennaio 1993  
Iscritta nel Registro Nazionale della Stampa con il n. 3353 vol. 34 foglio 417 in data 31 luglio 1991  
Iscrizione al R.O.C. n. 1702

#### ABBONAMENTI

Gli abbonamenti, in modalità digitale, hanno durata 12 mesi con formula rolling dalla data di sottoscrizione e si intendono rinnovati, in assenza di disdetta da comunicarsi entro 60 gg. prima della data di scadenza a mezzo raccomandata A.R. da inviare a Wolters Kluwer Italia S.r.l. Via dei Missaglia n. 97 Edificio B3 - 20142 Milano (MI)  
Servizio Clienti: tel. 02.824761 -  
Indirizzo internet: [www.servizioclienti.wki.it](http://www.servizioclienti.wki.it)  
e-mail: [servizioclienti.ipsoa@wolterskluwer.com](mailto:servizioclienti.ipsoa@wolterskluwer.com)

#### ITALIA

Abbonamento digitale 12 mesi: € 235,00 + IVA

#### ESTERO

Abbonamento digitale 12 mesi: € 235,00

#### MODALITÀ DI CONSULTAZIONE

La rivista è consultabile in formato digitale su pc, tablet (iOS e Android) e smartphone (Android). I fascicoli possono essere scaricati da: [edicolaprofessionale.com/ambiente-edicola](http://edicolaprofessionale.com/ambiente-edicola) - da App Edicola Professionale, disponibile gratuitamente su AppStore, Google Play, Samsung Apps o Amazon AppStore for Android.

#### MODALITÀ DI VERSAMENTO

— Versare l'importo sul c.c.p. n. 583203 intestato a Wki s.r.l. Gestione incassi - Via dei Missaglia n. 97 Edificio B3 - 20142 Milano (MI)

oppure

— Inviare assegno bancario/circolare non trasferibile intestato a Wolters Kluwer Italia s.r.l. Indicare nella casuale del versamento il titolo della rivista e l'anno dell'abbonamento

Arretrati: consultabili online a partire dal 2005, con abbonamento alla Raccolta delle annate.  
Abbonamento 12 mesi: € 445 + IVA oppure € 223 + IVA per gli abbonati alla rivista.

#### DISTRIBUZIONE

Vendita esclusiva per abbonamento

Il corrispettivo per l'abbonamento a questo periodico è comprensivo dell'IVA assolta dall'editore ai sensi e per gli effetti del combinato disposto dell'art. 74 del D.P.R. 26/10/1972, n. 633 e del D.M. 29/12/1989 e successive modificazioni e integrazioni.

Egregio Abbonato,  
ai sensi dell'art. 13 del Regolamento (UE) 2016/679 del 27 aprile 2016, "relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati)", La informiamo che i Suoi dati personali sono registrati e custoditi su database elettronici situati nel territorio nazionale e di Paesi appartenenti allo Spazio Economico Europeo (SEE), o paesi terzi che garantiscono un adeguato livello di protezione dei dati. Wolters Kluwer Italia S.r.l., in qualità di Titolare del trattamento, utilizzerà i dati che La riguardano per finalità amministrative e contabili. I Suoi recapiti postali e il Suo indirizzo di posta elettronica potrebbero essere anche utilizzati ai fini di vendita diretta di prodotti o servizi analoghi a quelli della presente vendita.

Lei ha il diritto di chiedere a Wolters Kluwer Italia S.r.l. l'accesso ai dati personali che La riguardano, nonché la rettifica, la cancellazione per violazione di legge, la limitazione o l'opposizione al loro trattamento ai fini di invio di materiale pubblicitario, vendita diretta e comunicazioni commerciali. Lei ha, inoltre, il diritto di revocare il consenso in qualsiasi momento, senza pregiudicare la liceità del trattamento basata sul consenso prestato prima della revoca, nonché di proporre reclamo all'Autorità Garante per il trattamento dei dati personali ai sensi dell'art. 77 del Regolamento UE 679/2016.

L'elenco aggiornato dei responsabili e delle persone autorizzate al trattamento è consultabile presso la sede di Wolters Kluwer Italia S.r.l. - Via dei Missaglia, n. 97, Edificio B3 - 20142 Milano (MI).

# Contenzioso climatico e diritti umani

La difesa del pianeta e del genere umano, come entità quest'ultima strettamente interdipendente dalla prima, passa anche per i "Tribunali".

Di questo si è parlato nell'incontro di studio di Assisi del 30 settembre 2023 che ha focalizzato l'attenzione sulle cause climatiche c.d. strategiche (quelle in cui il fatto dedotto in giudizio è il mutamento climatico e si chiede al giudice la condanna di uno Stato o di un'impresa per non avere, negligenemente, adempiuto all'obbligazione climatica, cioè per non essersi adoperati efficacemente per la riduzione delle emissioni di gas-serra clima-alteranti o per non avere adottato idonee misure di adattamento), da non confondere con le cause c.d. comuni, anche climatiche (quelle in cui il fatto dedotto in giudizio non è il mutamento climatico ma vi è solo un richiamo argomentativo ad esso, ad es. si può contestare in giudizio la legittimità di un provvedimento di autorizzazione ambientale a costruire un impianto industriale, per non avere l'ente autorizzante congruamente ponderato le ricadute dell'attività economica autorizzata sul riscaldamento globale in corso). L'obiettivo è stato quello di fare il punto sullo stato di avanzamento del contenzioso climatico, nelle varie

sedi giurisdizionali e "para-giurisdizionali", e sull'impiego giudiziario delle norme che riconoscono e tutelano i diritti umani per contrastare il fenomeno del riscaldamento globale. Seguendo l'ordine degli interventi, ci si è soffermati dapprima, sui casi più significativi portati all'attenzione delle Corti nazionali, per poi ampliare progressivamente il cono visivo verso le Corti europee e, infine, verso Corti o, comunque, Organismi internazionali di monitoraggio dei diritti umani.

I contributi qui raccolti sono gli Atti del Convegno "Contenzioso climatico e diritti umani" tenutosi ad Assisi in data 30 settembre 2023, nell'ambito dell'"Umbria Green Festival". Si ringraziano, in particolare, il Direttore artistico del Festival Daniele Zepparelli e tutti i relatori intervenuti che hanno curato i vari "segmenti" del contenzioso climatico: Alessio Scarcella (giurisdizioni nazionali), Simone Vezzani (CGUE), Alessandro Pazzaglia (Corte edu), Gianfranco Nucera (Corti interamericana e africana per i diritti umani), Laura Magi (Comitati onu per i diritti umani e i diritti del fanciullo), Michele Carducci (CIG) e Pietro Pustorino (conclusioni).

**Alessandro Pazzaglia**

# Il contenzioso climatico davanti alle Corti nazionali

Alessio Scarcella (\*)

Il concetto di “giustizia climatica” conferisce ai cambiamenti climatici mondiali una dimensione etica e politica, e non solo strettamente ambientale. In generale, esso riconosce l’esigenza di considerare l’equità dell’impatto, spesso sproporzionato, dei cambiamenti climatici sui cittadini e sulle comunità sia nelle economie in via di sviluppo che in quelle sviluppate, riconoscendo anche che le categorie più vulnerabili e più povere sono spesso quelle che ne subiscono l’impatto maggiore anche se sono le meno responsabili delle emissioni che tale impatto determinano. Giustizia climatica significa rendere giustizia sia alle persone sia all’ambiente da cui dipendiamo. Essa, infatti, non concerne solo chi è vittima diretta degli effetti dei cambiamenti climatici ma anche coloro che sono colpiti dai fattori che determinano tali cambiamenti, a causa della loro dipendenza da beni, servizi e stili di vita associati a emissioni elevate e ad un basso livello di efficienza delle risorse. La giustizia climatica crea quindi un nesso fra i diritti umani e lo sviluppo, tutelando i diritti delle persone più vulnerabili e garantendo un’equa condivisione degli oneri e dei benefici del cambiamento climatico e dei suoi impatti; essa include concetti come parità di genere, giustizia sociale e diritto allo sviluppo. Pertanto, le stesse leggi sul mutamento climatico potrebbero risultare inadeguate a proteggere i diritti delle persone e dei popoli, se il fenomeno non verrà compreso anche culturalmente dai cittadini: solo in tal caso sembra che il concetto di ‘giustizia climatica’ anche internazionale verrà considerato necessario, perché imposto dalla pubblica opinione a tutela del bene primario della vita. La speranza è quindi che le Corti si pongano come garanti dei diritti ambientali dei cittadini e possano così contribuire alla lotta al cambiamento climatico.

## Premessa: contenzioso climatico

Con contenzioso climatico (1), come ricorda la dottrina che si è occupata dell’argomento,

si fa riferimento alle azioni legali che riguardano il cambiamento climatico (2).

Lo scopo è, talvolta, quello di avere un risarcimento per i costi relativi alle misure

di adattamento che è stato necessario implementare perché i governi locali o nazionali non sono stati in grado di mitigare i cambiamenti climatici. Altre volte,

(\*) Consigliere della Suprema Corte di cassazione, Professore a contratto di Diritto penale 2 presso la LUISS Guido Carli e docente presso le Scuole di Specializzazione per le Professioni Legali delle Università degli Studi di Firenze e Siena.

(1) Il presente contributo rappresenta lo sviluppo della relazione dal titolo “Il contenzioso climatico davanti alle Corti Nazionali”, tenuta in data 30 settembre 2023 nel focus giuridico dal titolo “La giurisprudenza della Corte Europea dei diritti umani in materia ambientale e climatica; Contenzioso climatico e diritti umani”, in seno alla manifestazione “Gli Stati Generali della Transizione Ecologica”, svoltasi ad Assisi, iniziativa organizzata e promossa da Umbria Green Festival presso la Sala della Conciliazione.

(2) Le considerazioni che seguono si devono a F. Catonini, “Il cambiamento climatico nelle aule di giustizia”, in <https://www.duegradi.eu>.

## Cambiamento climatico: il ruolo delle Corti

l'obiettivo è contestare l'adozione o l'applicazione di determinate leggi o politiche climatiche ritenute insufficienti o errate oppure per richiedere che governi e parlamenti agiscano per assolvere gli impegni climatici internazionali o nazionali. In altri casi ancora, lo scopo è quello di prevenire emissioni e azioni future che contribuirebbero al cambiamento climatico o, semplicemente, esercitare pressione su società private ritenute responsabili del cambiamento climatico. A gennaio 2020, il numero totale delle azioni legali climatiche ammontava a 1.441, circa 140 unità in più rispetto all'anno precedente, di cui 1.143 solo negli Stati Uniti. In termini generali, ricorda la richiamata dottrina, esistono due modelli di contenzioso climatico:

- a) il contenzioso privato, cioè contro aziende ed altri enti privati, in materia di responsabilità civile o commerciale;
- b) il contenzioso pubblico, normalmente intentato da singoli, organizzazioni di cittadini o ONG contro governi ed autorità pubbliche per contrastare la violazione di diritti umani, costituzionali o di leggi amministrative. I contenziosi climatici contro privati sono cause intentate da privati cittadini, organizzazioni di cittadini o altre organizzazioni contro aziende, per fare accertare la violazione di norme climatiche e il nesso tra l'attività inquinante delle aziende e il cambiamento climatico.

### Contenzioso climatico e diritti umani

A livello internazionale, le organizzazioni non governative per prime e poi, via via, anche le istituzioni si sono impegnate sul tema del clima fin dai primi anni '90. La Convenzione delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (3), nota anche come Accordi di Rio, è il primo trattato ambientale internazionale. Prodotto dalla Conferenza sull'Ambiente e sullo Sviluppo delle Nazioni Unite (UNCED, *United Nations Conference on Environment and Development*), informalmente conosciuta come Summit della Terra, tenutasi a Rio de Janeiro nel 1992, il trattato puntava alla riduzione delle emissioni dei gas serra sulla base dell'ipotesi di riscaldamento globale e non poneva limiti obbligatori per le emissioni di gas serra alle singole nazioni; era quindi, sotto questo profilo, legalmente non vincolante. Esso però includeva la possibilità che le parti firmatarie adottassero, in apposite conferenze, atti ulteriori (denominati "protocolli") che avrebbero posto i limiti obbligatori di emissioni. Il principale di questi, adottato nel 1997, è il protocollo di *Kyōto*, che è diventato molto più noto della stessa UNFCCC (4). Più recentemente, l'Accordo di Parigi (COP 21, 2015) (5) fa riferimento al concetto di "giustizia climatica", sottolineandone l'importanza nell'azione da svolgere in relazione ai cambiamenti climatici in atto. Sul versante europeo, oltre ad un parere espresso dal Comitato Economico

e Sociale (6), troviamo una risoluzione del Parlamento europeo (7) che afferma che l'Ue, in linea con le competenze attribuitele dai trattati, può effettivamente migliorare le strutture giuridiche e politiche a sostegno della giustizia climatica e partecipare attivamente allo sviluppo di un quadro internazionale che "tuteli i diritti umani delle persone sfollate a causa del clima, riconoscendo il cambiamento climatico come motore della migrazione: la più grande ingiustizia derivante dalla nostra incapacità di affrontare efficacemente i cambiamenti climatici è costituita dagli effetti dannosi sulle popolazioni e sui paesi poveri".

Evidenti sono poi i collegamenti tra cambiamenti climatici e diritti umani. I diritti umani sono fortemente collegati ai cambiamenti climatici a causa del loro effetto devastante, non solo sull'ambiente, ma anche sul nostro benessere. Oltre a minacciare la nostra stessa esistenza, i cambiamenti climatici stanno avendo effetti dannosi sui nostri diritti alla vita, alla salute, al cibo, all'acqua, all'alloggio e ai mezzi di sussistenza. Più i governi aspettano ad intraprendere azioni significative e concrete, più difficile diventa il problema da risolvere e maggiore è il rischio che le emissioni vengano ridotte attraverso mezzi che aumentano la disuguaglianza anziché ridurla. Questi, secondo *Amnesty International*, (8) sono alcuni dei modi in cui il cambiamento climatico ha un impatto e avrà un impatto sui nostri diritti umani:

(3) In inglese United Nations Framework Convention on Climate Change, da cui l'acronimo UNFCCC o FCCC. La Convenzione è reperibile all'indirizzo <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>.

(4) Il testo del Protocollo è reperibile sul sito <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>.

(5) Il testo dell'Accordo di Parigi è reperibile sul sito [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:22016A1019\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:22016A1019(01)).

(6) Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla "Giustizia climatica", 2017, reperibile sul sito <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017IE1144>.

(7) Si tratta della "Risoluzione del Parlamento europeo del 16 gennaio 2018 sulle donne, le pari opportunità e la giustizia climatica (2017/2086(INI))", il cui testo integrale è reperibile sul sito [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0005\\_IT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0005_IT.html).

(8) Si v. *amplius*, quanto riportato in <https://www.amnesty.it>.

- c) diritto alla vita (si osserva che tutti abbiamo il diritto alla vita e a vivere in libertà e sicurezza, ma i cambiamenti climatici minacciano la sicurezza di miliardi di persone su questo pianeta) (9);
- d) diritto alla salute (si osserva che tutti abbiamo il diritto di godere di un alto livello di salute fisica e mentale) (10);
- e) diritto all'alloggio (si osserva che tutti abbiamo diritto a un livello di vita adeguato, incluso un alloggio. Tuttavia, i cambiamenti climatici minacciano il nostro diritto all'abitazione in vari modi) (11);
- f) diritto all'acqua e a servizi igienico-sanitari (si osserva che tutti abbiamo il diritto all'acqua potabile per uso personale e domestico e a servizi igienico-sanitari che assicurino la nostra salute) (12).

### Le "cause climatiche": esempi

Sebbene molte cause climatiche conclusesi non abbiano avuto un esito positivo per i ricorrenti, il numero di esse, intentate contro privati, è cresciuto molto negli ultimi cinque anni. Non essendo possibile procedere ad un'analisi dettagliata di tutte le

controversie, se ne richiameremo a titolo esemplificativo soltanto un paio che hanno avuto particolare rilievo mediatico (13).

Un esempio noto è quello di *People of the State of New York v. Exxon Mobil Corporation* (14), nel quale lo Stato di New York accusava l'azienda petrolifera di aver truffato i propri azionisti con dati non veritieri sui crescenti costi della CO<sub>2</sub> dovuti all'arrivo di possibili future regolamentazioni climatiche. La controversia si è conclusa con una sentenza a favore di Exxon Mobil, a causa di prove insufficienti contro l'azienda. Si trattava di una causa depositata il 24 ottobre 2018 presso la Suprema Corte di New York. Si denunciava una frode da parte della *Exxon Mobil Corporation* per fuorviare gli investitori della società sulla gestione dei rischi posti dal cambiamento climatico. Il 15 novembre 2018, la Corte aveva firmato un'ordinanza preliminare che fissava l'inizio del processo il 23 ottobre 2019. Il 22 ottobre è iniziato il processo davanti al giudice Barry Ostrager, con dichiarazioni di apertura di entrambe le parti. Secondo il *New York Times*, il caso era "solo la seconda causa sul cambiamento climatico ad essersi svolta

negli Stati Uniti", ammettendo che non c'erano prove sufficienti a sostegno delle accuse. Il 10 dicembre 2019, il giudice Ostrager si è pronunciato a favore di Exxon Mobil sui rimanenti capi d'imputazione accusandola di frode.

In un altro caso famoso, noto come *Friends of the Earth v. Total* (15), sei ONG hanno fatto causa al colosso petrolifero francese Total, lamentando la mancanza di un'adeguata valutazione dell'impatto ambientale dell'azienda per un progetto petrolifero in Uganda e Tanzania. I ricorrenti sostengono che Total non ha valutato adeguatamente le minacce del progetto ai diritti umani e all'ambiente. Ai sensi di una legge francese del 2017, le aziende francesi devono identificare e prevenire, in un piano di *due diligence* (*plan de vigilance*), gravi violazioni dei diritti umani e dell'ambiente che potrebbero verificarsi a seguito delle loro pratiche commerciali, anche a livello delle loro filiali e subappaltatori esteri. Nel giugno 2019, *Friends of the Earth France*, *Survie*, *AFIEGO*, *CRED*, *NAPE/Friends of the Earth Uganda* e *NAVODA* hanno inviato a Total una richiesta formale di rivedere il suo piano di vigilanza

(9) L'esempio più ovvio è rappresentato da eventi meteorologici estremi, come tempeste, inondazioni e incendi. Il tifone Yolanda nelle Filippine ha causato la morte di quasi 10.000 persone nel 2013. Lo stress da calore è tra gli impatti più mortali. L'ondata di caldo estivo in Europa nel 2003 ha provocato la morte di 35.000 persone. Tuttavia, ci sono molti altri modi meno visibili in cui i cambiamenti climatici minacciano la vita. L'Organizzazione mondiale della sanità prevede che i cambiamenti climatici causeranno 250.000 morti all'anno tra il 2030 e il 2050, a causa di malaria, malnutrizione, diarrea e stress da calore.

(10) Secondo l'IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change), i maggiori impatti dei cambiamenti climatici sulla salute includeranno un maggior rischio di lesioni, malattie e morte a causa di ondate di calore e incendi più intensi; un aumento del rischio di malnutrizione a causa della riduzione della produzione alimentare nelle regioni povere; e l'aumento dei rischi di malattie trasmesse da cibo e acqua. I bambini esposti a eventi come catastrofi naturali, esacerbati dai cambiamenti climatici, potrebbero soffrire di disturbi post traumatici da stress. Gli impatti dei cambiamenti climatici sulla salute richiedono una risposta urgente perché il riscaldamento senza riserve che stiamo registrando minaccia di minare i sistemi sanitari e gli obiettivi fondamentali della salute globale.

(11) Eventi meteorologici estremi come inondazioni e incendi stanno già distruggendo le case delle persone. Le siccità, le erosioni e le inondazioni possono cambiare nel tempo l'ambiente e l'innalzamento del livello del mare minaccia le case di milioni di persone in tutto il mondo.

(12) Una combinazione di fattori (come lo scioglimento della neve e del ghiaccio, la riduzione delle precipitazioni, le temperature più elevate e l'innalzamento del livello del mare) mostrano come i cambiamenti climatici stanno influenzando e continueranno a influenzare la qualità e la quantità delle risorse idriche. Già oltre un miliardo di persone non ha accesso all'acqua potabile e il cambiamento climatico peggiorerà le cose. Eventi meteorologici estremi - come cicloni e alluvioni - influenzano le infrastrutture idriche e igieniche, lasciando dietro di sé acque contaminate e contribuendo così alla diffusione di malattie trasmesse dall'acqua. Anche i sistemi fognari, specialmente nelle aree urbane, saranno a rischio.

(13) Per una panoramica delle controversie in materia, è utile rinviare al "Climate Change Litigation Databases" (<https://climatecasechart.com>). Il sito fornisce due database di giurisprudenza sui cambiamenti climatici. Il database globale include tutti i casi, tranne quelli negli Stati Uniti. I casi nei database sono organizzati per tipo di richiesta e sono ricercabili. Per molti casi sono disponibili collegamenti a decisioni, reclami e altri documenti del caso.

(14) *People of the State of New York v. Exxon Mobil Corporation*, n. 452044/2018 in <https://climatecasechart.com/case/people-v-exxon-mobil-corporation/>.

(15) *Friends of the Earth et al. v. Total - "Les Amis de la Terre v. Total"*, n. 19/02833 (n° Portalis DB3R-W-B7D-VIPX), in <https://climatecasechart.com/non-us-case/friends-of-the-earth-et-al-v-total/>.

## Cambiamento climatico: il ruolo delle Corti

per il progetto Tilenga, insieme a un rapporto che descrive in dettaglio le presunte inadeguatezze nella vigilanza. Queste associazioni sostengono che Total non ha tenuto conto degli impatti sociali e ambientali del progetto petrolifero situato sulle rive del lago Albert, nell'Uganda occidentale, e dell'oleodotto di 1.445 km che esporterà combustibile fossile attraversando parte del Paese e poi la Tanzania per raggiungere il porto di Tanga, sull'Oceano Indiano. Circa 100.000 persone dovranno essere sfollate e un terzo dei 400 pozzi saranno perforati nel Parco nazionale di Murchinson Falls, che ospita un numero significativo di specie in via di estinzione. I ricorrenti chiedevano di adottare misure urgenti per prevenire il turbamento manifestamente illecito derivante dal mancato rispetto da parte della società degli obblighi di *due diligence*. In subordine, i ricorrenti hanno chiesto l'ordine, soggetto a sanzione pecuniaria, di stabilire, pubblicare e attuare una serie di misure nel proprio piano di *due diligence* per prevenire (i) gravi violazioni dei diritti umani e delle libertà fondamentali, della salute e della sicurezza umana e (ii) gravi danni ambientali. Sebbene il rapporto dei ricorrenti si concentri sui diritti umani e sull'inquinamento convenzionale, sostiene anche che il piano di vigilanza di Total non tiene adeguatamente conto delle potenziali emissioni di gas serra durante il ciclo di vita del progetto. Total ha respinto le accuse e ha sostenuto che il tribunale in cui è stato presentato il caso non era competente. Il 30 gennaio 2020, il Tribunale di Nanterre ha stabilito che non era competente a conoscere del caso e che doveva essere portato davanti a un tribunale commerciale. Il 10 dicembre 2020, la Corte

d'Appello di Versailles ha deciso che il caso doveva essere portato davanti al Tribunale commerciale di Nanterre perché il piano di *due diligence* doveva essere qualificato come un "atto di gestione di una società commerciale". Il 15 dicembre 2021 la Corte di cassazione ha annullato la sentenza della Corte d'Appello di Versailles e ha riconosciuto la competenza del tribunale giudiziario a giudicare la denuncia delle associazioni. Il caso sarà deciso dal tribunale giudiziario di Nanterre e non dal tribunale commerciale come aveva sostenuto Total. La Corte di cassazione ha ricordato che (i) il dovere di vigilanza delle imprese non costituisce un atto commerciale e (ii) un attore persona fisica può proporre ricorso contro una persona giuridica dinanzi al tribunale giudiziario o al tribunale commerciale. Sebbene questa decisione sia favorevole al ricorrente, secondo *Friends of the Earth France*, più di 100.000 persone sono ancora totalmente o parzialmente private della loro terra e dei loro mezzi di sussistenza in Uganda e Tanzania. Ad oggi, il contenzioso non è stato ancora risolto. Nonostante gli esiti non sempre positivi, il contenzioso a carico di privati è uno strumento importante per la lotta climatica grazie all'effetto indiretto di sensibilizzazione del pubblico. Inoltre, in caso di esito favorevole, tali cause potrebbero spingere le aziende ad adottare impegni climatici più stringenti, e i governi ad adottare politiche di mitigazione più ambiziose.

### **Il contenzioso climatico contro le istituzioni pubbliche: il caso Urgenda**

Attraverso il contenzioso climatico contro istituzioni pubbliche, privati cittadini o

organizzazioni accusano le istituzioni pubbliche del mancato rispetto di norme e obblighi climatici, nazionali o sovranazionali. Tra tutti, il più importante è probabilmente proprio il Caso Urgenda, intentato contro il Governo olandese: Fondazione Urgenda contro Regno dei Paesi Bassi (16). La ricorrente aveva intentato la causa per richiedere la pronuncia di una sentenza che ingiungesse al governo olandese l'obbligo di ridurre le emissioni di gas serra.

Un gruppo ambientalista olandese, la Fondazione Urgenda, e 900 cittadini olandesi in particolare hanno fatto causa al governo olandese per chiedergli di fare di più per prevenire il cambiamento climatico globale. La Corte dell'Aia ha ordinato allo Stato olandese di limitare le emissioni di gas serra al 25% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2020, ritenendo che l'attuale impegno del governo di ridurre le emissioni del 17% sia insufficiente a soddisfare il giusto contributo dello Stato all'obiettivo delle Nazioni Unite di mantenere entro i limiti l'aumento della temperatura globale di due gradi Celsius rispetto alle condizioni preindustriali. La Corte ha concluso che lo Stato ha il dovere di adottare misure di mitigazione del cambiamento climatico a causa della "gravità delle conseguenze del cambiamento climatico e del grande rischio che si verifichi". Per giungere a questa conclusione, la Corte ha citato (senza applicare direttamente):

- l'art. 21 della Costituzione olandese;
- obiettivi di riduzione delle emissioni dell'Ue;
- principi sanciti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo;
- il principio del "nessun danno" del diritto internazionale;
- la dottrina della negligenza pericolosa;

(16) V., per un ampio e interessante contributo, si vedano il commento di F. Tumminello, "Climate Change e diritti umani: il caso Urgenda", in <https://www.iusinitinere.it/climate-change-e-diritti-umani-il-caso-urgenda-25467> nonché il commento di D. Coccione, "Gli obblighi internazionali dello stato in materia di cambiamenti climatici: la sentenza della Corte suprema olandese nel caso Urgenda", in [https://rivista.camminodiritto.it/public/pdfarticoli/7042\\_5-2021.pdf](https://rivista.camminodiritto.it/public/pdfarticoli/7042_5-2021.pdf).



– il principio di equità, il principio di precauzione e il principio di sostenibilità incorporati nella Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici.

Infine, il principio di un elevato livello di protezione, il principio di precauzione e il principio di prevenzione incorporati nella politica climatica europea. La Corte non ha specificato come il Governo dovrebbe rispettare il mandato di riduzione, ma ha offerto diversi suggerimenti, tra cui lo scambio di emissioni o misure fiscali. Questa è la prima decisione di un tribunale al mondo che ordina agli Stati di limitare le emissioni di gas serra per ragioni diverse da quelle previste dalla legge.

Il Governo olandese ha presentato 29 motivi di ricorso. Urgenda ha presentato ricorso incidentale, contestando la decisione della Corte secondo cui Urgenda non può invocare direttamente gli artt. 2 e 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) nel presente procedimento. Il 9 ottobre 2018, la Corte d'Appello dell'Aia ha confermato la sentenza del tribunale distrettuale, concludendo che, non riuscendo a ridurre le emissioni di gas serra di almeno il 25% entro la fine del 2020, il Governo olandese agisce illegalmente in violazione del suo dovere di diligenza ai sensi degli artt. 2 e 8 della CEDU. La Corte ha riconosciuto la richiesta di Urgenda ai sensi dell'art. 2 della CEDU, che tutela il diritto alla vita (17), e dell'art. 8 della CEDU, che tutela il diritto alla vita privata,

alla vita familiare, al domicilio e alla corrispondenza (18). La Corte ha stabilito che il Governo olandese ha l'obbligo, ai sensi della CEDU, di proteggere questi diritti dalla minaccia reale del cambiamento climatico. La Corte ha respinto la tesi del Governo secondo cui la decisione del tribunale di grado inferiore costituisce "un ordine di creare una legislazione" o una violazione della competenza politica e del ruolo dei tribunali secondo la costituzione olandese. In risposta a tali ricorsi, la Corte ha affermato il proprio obbligo di applicare le disposizioni con effetto diretto dei trattati di cui i Paesi Bassi sono parte, compresi gli artt. 2 e 8 della CEDU. Inoltre, la Corte non ha trovato nulla nell'art. 193 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (19) che vieti a uno Stato membro di intraprendere azioni sul clima più ambiziose di quelle dell'Ue nel suo insieme, né che le misure di adattamento possano compensare il dovere di diligenza del governo di mitigare le emissioni di gas serra, né che la natura globale del problema esoneri il governo olandese dall'azione.

Il Governo olandese ha presentato ricorso contro la decisione e la Suprema Corte dei Paesi Bassi ha esaminato l'appello il 24 maggio 2019. Il 13 settembre l'avvocato e il procuratore generale hanno emesso un parere formale raccomandando alla Suprema Corte di confermare la decisione. Il 20 dicembre 2019 la Suprema Corte dei Paesi Bassi ha confermato la decisione ai

sensi degli artt. 2 e 8 della CEDU. La Suprema Corte ha inoltre affermato che "(a) ogni Stato è responsabile della tutela della salute e del benessere dei propri cittadini; (b) i cambiamenti climatici, [...] hanno un impatto diretto sulla vita della popolazione; (c) ogni Stato è responsabile limitatamente alla propria quota di emissioni".

Grazie al caso Urgenda, l'Olanda ha iniziato a rivedere, ancor prima della sentenza definitiva, le proprie politiche ambientali, vietando la costruzione di nuove centrali a carbone, chiudendo anticipatamente le centrali che erano in fase di dismissione, inasprendo il sistema tributario per attività economiche inquinanti e creando nuovi incentivi a favore dello sviluppo di energia rinnovabile. Un altro aspetto particolarmente significativo nel caso Urgenda è l'inedita importanza data a documenti scientifici per interpretare le norme vigenti in materia di clima. Per prendere una decisione, infatti, le Corti olandesi hanno fatto largo uso di report scientifici sulle emissioni di gas serra, sui loro impatti ambientali e su quanto fosse necessario ridurle per realizzare gli impegni climatici dell'Olanda.

### **Segue: il recente caso Greenpeace ed altri c. Spagna**

Il 24 luglio 2023, la Sala del Contenzioso Amministrativo della Suprema Corte di Spagna ha respinto, con la Risoluzione n. 1079/2023, il ricorso, promosso da *Greenpeace* e

(17) L'art. 2 CEDU così recita: "1. Il diritto alla vita di ogni persona è protetto dalla legge. Nessuno può essere intenzionalmente privato della vita, salvo che in esecuzione di una sentenza capitale pronunciata da un tribunale, nel caso in cui il reato sia punito dalla legge con tale pena. 2. La morte non si considera cagionata in violazione del presente articolo se è il risultato di un ricorso alla forza resosi assolutamente necessario: (a) per garantire la difesa di ogni persona contro la violenza illegale; (b) per eseguire un arresto regolare o per impedire l'evasione di una persona regolarmente detenuta; (c) per reprimere, in modo conforme alla legge, una sommossa o un'insurrezione".

(18) L'art. 8 CEDU così recita: "1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza. 2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui".

(19) L'art. 193 TFUE così recita: "I provvedimenti di protezione adottati in virtù dell'articolo 192 non impediscono ai singoli Stati membri di mantenere e di prendere provvedimenti per una protezione ancora maggiore. Tali provvedimenti devono essere compatibili con i trattati. Essi sono notificati alla Commissione".

## Cambiamento climatico: il ruolo delle Corti

altre ONG, contro il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC) 2021-2030, adottato dal Governo in attuazione del Reg. Ue n. 2018/1999.

Si è trattato del primo caso di esito totalmente negativo nel merito, tra i contenziosi climatici verso gli Stati membri della Ue in tema di misure di mitigazione (20). Invero, il risultato spagnolo appariva prefigurabile, per il particolare contenuto dell'iniziativa assai diversa dalle precedenti. I ricorrenti spagnoli, infatti, miravano all'annullamento (parziale o totale) del PNIEC, attraverso il ricalcolo della quota di abbattimento delle emissioni di gas serra, dallo Stato individuata nella percentuale del 23% entro il 2030, rispetto ai livelli del 1990, e dalle ONG conteggiata, al contrario, nella misura di base del 55%: soglia minima rivelatasi corrispondente alle indicazioni del Reg. Ue n. 2021/1119 (c.d. legge europea sul clima), *ius superveniens* in corso di causa. La Suprema Corte, pur riconoscendo l'autonoma natura giuridicamente vincolante dell'Accordo di Parigi, ha ritenuto infondata la domanda, assumendo l'atto impugnato comunque conforme alla legge e non arbitrario perché integrabile dal sopravvenuto obbligo europeo, anch'esso vincolante per lo Stato. Ciononostante, *Greenpeace* ha bollato la decisione spagnola come "contraria alla scienza", per il fatto di essersi limitata al riscontro formale dei vincoli normativi esistenti, senza "atender a las conclusiones científicas respecto a la emergencia climática" come situazione di pericolo e ai danni evitabili con una più drastica mitigazione. Si è così aperto un nuovo fronte di discussione sulle c.d. *climate litigation*: quello del libero convincimento dei giudici al cospetto della situazione di pericolo

dell'emergenza climatica e dei danni prognosticati dalla comunità scientifica (21).

### La giustizia climatica in Italia

Il caso Urgenda è oramai diventato un modello per altre azioni legali climatiche a livello nazionale ed internazionale sulla violazione di diritti umani e costituzionali, quali il diritto alla salute o all'ambiente.

Su ispirazione del caso Urgenda anche in Italia, per la prima volta, sono state intentate delle cause contro lo Stato italiano, accusato di non fare abbastanza per mitigare i cambiamenti climatici.

### Segue: il caso Giudizio Universale

Si tratta del caso A Sud et al. contro Italia (22), meglio noto come Giudizio Universale.

Come avvenuto col Caso Urgenda, la causa non è finalizzata al risarcimento dei danni ma a far accertare la responsabilità dello Stato ed a confermare la necessità di politiche più aggressive per contrastare il cambiamento climatico. La questione, di grande interesse, è se il Governo italiano stia violando i diritti fondamentali attraverso la sua inerzia sull'emergenza climatica.

Il 5 giugno 2021, la ONG A Sud per la giustizia ambientale e più di 200 querelanti hanno intentato causa sostenendo che il governo italiano, non adottando le azioni necessarie per raggiungere gli obiettivi di temperatura dell'Accordo di Parigi, sta violando i diritti fondamentali, compreso il diritto a un ambiente stabile e sicuro. L'azione, parte di una campagna chiamata Giudizio Universale, mira a dichiarare che l'inerzia del governo sta contribuendo all'emergenza climatica e ad

ottenere un'ordinanza da parte del tribunale per ridurre le emissioni del 92% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990. Secondo una sintesi della denuncia presentata dai querelanti, gli obblighi climatici del governo derivano dall'accordo di Parigi, dai Regolamenti dell'Ue e dai rapporti dell'IPCC. Il diritto umano a un clima stabile e sicuro si basa sulle garanzie contenute nell'art. 6 del Trattato dell'Unione Europea (garanzia dei diritti fondamentali), e negli artt. 2 (diritto alla vita) e 8 (diritto alla *privacy*) della Convenzione europea sulla protezione dei diritti dell'uomo. Tali violazioni dei diritti danno luogo alla responsabilità extracontrattuale dello Stato italiano ai sensi dell'art. 2043 cod. civ.

In data 14 dicembre 2021 si è tenuta la prima udienza davanti al Tribunale Civile di Roma in forma di memorie scritte. Nella sua replica, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, rappresentata dall'Avvocatura Generale dello Stato, ha chiesto alla Corte di dichiarare inammissibile il ricorso e, in ogni caso, di respingere nel merito le domande dei ricorrenti. In realtà, la risposta descrive in modo approfondito le politiche e gli sforzi dello Stato sul cambiamento climatico. In materia di diritto, la risposta verte:

- I. sull'incompetenza del giudice civile su attività inerenti al potere legislativo ed esecutivo dello Stato;
- II. la mancanza di legittimazione dei ricorrenti;
- III. l'impossibilità di attribuire una responsabilità individuale allo Stato italiano per il cambiamento climatico e il suo impatto.

I ricorrenti hanno trasmesso le memorie di replica il 14 gennaio 2022. La seconda udienza (la prima udienza orale) si è tenuta il 21 giugno 2022. Le parti hanno esposto le

(20) L'informazione è ricavabile dal Global Climate Change Litigation Database della Columbia University, da cui emerge l'assenza, a quella data, di decisioni di rigetto nel merito.

(21) Si v., sul punto, il recente contributo di M.C. Verciano, "Scienza privata" del giudice e "Scienza pubblica" sui danni evitabili nell'emergenza climatica: tra Spagna e Italia, in *Diritti comparati*, 22 settembre 2023.

(22) A Sud et al. v. Italy, in <https://climatecasechart.com/non-us-case/a-sud-et-al-v-italy/>. Per un autorevole commento, si v. P. Pustorino, *Cambiamento climatico e diritti umani: sviluppi nella giurisprudenza nazionale, in Ordine internazionale e diritti umani*, 2021, 596 ss.

loro argomentazioni legali davanti al giudice. L'ultima udienza si è tenuta il 13 settembre 2023.

Sarà molto interessante seguire gli sviluppi di questa controversia e vedere che effetto avrà sul futuro della legislazione climatica nazionale.

### **Segue: il caso IL c/ Ministero Interno e PG Capp Ancona: la protezione dei migranti climatici**

Altra interessante vicenda italiana è quella relativa al caso IL c. Ministero dell'Interno e Procuratore Generale presso la Corte d'Appello di Ancona (23). La questione esaminata era se concedere protezione umanitaria a individui esposti a un rischio reale per il loro diritto alla vita nel paese di origine quando tale rischio è dovuto a una situazione sociale, ambientale e climatica avversa e non a un conflitto armato.

Il 24 febbraio 2021 la Suprema Corte di cassazione ha stabilito (24) che la valutazione che il giudice del merito effettua ai fini della concessione della protezione umanitaria deve considerare non solo scenari di conflitto armato ma anche situazioni di degrado sociale, ambientale o climatico e situazioni in cui le risorse naturali sono sottoposte a uno sfruttamento non sostenibile nel paese di origine. La Corte ha chiarito che la protezione umanitaria deve essere concessa quando, secondo la valutazione, la situazione nel Paese di origine non consente un limite minimo essenziale di garanzia del diritto alla vita dell'individuo. La massima ufficiale è la seguente: "Ai fini del riconoscimento, o del diniego, della protezione umanitaria prevista dall'art. 19, commi

1 e 1.1, del d.lgs. n. 286 del 1998, il concetto di 'nucleo ineliminabile costitutivo dello statuto della dignità personale', costituisce il limite minimo essenziale al di sotto del quale non è rispettato il diritto individuale alla vita e all'esistenza dignitosa. Detto limite va apprezzato dal giudice di merito non solo con specifico riferimento all'esistenza di una situazione di conflitto armato, ma anche con riguardo a qualsiasi contesto che sia, in concreto, idoneo ad esporre i diritti fondamentali alla vita, alla libertà e all'autodeterminazione dell'individuo al rischio di azzeramento o riduzione al di sotto della predetta soglia minima, ivi espressamente inclusi - qualora se ne ravvisi in concreto l'esistenza in una determinata area geografica - i casi del disastro ambientale, definito dall'art. 452-quater c.p., del cambiamento climatico e dell'insostenibile sfruttamento delle risorse naturali".

L'ordinanza trae origine dal rigetto da parte della Commissione Territoriale di Ancona per il Riconoscimento della Protezione Internazionale di una richiesta individuale di protezione internazionale o umanitaria. Il ricorrente è un cittadino della regione del Delta del Niger in Nigeria. Il ricorrente aveva impugnato il rigetto dinanzi al Tribunale di Ancona. A seguito di una seconda decisione negativa, aveva proposto ricorso avanti la Suprema Corte di cassazione. Nell'emettere la sua ordinanza, la Corte di cassazione ha fatto specifico riferimento alla decisione del Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite nel caso Teitiota (25), che aveva visto protagonista un cittadino di Kiribati che aveva presentato ricorso contro il rifiuto dello status di rifugiato presso l'Alta Corte della Nuova Zelanda. Il ricorrente aveva

sostenuto che gli effetti del cambiamento climatico su Kirabati, vale a dire l'innalzamento del livello degli oceani e il degrado ambientale, stanno costringendo i cittadini ad abbandonare l'isola. L'Alta Corte ha ritenuto che gli impatti del cambiamento climatico su Kirabati non qualificassero il ricorrente per lo status di rifugiato perché il ricorrente non era stato sottoposto alle persecuzioni previste dalla Convenzione delle Nazioni Unite del 1951 relativa allo status dei rifugiati. Oltre a constatare l'assenza di danni gravi o gravi violazioni dei diritti umani nel caso in cui il ricorrente fosse tornato a Kirabati, la Corte aveva anche espresso preoccupazione sull'ampliamento del campo di applicazione della Convenzione sui rifugiati e sull'apertura della porta a milioni di persone che affrontano difficoltà a causa del clima. Il ricorrente aveva impugnato la decisione dinanzi alla Corte d'Appello. Nel respingere il ricorso, la Corte d'Appello aveva preso atto della gravità del cambiamento climatico, ma aveva affermato che la Convenzione sui rifugiati non affrontava adeguatamente la questione. Il ricorrente aveva a quel punto nuovamente presentato ricorso, questa volta dinanzi alla Suprema Corte della Nuova Zelanda. La Suprema Corte aveva confermato le conclusioni dei tribunali di grado inferiore, ritenendo che il ricorrente non fosse qualificato come rifugiato ai sensi del diritto internazionale sui diritti umani. La Corte ha osservato, tuttavia, che la sua decisione non escludeva la possibilità "che il degrado ambientale derivante dal cambiamento climatico o da altri disastri naturali possa [...] creare un percorso verso la Convenzione sui rifugiati o la giurisdizione sulle persone protette".

(23) I.L. v. Italian Ministry of the Interior and Attorney General at the Court of Appeal of Ancona, in <https://climatecasechart.com/non-us-case/il-v-italian-ministry-of-the-interior-and-attorney-general-at-the-court-of-appeal-of-ancona/>.

(24) Cass. civ., sez. II, 24 febbraio 2021, n. 5022, ord., CED Cass. 660461 - 01. Per un commento alla decisione, si v. Riv. giur. ambiente, 2022, I, pag. 79 ss., con nota di L. Galli, "La protezione dei migranti climatici in Italia: luci e ombre nelle prime pronunce dopo l'ordinanza n. 5022/2021 della Cassazione".

(25) Si tratta del caso Ioane Teitiota v. The Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment, in <https://climatecasechart.com/non-us-case/ioane-teitiota-v-the-chief-executive-of-the-ministry-of-business-innovation-and-employment/>.

## Cambiamento climatico: il ruolo delle Corti

Un passaggio chiave della decisione italiana, sotto tale profilo assolutamente innovativa, si rinviene proprio nel principio di diritto affermato (pagg. 8-9): “Ai fini del riconoscimento, o del diniego, della protezione umanitaria prevista dall’art. 19, commi 1 e 1.1, del D. Lgs. n. 286 del 1998, il concetto di “nucleo ineliminabile costitutivo dello statuto della dignità personale” individuato dalla giurisprudenza di questa Corte (cfr. Cass., sez. 1, 23 febbraio 2018, n. 4455, sent., Rv. 647298; Cass., SS.UU., 13 novembre 2019, n. 29459, sent., Rv. 656062-02; Cass., sez. I, 14 agosto 2020, n. 17130, ord., Rv. 658471) costituisce il limite minimo essenziale al di sotto del quale non è rispettato il diritto individuale alla vita e all’esistenza dignitosa. Detto limite va apprezzato dal giudice di merito non soltanto con specifico riferimento all’esistenza di una situazione di conflitto armato, ma con riguardo a qualsiasi contesto che sia, in concreto, idoneo ad esporre i diritti fondamentali alla vita, alla libertà e all’autodeterminazione dell’individuo al rischio di azzeramento o di riduzione al di sotto della predetta soglia minima, ivi espressamente inclusi -qualora se ne ravvisi in concreto l’esistenza in una determinata area geografica- i casi del disastro ambientale, definito dall’art. 452-*quater* c.p., del cambiamento climatico e dell’insostenibile sfruttamento delle risorse naturali”.

### **Segue: il caso Greenpeace Italia et. Al. c. ENI S.p.A., Ministero dell’Economia e delle Finanze e Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.**

Ancora, particolare interesse riveste il caso *Greenpeace Italia et. Al. contro ENI S.p.A., Ministero dell’Economia e delle Finanze e Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.* (26), avviato il

5 settembre 2023 davanti al tribunale di Roma, in cui si discute se una società privata abbia violato il dovere di diligenza e gli obblighi in materia di diritti umani non adottando azioni adeguate a frenare i contributi al cambiamento climatico.

Il 9 maggio 2023, 12 cittadini italiani e 2 ONG (*Greenpeace Italia* e *ReCommon*) hanno intentato una causa contro la società di combustibili fossili ENI S.p.A. (“ENI”) per il suo contributo al riscaldamento globale. La causa coinvolge anche i due azionisti di maggioranza di ENI, vale a dire il Ministero dell’Economia e delle Finanze (“MEF”) e Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (“CDP”), che hanno il potere di influenzare fortemente le politiche della società. Il caso si basa sulla decisione storica *Milieudefensie et al. v. Royal Dutch Shell plc*, che ha ordinato a Shell di ridurre le proprie emissioni del 45% entro il 2030, rispetto al 2019, in tutte le attività, comprese sia le proprie emissioni che quelle derivanti dagli usi finali. Secondo i ricorrenti, la strategia di decarbonizzazione di ENI non è in linea con gli obiettivi sanciti dall’Accordo di Parigi e con le migliori raccomandazioni disponibili della scienza climatica per limitare gli impatti climatici. La condotta dell’ENI non solo contribuirebbe al cambiamento climatico, con tutto ciò che comporta in termini di rischi ambientali e conseguenze sulla salute, ma violerebbe anche i diritti umani tutelati sia dalla Costituzione italiana che da norme e accordi internazionali. Del resto, anche MEF e CDP sono ritenuti responsabili dell’inazione climatica di ENI in quanto, grazie alle azioni ENI detenute direttamente e indirettamente, dispongono di voti sufficienti per esercitare un’influenza dominante nell’Assemblea ordinaria degli azionisti di ENI, il che equivale ad una situazione di “controllo” dello

Stato sulla stessa società partecipata. Sulla base di quanto sopra, le ricorrenti chiedono al Tribunale di Roma di dichiarare ENI, MEF e CDP solidalmente responsabili per danni passati e potenziali futuri ai diritti fondamentali, quali il diritto alla salute, alla sicurezza e alla proprietà e per aver messo in atto azioni illegali, continuando a mettere in pericolo gli stessi beni dei ricorrenti a causa delle conseguenze del cambiamento climatico. I ricorrenti chiedono inoltre che ENI MEF e CDP adottino una strategia industriale volta a ridurre le emissioni di CO2 climalteranti associate alle proprie attività del 45% entro il 2030 rispetto al livello di riferimento del 2020 della società, in linea con i requisiti dell’Accordo di Parigi. I ricorrenti chiedono l’applicazione del nuovo strumento *astreinte*, chiedendo di condannare l’ENI al pagamento di una somma pecuniaria da determinarsi dal giudice per ogni violazione o inosservanza o ritardo nell’esecuzione dell’ordine di ottenimento. Non viene chiesta alcuna somma per gli effettivi danni subiti dai 12 cittadini o da altri. La prima udienza si è tenuta ad ottobre 2023, previo scambio di memorie scritte.

### **Considerazioni conclusive**

La domanda da porsi, conclusivamente, è se il contenzioso climatico possa o meno costituire uno strumento utile per perseguire la “giustizia climatica”. Come osservato in un recente contributo dell’Istituto per gli studi di politica internazionale (I.S.P.I.) (27), se si considera la questione della giustizia distributiva a livello internazionale, è intuitivo che il contenzioso più utile a tale scopo veda individui che abitano i territori più colpiti dagli impatti del cambiamento climatico portare in giudizio gli stati più inquinanti. Tale contenzioso però è molto difficile che

(26) *Greenpeace Italy et. Al. v. ENI S.p.A., the Italian Ministry of Economy and Finance and Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.*, in <https://climatecasechart.com/non-us-case/greenpeace-italy-et-al-v-eni-spa-the-italian-ministry-of-economy-and-finance-and-cassa-depositi-e-prestiti-spa/>.

(27) Reperibile su <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/cose-la-giustizia-climatica-e-perche-e-importante-31232>.

si realizzi, a causa di evidenti ostacoli giuridici (come l'immunità statale dalla giurisdizione civile di altri stati e la limitata applicazione di una giurisdizione "extraterritoriale"). Se si pensa alla giustizia intergenerazionale, è anche qui chiaro che il contenzioso in sé non può rappresentare lo strumento più adatto per tutelare generazioni future. Nonostante una spiccata creatività giuridica dimostrata dai proponenti e da qualche Corte, il contenzioso, per propria natura, tende a rivolgere lo sguardo al passato e a giudicare l'accaduto, più che a regolamentare pro futuro. Nel complesso, il contenzioso climatico viene definito da ISPI è un "second best"; la via principe per contrastare il cambiamento climatico e affrontare le relative questioni di (in-)giustizia rimane la cooperazione internazionale in ambito multilaterale. Quando, tuttavia, tale cooperazione non riesce o procede troppo a rilento, il contenzioso, promosso da alcuni importanti segmenti della società civile, si presenta come utile strumento di pressione per promuovere politiche climatiche più ambiziose e colmare vuoti di responsabilità. Ricollegandoci dunque a quanto bene evidenziato in dottrina (28), "giustizia climatica" è un termine utilizzato dalle

organizzazioni della società civile e dai movimenti sociali per evidenziare le implicazioni sulla giustizia della crisi climatica e la necessità di elaborare risposte politiche giuste ed eque. Gli approcci alla giustizia climatica si concentrano sulle cause profonde della crisi climatica e su come il cambiamento climatico abbia le sue basi e amplifichi le disuguaglianze tra i paesi e all'interno dei paesi. Le sue richieste si basano sull'imperativo di affrontare tali squilibri e ingiustizie, partendo dal centrare l'azione per il clima nelle prospettive, nelle conoscenze e nelle richieste dei gruppi e delle comunità più colpiti dalla crisi climatica. Genere, classe, etnia, disabilità e giustizia intergenerazionale sono essenziali per raggiungere veramente la giustizia climatica.

Nonostante la crescente popolarità, però, le cause legali climatiche, specialmente contro privati, sono strumenti complessi e dall'esito tutt'altro che scontato. Questo perché richiedono l'accertamento di condotte i cui effetti si verificano nel presente, ma avvenute nel passato, il che rende difficile l'attribuzione di responsabilità. Inoltre, sono strumenti costosi e potenzialmente più rischiosi rispetto, ad esempio,

all'adozione di buone politiche climatiche. Ciò non toglie che le Corti possano essere strumenti molto potenti per la lotta al cambiamento climatico. Come dimostrato dal Caso Urgenda, la decisione di una Corte può influenzare i governi ad attuare politiche e introdurre leggi più ambiziose. Inoltre, decisioni come questa possono essere usate come precedente da altre corti e ispirare l'adozione di decisioni simili. Infine, i casi giudiziari climatici, per la loro durata e copertura mediatica, contribuiscono anche indirettamente ad aumentare la consapevolezza dei cittadini sulle questioni relative ai cambiamenti climatici. D'altronde, non è una novità che il diritto e le Corti siano alla base di importanti cambiamenti sociali. In molti paesi, ad esempio, è grazie agli organi giurisdizionali che il diritto alla famiglia, un tempo limitato al rapporto uomo-donna, è stato interpretato come diritto anche per persone dello stesso sesso. La speranza è che le Corti si pongano, allo stesso modo, come garanti dei diritti ambientali dei cittadini e possano così contribuire alla lotta al cambiamento climatico.

Siamo solo agli inizi, ma le prospettive sono favorevoli per un cambiamento.

(28) Le considerazioni che seguono si devono sempre a F. Catonini, Il cambiamento climatico nelle aule di giustizia, in <https://www.duegradi.eu>.

# Il contenzioso climatico nel diritto UE

Simone Vezzani (\*)

Nonostante che, con l'approvazione del *Green New Deal*, l'Unione Europea si sia posta come apripista nelle politiche di mitigazione e di adattamento, il contributo della Corte di Lussemburgo alla giustizia climatica appare al momento assai modesto. La prima parte dell'articolo evidenzia le limitazioni al *locus standi* dei singoli di fronte alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, mettendo contestualmente in luce come nel diritto dell'Unione la tutela ambientale venga in rilievo soprattutto come interesse pubblico e collettivo, non trovando riconoscimento un diritto individuale all'ambiente salubre. La seconda parte del contributo si sofferma, invece, su alcuni recenti arresti giurisprudenziali e su possibili sviluppi normativi, orientati nel senso di un ampliamento dell'accesso alla giustizia climatica davanti ai giudici degli Stati membri.

## Premessa

Il *Green Deal* rappresenta per l'Europa l'"Uomo sulla Luna" (1). Con questa suggestiva metafora, la Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, annunciava nel dicembre del 2019 il progetto di rendere l'Unione Europea climaticamente neutra entro il 2050. A prescindere dai toni altisonanti, il *Green New Deal* (per semplicità: *Green Deal*) costituisce senz'altro uno dei tornanti più significativi nel processo di

integrazione europea (2), che pone l'Unione come apripista nella transizione verso modelli di sviluppo circolari ed ecosostenibili e nella lotta ai cambiamenti climatici.

Il *Green Deal* prefigura un mutamento significativo della concezione dei rapporti fra economia e ambiente, nonché del ruolo dello Stato e della stessa Unione nell'orientare le scelte dei privati, segnando un superamento del paradigma dello Stato regolatore (3).

Del resto, proprio il cambiamento di passo nelle politiche dell'Unione Europea è stato uno dei fattori che hanno promosso la costituzionalizzazione in Italia della tutela dell'ambiente, avvenuta con legge cost. 11 febbraio 2022, n. 1 (4). Il legislatore costituente, modificando gli artt. 9 e 41 della Costituzione, ha inteso infatti favorire gli interventi conformativi della proprietà, volti ad assicurarne la funzione "ecologico-sociale", resisi necessari anche in

(\*) Professore associato di Diritto dell'Unione Europea, Università degli Studi di Perugia, Dipartimento di Giurisprudenza.

(1) Press Remarks by President von der Leyen on the Occasion of the Adoption of the European Green Deal Communication, 11 dicembre 2019, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech\\_19\\_6749](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_19_6749).

(2) Sul *Green New Deal*, cfr. M.C. Carta, "Il *Green Deal* europeo. Considerazioni critiche sulla tutela dell'ambiente e le iniziative di diritto UE", in *Eurojus*, n. 4, 2020, pag. 54 ss.; M. Falcone, "Il *Green Deal* europeo per un continente a impatto climatico zero: la nuova strategia europea per la crescita tra sfide, responsabilità e opportunità", in *Studi sull'integrazione europea*, n. 2, 2020, pag. 379 ss.; E. Chiti, "Managing the Ecological Transition of the EU: the European Green Deal as a Regulatory Process", in *Common Market Law Review*, n. 1, 2022, pag. 19 ss.

(3) Nella vastissima letteratura sul punto v. L. Casseti, "Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di 'nuovi' equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente?", in *Federalismi.it*, n. 4, 2022, pag. 188 ss.; E. Chiti, "Verso una sostenibilità plurale? La forza trasformatrice del *Green Deal* e la direzione del cambiamento giuridico", in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 3, 2021, pag. 130 ss.; A. Molinterni, "Transizione ecologica, ordine economico e sistema amministrativo", in *Rivista di diritti comparati*, n. 2, 2022, pag. 395 ss.

(4) Legge cost. 11 febbraio 2022, n. 1, recante: Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente, in *G.U. Serie Generale* n. 44 del 22 febbraio 2022.

vista del recepimento in Italia delle misure annunciate a livello europeo (5). Da decenni la Comunità Europea (oggi: Unione Europea) offre un significativo contributo alla conservazione e al miglioramento degli ecosistemi naturali, attraverso un'intensa attività di produzione normativa (6). Anche con riguardo al contenzioso climatico, il diritto dell'Unione risulta rilevante sotto molteplici profili. Fra i vari atti di diritto derivato suscettibili di venire in rilievo, si pensi anzitutto a quelli che prevedono in capo agli Stati membri obblighi di riduzione delle emissioni per attuare gli impegni assunti in base all'Accordo di Parigi. In particolare, in base al c.d. Regolamento di condivisione degli sforzi (7) recentemente modificato nel 2023, la Commissione europea assegna agli Stati membri le quote annuali di emissioni dirette (non soggette né al sistema di scambio di quote, né al Regolamento sull'uso del suolo), ai fini del raggiungimento dell'obiettivo dell'Unione di ridurre, al 2030, le emissioni di gas a effetto serra del 40% rispetto al 2005 (8). Sempre a titolo esemplificativo, si pensi ancora alla Dir. UE 2018/2001, che obbliga gli Stati a produrre determinate percentuali di energia da fonti rinnovabili (9). Inoltre, il diritto UE disciplina in larga misura le questioni di diritto

internazionale privato e processuale che si pongono di fronte ai tribunali nazionali anche nel contesto del contenzioso climatico, relativamente al giudice competente ed alla legge applicabile a situazioni che presentino elementi di transnazionalità (10). Tutto ciò premesso, per le ragioni che saranno chiarite più innanzi, resta assai incerto il ruolo che l'Unione Europea potrà avere nell'affermazione e nella tutela giurisdizionale del c.d. diritto alla stabilità climatica. Ostacoli difficilmente sormontabili sussistono con riguardo all'accesso dei privati alla giustizia di fronte alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea. Lo scenario è più aperto quanto alla possibilità per i singoli di far valere di fronte ai giudici nazionali la violazione di obblighi in tema di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici, posti dal diritto dell'Unione in capo a Stati o privati. Considerati i molteplici interessi individuali, diffusi e collettivi, suscettibili di venire in rilievo, un'analisi del possibile contributo del diritto dell'Unione al contenzioso climatico implicherebbe una riflessione molto ampia su come operino in materia ambientale i meccanismi di *private enforcement* propri del diritto unionale (11). Rinviando ad altra sede ulteriori approfondimenti, mi concentrerò in questa sede su due recenti pronunce della Corte di Giustizia, le quali mettono bene

in luce le limitazioni all'accesso dei privati alla giustizia ambientale.

Seguiranno alcune considerazioni su recenti sviluppi che suscitano maggiori speranze circa il ruolo del diritto dell'Unione nel facilitare l'accesso alla giustizia climatica di fronte ai tribunali nazionali, delineando un quadro in chiaroscuro.

### L'accesso alla giustizia climatica di fronte alla Corte di Giustizia: il caso *Carvalho*

Il caso sottoposto all'esame della Corte di Giustizia dell'Unione Europea che più direttamente è riconducibile entro il quadro del contenzioso climatico strategico, anche se non è pervenuto ad un esito favorevole ai ricorrenti, è *Carvalho e a. c. Parlamento e Consiglio*. Si tratta di un ricorso per annullamento iscrivibile *mutatis mutandis* nello stesso filone giurisprudenziale del caso *Neubauer* (12), proposto da 36 persone fisiche di età diverse, residenti per lo più in Stati membri, e da un'associazione svedese di indigeni Sami. I ricorrenti avevano impugnato davanti al Tribunale UE due regolamenti e una direttiva componenti il c.d. pacchetto clima, ritenendoli non sufficientemente ambiziosi nel contrasto ai cambiamenti climatici e lesivi dei

(5) Cfr. AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Editoriale scientifica, Napoli, 2022. Per certi versi paradossalmente, la "rivoluzione (verde) promessa" è stata annunciata da un atto di soft law - il Green Deal, appunto - non seguito da una modifica del diritto primario dell'Unione.

(6) Cfr. P. Fois, "Il diritto ambientale dell'Unione europea", in G. Cordini, P. Fois, S. Marchisio (a cura di), *Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati*, Giappichelli, Torino, 2017, pag. 61 ss.

(7) Reg. UE 2018/842 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, relativo alle riduzioni annuali vincolanti delle emissioni di gas serra a carico degli Stati membri nel periodo 2021-2030 come contributo all'azione per il clima per onorare gli impegni assunti a norma dell'accordo di Parigi e recante modifica del regolamento (UE) n. 525/2013, in GUUE, L 156, 19 giugno 2018, pag. 26 ss.

(8) Reg. UE 2023/857 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 aprile 2023 che modifica il regolamento (UE) 2018/842, relativo alle riduzioni annuali vincolanti delle emissioni di gas serra a carico degli Stati membri nel periodo 2021-2030 come contributo all'azione per il clima per onorare gli impegni assunti a norma dell'accordo di Parigi, nonché il regolamento (UE) 2018/1999, in GUUE, L 111, 26 aprile 2023, pag. 1 ss.

(9) Dir. UE 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (rifusione), GUUE, L 328, 21 dicembre 2018, pag. 82 ss.

(10) Cfr. S. Marino, "La *climate change litigation* nella prospettiva del diritto internazionale privato e processuale", in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, n. 4, 2021, pag. 898 ss.e., con riferimento alla proposta di Direttiva del 23 febbraio 2022 relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità, A. Bonfanti, "Catene globali del valore, diritti umani e ambiente, nella prospettiva del diritto internazionale privato: verso una Direttiva europea sull'obbligo di diligenza delle imprese in materia di sostenibilità", in *Jus*, n. 3, 2022, pag. 295 s.

(11) Per alcune considerazioni sul punto, v. F. Munari, "Public e Private Enforcement nel diritto ambientale dell'Unione", in *I Post di AISDUE*, n. 1, 2023.

(12) Corte Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Beschluss des Ersten Senats, sent. 24 marzo 2021, 1 BvR 2656/18-1 BvR 78/20-1 BvR 96/20-1 BvR 288/20.

## Cambiamento climatico: il ruolo delle Corti

propri diritti fondamentali. Con ordinanza dell'8 maggio 2019, il Tribunale ha dichiarato il ricorso inammissibile per difetto di legittimazione attiva dei ricorrenti (13); ha altresì dichiarato inammissibile la contestuale azione di risarcimento danni, ritenendo che attraverso di essa i ricorrenti volessero ottenere in realtà lo stesso risultato dell'azione per annullamento, aggirandone le condizioni di ricevibilità (14). Anche la Corte di Giustizia, dinanzi alla quale era stata impugnata l'ordinanza del Tribunale, ha confermato la correttezza dell'argomentazione del giudice di prima istanza (15). Come è noto, ai sensi dell'art. 263, par. 4, TFUE, i privati possono impugnare quegli atti dell'Unione di cui non siano destinatari, quando tali atti li tocchino direttamente e individualmente. Secondo la c.d. formula *Plaumann*, il requisito dell'interesse individuale è soddisfatto quando l'atto tocchi il ricorrente "a causa di determinate qualità personali, ovvero di particolari circostanze atte a distinguerlo dalla generalità, e quindi lo identifichi alla stessa stregua dei destinatari" (16). I ricorrenti svolgevano attività nell'ambito del settore agricolo e del turismo, e asserivano di essere portatori di un

interesse economico individuale specifico, distinto rispetto all'interesse generale alla stabilità del clima. Tuttavia tanto il Tribunale, quanto la Corte, hanno escluso che la circostanza di essere colpiti in modo differenziato dal cambiamento climatico sia sufficiente per poter impugnare un atto a portata generale di natura non regolamentare (17). Sul punto, la Corte di Giustizia non ha ritenuto infatti di doversi distanziare dal proprio rigoroso orientamento in merito alla legittimazione attiva dei ricorrenti non privilegiati ad impugnare gli atti UE; orientamento che l'ha portata più volte a dichiarare irricevibili i ricorsi promossi da persone fisiche o associazioni ambientaliste per l'annullamento di atti asseritamente lesivi dell'interesse generale alla conservazione ambientale (18). In linea con precedenti statuizioni del Tribunale (19), la Corte di Giustizia ha anche escluso che l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali possa fondare interpretazioni del diritto primario che estendano l'accesso alla giustizia in materia ambientale, rimettendo in discussione il criterio dell'incidenza diretta ex art. 263, TFUE (20). In sintesi, in presenza di una lesione di un interesse diffuso come quello

alla stabilità climatica, i singoli non possono dirsi individualmente toccati da un atto UE che ritengano contrastante con gli obiettivi ambientali dell'Unione e/o lesivo dei diritti fondamentali tipicamente pregiudicati dal riscaldamento globale (21). Ciò non toglie, beninteso, che l'atto in questione potrebbe essere impugnato ex art. 263, par. 2, dai ricorrenti privilegiati, in quanto portatori di un interesse generale al rispetto del diritto: in particolare, il ricorso in annullamento potrebbe essere promosso da uno Stato maggiormente sensibile alle istanze ambientali.

Sollecitata anche dai rilievi critici del Comitato di controllo della Convenzione di Aarhus, la dottrina si è soffermata ampiamente sui limiti all'accesso dei privati alla giustizia ambientale nel diritto dell'Unione. Mi limito a rinviare all'ampia letteratura esistente sul punto (22).

In assenza di una modifica del diritto primario, a mio avviso non pare che questo orientamento giurisprudenziale sia destinato a mutare a seguito di una più approfondita comprensione del fenomeno dei cambiamenti climatici, che arrivi a "dimostrare con un certo grado di certezza che

(13) Tribunale, ordinanza 8 maggio 2019, causa T-330/18, Carvalho e altri c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione Europea, ECLI:EU:T:2019:324, punti 30 e 31; per un commento v. "M.E. Harris, Carvalho and Others v. Parliament and Council: Climate Justice and 'Individual Concern'", in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 1, 2020, pag. 175 ss.

(14) Tribunale, ordinanza Carvalho, cit., punti 65-71.

(15) Corte di Giustizia, sent. 25 marzo 2021, causa C-565/19 P, Carvalho e a. c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione Europea, ECLI:EU:C:2021:252, sulla quale v. F. Gallarati, "Caso Carvalho: la Corte di Giustizia rimanda l'appuntamento con la giustizia climatica", in *Diritto pubblico comparato ed europeo online*, n. 2, 2021; M. Messina, "Il locus standi delle persone fisiche e giuridiche e il problema dell'accesso alla giustizia climatica dinanzi al giudice dell'UE dopo la sentenza Carvalho: necessità di riforma della formula 'Plaumann'?", in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 1, 2022, pag. 121 ss.

(16) Corte di Giustizia, sent. 15 luglio 1963, causa 25/63, Plaumann & Co. c. Commissione della Comunità economica europea, ECLI: EU:C:1963:17.

(17) Corte di Giustizia, sent. Carvalho, cit., punti 40-43.

(18) Cfr. Corte di Giustizia, sent. 2 aprile 1998, causa C-321/95 P, Greenpeace International, ECLI:EU:C:1998:153; Corte di Giustizia, ordinanza 14 gennaio 2021, causa C-297/20P, P- Sabo e al. c. Parlamento e Consiglio, ECLI:EU:C:2021:24. Quest'ultimo caso è riconducibile lato sensu al contenzioso climatico, in quanto i ricorrenti contestavano l'inclusione della biomassa forestale come fonte di energia rinnovabile.

(19) Tribunale, ordinanza 28 settembre 2016, causa T-600/15, PAN Europe e a. c. Commissione, ECLI:EU:T:2016:601.

(20) Corte di Giustizia, sent. Carvalho, cit., punti 77-78.

(21) Per un inquadramento su come i cambiamenti climatici influiscano sul godimento dei diritti umani, v. M. Marchegiani, *L'incidenza della nozione di vulnerabilità sullo sviluppo del diritto internazionale in tema di cambiamenti climatici*, Giappichelli, Torino, 2023, spec. pag. 71 ss.; G.G. Nucera, *Le misure di adattamento al cambiamento climatico tra obblighi internazionali e tutela dei diritti umani*, Editoriale scientifica, Napoli, 2023, pag. 229 ss.

(22) V. fra i molti M. Onida, "Accesso alla giustizia ambientale nell'Unione europea: un percorso ancora incompiuto?", in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 3/4, 2014, pag. 441 ss.; N. De Dominicis, *L'accesso alla giustizia in materia ambientale. Profili di diritto europeo*, Wolters Kluwer, Padova, 2016; L. Kramer (a cura di), *Enforcement of Environmental Law*, Edward Elgar, Cheltenham, 2016; I. Hadjiyianni, "Judicial Protection of the Environment in the EU Legal Order. Missing Pieces for a Complete Puzzle of Legal Remedies", in *Common Market Law Review*, n. 3, 2021, pag. 777 ss.



alcuni degli eventi estremi collegati [a questi ultimi] colpiscono effettivamente in modo più grave alcune categorie di soggetti o alcuni specifici individui” (23). Ai fini dell’impugnazione di un atto (n.b. entro il termine previsto di due mesi), pur ammettendo che sia dimostrabile il nesso di causalità fra la sua futura applicazione e il contributo all’aggravamento dei cambiamenti climatici, resta il fatto che siamo in presenza di un fenomeno suscettibile di ledere variamente gli interessi di una pluralità di soggetti vulnerabili e di operatori economici, sicché pare intrinsecamente impossibile individuare un gruppo di privati che siano identificabili alla stregua dei destinatari dell’atto secondo la giurisprudenza *Plaumann*.

Le stesse considerazioni si applicano alla legittimazione attiva a proporre ricorsi in carenza (ex art. 265 TFUE), volti a far valere la violazione di eventuali obblighi delle istituzioni UE in materia di contrasto ai cambiamenti climatici.

L’accesso alla giustizia ambientale di fronte alla Corte di Giustizia non è adeguatamente garantito neppure nel caso dei ricorsi miranti ad ottenere un risarcimento dei danni dall’Unione europea. Posto che la Corte di Giustizia ha stabilito un parallelismo fra responsabilità extracontrattuale dell’Unione e degli Stati membri per violazione di

obblighi posti dal diritto UE (24), rimando sul punto alla trattazione successiva. Un limitato ampliamento delle vie di accesso alla giustizia è stato realizzato dal Regolamento di recepimento della Convenzione di Aarhus (25), per come modificato nel 2021 (26). Oltre a valorizzare la dimensione partecipativa nella fase di formazione e attuazione delle norme a tutela dell’ambiente, il Regolamento prevede infatti all’art. 10 la possibilità per qualsiasi organizzazione non governativa di presentare una richiesta di riesame di taluni atti (non legislativi) contenenti disposizioni che potrebbero configurare una violazione del diritto ambientale. Lo stesso Regolamento precisa che, nel caso in cui l’organo o l’istituzione che ha emanato l’atto non provveda al riesame, sarà possibile proporre ricorso davanti al Tribunale (27).

### L’accesso dei privati alla giustizia nei ricorsi interni

Dopo aver messo in luce le restrizioni all’accesso diretto alla Corte di Giustizia, occorre esaminare le azioni esperibili di fronte ai giudici nazionali.

Pare opportuno precisare che il ricorso alle corti nazionali potrebbe essere finalizzato ad ottenere una declaratoria di invalidità degli atti dell’Unione non impugnabili direttamente davanti alla Corte di Giustizia per difetto di legittimazione attiva. Tuttavia,

questa strada è percorribile laddove vi siano atti statali interni di attuazione che le persone fisiche o le associazioni ambientaliste possano impugnare in base al diritto processuale interno; e comunque risulta lunga ed onerosa, in ragione del fatto che soltanto i giudici di ultima istanza hanno l’obbligo di operare il rinvio pregiudiziale (28).

Per altro verso, il ricorso ai tribunali nazionali può essere volto a contestare la legittimità delle condotte statali ritenute insoddisfacenti in termini di mitigazione o di adattamento, facendone valere la non conformità rispetto ad obblighi posti dal diritto dell’Unione.

### Mancato riconoscimento di un diritto individuale ad un ambiente salubre (e alla stabilità climatica)

Un ostacolo al successo del contenzioso climatico deriva dal fatto che la tutela ambientale viene ancora oggi in rilievo nel diritto dell’Unione come interesse pubblico della collettività e non come diritto individuale. Anzitutto, la dimensione ambientale dei diritti umani trova un riconoscimento limitato e indiretto nella Carta di Nizza/Strasburgo. Come è noto, quest’ultima non enuncia un autonomo diritto individuale all’ambiente salubre, ma riproduce al

(23) Così invece M. Montini, “La giustizia climatica nell’Unione europea: il caso Carvalho e le prospettive future”, in *Ordine internazionale e diritti umani*, n. 3, 2023, pag. 659.

(24) Cfr. Corte di Giustizia, sent. 5 marzo 1996, cause riunite C-46/93 e C-48/93, *Brasserie du Pêcheur*, ECLI:EU:C:1996:79, punto 42.

(25) Reg. CE n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 settembre 2006 sull’applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus sull’accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l’accesso alla giustizia in materia ambientale, GUCE L 264, 25 settembre 2006, pag. 13 ss.

(26) Reg. UE 2021/1767 del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 ottobre 2021 relativo alla modifica del Reg. CE n. 1367/2006 sull’applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus sull’accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l’accesso alla giustizia in materia ambientale, in GUUE, L 356, 8 ottobre 2021, pag. 1 ss., sul quale v. I. Anrò, “Il difficile accesso alla giustizia ambientale per le ONG e la riforma del Regolamento di Aarhus: nuove vie verso la Corte di giustizia dell’Unione europea?”, in *Federalismi.it*, n. 11, 2022, pag. 1 ss.; A. Favi, “Riflessioni sull’effettività dell’accesso della società civile alla giustizia in materia ambientale dopo la riforma del regolamento di Aarhus”, in *I Post di AISDUE*, n. 28, 2022; S. Villani, “L’accesso alla giustizia ambientale da parte delle ong nel quadro giuridico dell’Unione europea alla luce della prassi recente”, in *Eurojus*, n. 1, 2023, pag. 149 ss.

(27) Art. 12, par. 2, Reg. CE 1367/2006, per come modificato dal Reg. UE 2021/1767.

(28) In tal senso v. G. Contaldi, “L’accesso alla tutela in materia ambientale nel diritto dell’Unione Europea”, in *Liber Amicorum Sergio Marchisio. Il diritto della comunità internazionale tra caratteristiche strutturali e tendenze innovative*, Editoriale scientifica, Napoli, 2022, pag. 739.

## Cambiamento climatico: il ruolo delle Corti

proprio interno il principio di integrazione già presente nei Trattati (oggi: art. 11 TFUE) (29). L'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali (rubricato "Tutela dell'ambiente") si limita infatti a prevedere che "un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile". Invero, fin dai primi anni '90 il Parlamento europeo aveva auspicato il riconoscimento nel diritto comunitario del diritto ad un ambiente salubre (30). La questione fu nuovamente dibattuta durante i lavori preparatori della Carta, dall'esame dei quali si possono evincere con chiarezza le ragioni sottese alla prudente formulazione dell'art. 37. A favore dell'introduzione di un diritto individuale all'ambiente si erano schierati, oltre a varie organizzazioni non governative (31), taluni componenti della Convenzione incaricata di elaborare la Carta: si segnalano, in particolare, la proposta effettuata dai rappresentanti del Parlamento e del

Governo belga (32), quella a firma di Rodotà, Paciotti e Manzella (33), la proposta di Sylvia Kaufmann (34) e quella di Johannes Voggenhuber e Kathelijne Buitenweg (35). Alcune di queste proposte avevano una portata assai innovativa, in quanto espressamente menzionavano l'esistenza di obblighi in materia ambientale nei confronti delle generazioni future (36), facevano riferimento al miglioramento della qualità dell'ambiente come diritto individuale (37), oppure affermavano il diritto del singolo ad un indennizzo in caso di deterioramento dell'ambiente (38). L'inclusione nella Carta di un diritto fondamentale all'ambiente venne tuttavia esclusa, in quanto percepita dalla maggioranza della Convenzione come eccessivamente innovativa e perturbatrice dell'assetto ordinamentale. Un ruolo determinante è stato giocato proprio dalla preoccupazione di azioni risarcitorie promosse da privati nei confronti degli Stati membri. Significativa è, in tal senso, la posizione di Ingo Friedrich e Peter Mombaur. Muovendo

dalla considerazione che il diritto all'ambiente "is not a classic fundamental right", i due eurodeputati ritenevano adeguate le norme sulla tutela ambientale già presenti nel Trattato sulla Comunità Europea, spingendosi fino a sconsigliare l'introduzione nella Carta di qualsiasi riferimento alla tutela ambientale: "[o]therwise, the public will be disappointed in its expectations of the Charter. [...] Moreover, if objectives are set there is a danger that the CJEC might interpret them as individual rights, should the Charter become legally binding, and the legal and budgetary consequences of this are unpredictable" (39).

Le spiegazioni relative alla Carta evidenziano come l'art. 37 enunci dei principi, come tale improduttivi di effetti diretti ex art. 52, par. 5, della stessa Carta (nella versione rivista nel 2007). La tesi secondo cui l'art. 37 non è idoneo ad essere fatto valere dai privati davanti ai giudici nazionali è stata accolta anche nella giurisprudenza di Lussemburgo (40).

(29) Per una ricostruzione del principio di integrazione, v. M. Montini, "The Principle of Integration", in L. Kramer, E. Orlando (a cura di), *Principles of Environmental Law*, Edward Elgar, Cheltenham, 2018, pag. 139 ss.; F. Rolando, "L'attuazione del principio di integrazione ambientale nel diritto dell'Unione europea", in *Diritto pubblico comparato ed europeo* (online), n. 2, 2023, pag. 561 ss.; V. Karageorgou, "The Environmental Integration Principle in EU Law: Normative Content and Function also in Light of New Developments, such as the European Green Deal", in *European Papers*, n. 1, 2023, pag. 159 ss. Sull'art. 37 della Carta v. E. Morgera, G. Marin-Duran, "Commentary to Article 37 - Environmental Protection", in S. Peers et al. (a cura di), *Commentary on the EU Charter of Fundamental Rights*, Nomos/C.H.Beck/Hart Publishing, Portland, 2021, pag. 983 ss.

(30) Parlamento europeo, Risoluzione sulla Costituzione dell'Unione Europea, 10 febbraio 1994, GUCE C 61, 28 febbraio 1994, pag. 155 ss., art. 21 ("Right to respect for the environment").

(31) Varie ong si erano espresse a favore di una formulazione in termini di diritti (M. Steiert, N. Coghlan (a cura di), "The Charter of Fundamental Rights of the European Union: the 'travaux préparatoires' and Selected Documents", European University Institute, Fiesole, 2021, <https://hdl.handle.net/1814/68959>, pagg. 7454 e 7507 s.).

(32) Proposta di Jean-Luc Dehaene, Karel De Gucht e Roger Lallemand, *ibidem*, pag. 2817.

(33) *Ibidem*, pag. 2815.

(34) La proposta della eurodeputata tedesca era formulata nel modo seguente: "Everyone shall have the right to protection and preservation of his natural environment. All measures necessary for the preservation, restoration and safeguarding of the natural bases of existence shall be taken" (*ibidem*, pag. 1345).

(35) "Everyone has the right to a clean and healthy environment and to the protection of natural life support systems" (*ibidem*, pag. 1719).

(36) Così la già citata proposta di Rodotà, Paciotti e Manzella, e quella di Jean-Luc Dehaene, Karel De Gucht e Roger Lallemand. Nella versione definitiva della Carta, un generico riferimento agli obblighi verso le generazioni future si trova soltanto nel Preambolo.

(37) Si vedano la proposta di Andrew Duff: "Everyone has the right to the enhancement of the natural environment" (*ibidem*, pag. 2811) e quella di Jean-Luc Dehaene, Karel De Gucht e Roger Lallemand, *cit.*

(38) Proposta di Jean-Maurice Dehousse: "Everyone has the right to protection of the environment and shall have the right to compensation if that environment is altered without his agreement and his integrity is impaired" (*ibidem*, pag. 1723).

(39) *Ibidem*, pag. 2804.

(40) Tribunale, ordinanza 28 settembre 2016, causa T-600/15, PAN Europe e altri c. Commissione, ECLI:EU:T:2016:601, punti 47-48. Per una lettura più aperta circa la possibile giustiziabilità dell'art. 37, v. però O. Quirico, "Integrating Human Rights and Environmental Duties: Prospective Implications of Article 37 of the EU Charter of Fundamental Rights", in *Boston University International Law Journal*, n. 1, 2021, pag. 41 ss.

### Mancato riconoscimento del diritto del singolo alla riparazione: la sentenza *Ministre de la Transition écologique*

Se il mancato riconoscimento nella Carta di Nizza/Strasburgo del diritto fondamentale ad un ambiente salubre persegue (anche) un intento protettivo nei confronti degli interessi finanziari degli Stati membri, a questa esigenza non si è dimostrata insensibile neppure la Corte di Giustizia. Ciò emerge dalla recente sentenza *Ministre de la Transition écologique*, pronunciata nel contesto di un'azione Francovich in materia ambientale (41).

In dottrina si è discusso a lungo circa l'idoneità delle norme del diritto ambientale europeo di fondare una tutela risarcitoria in capo ai singoli danneggiati (42): in particolare in Italia, appena all'indomani della sentenza *Franco-vich*, Pillitu è stata fra i primi a intravedere nella "nuova via segnata dalla Corte" un possibile strumento di garanzia del diritto comunitario in materia ecologica (43).

Nella sua giurisprudenza la Corte ha individuato tre condizioni per il sorgere della responsabilità patrimoniale dello Stato per violazione di obblighi posti dal diritto dell'Unione, ovvero:

- I. le norme europee violate devono essere dirette ad attribuire dei diritti a favore dei singoli;

- II. deve esservi stata una violazione sufficientemente qualificata di dette norme;

- III. deve sussistere un nesso diretto di causalità fra detta violazione e il danno lamentato dai privati che avevano interesse alla loro corretta attuazione (44).

L'applicazione di questi criteri ai danni sofferti dai singoli a seguito del deterioramento dell'ambiente presenta varie difficoltà relativamente al soddisfacimento della prima e della terza condizione. Con riferimento alla prima, ispirandosi alla "Schutznorm-Theorie" tedesca, la Corte procede ad esaminare lo scopo delle singole norme, al fine di valutare se esse mirino a salvaguardare esclusivamente interessi della collettività o siano, viceversa, norme preordinate a tutelare l'individuo. Soltanto in quest'ultimo caso siffatte norme possono essere considerate come norme "protettive", idonee ad attribuire ai singoli situazioni giuridiche soggettive che essi possono far valere davanti ai giudici nazionali per conseguire una tutela risarcitoria (45).

Venendo alla terza condizione, non diversamente da quanto accade sul piano degli ordinamenti nazionali, ciò che rende particolarmente complesso il risarcimento del danno sofferto dal singolo in connessione col degrado ambientale è la dimostrazione del nesso di causalità, che si traduce spesso in una *probatio diabolica* quando si tratti di individuare l'eziologia del danno alla salute (46).

Nella sentenza del 22 dicembre 2022, la Corte di Giustizia era stata adita in via pregiudiziale dalla Corte d'Appello amministrativa di Versailles, di fronte alla quale un residente nell'agglomerato urbano di Parigi aveva intentato un'azione risarcitoria, volta a far valere la responsabilità dello Stato francese per il deterioramento della propria salute, causato dal superamento delle soglie massime di sostanze inquinanti nell'aria fissate da direttive europee. La Corte ha escluso alla radice la possibilità che tali direttive in materia di qualità dell'aria potessero fondare pretese risarcitorie dei singoli nei confronti di Stati inadempienti, essendo esclusivamente funzionali alla tutela di interessi adespoti non individualizzabili (47).

La sentenza in esame si pone in linea con una pregressa giurisprudenza, in cui la Corte di Giustizia aveva fortemente limitato il funzionamento del meccanismo di *private enforcement* delle direttive in materia ambientale, comprese quelle che ricomprendono fra i loro obiettivi la tutela della salute umana. Basti pensare alla sentenza resa nel caso dei *Rifiuti lombardi*, in cui la Corte aveva escluso che l'art. 4 della Direttiva sui rifiuti 75/442/CEE avesse un contenuto sufficientemente preciso e incondizionato da poter essere fatto valere dai singoli davanti ai giudici nazionali (48).

(41) Corte di Giustizia, *Ministre de la Transition écologique et Premier ministre (Responsabilité de l'État pour la pollution de l'air)*, sent. 22 dicembre 2022, causa C-61/21, ECLI:EU:C:2022:1015, commentata da P. De Pasquale, "Francovich ambientale? Sarà per un'altra volta. Considerazioni a margine della sentenza *Ministre de la Transition écologique*", in Il Blog di AISDUE (online), 4 gennaio 2023.

(42) R. Giuffrida, "La responsabilità ambientale", in R. Giuffrida (a cura di), *Diritto europeo dell'ambiente*, Torino, 2012, pag. 142 s. e A.M. di Majo, "La gestione dei rifiuti", ibidem, pag. 286 ss.

(43) A. Pillitu, *Profili costituzionali della tutela ambientale nell'ordinamento comunitario europeo*, Galeno, Perugia, 1992, pag. 153.

(44) Cfr. F. Ferraro, *La responsabilità risarcitoria degli Stati membri per violazione del diritto dell'Unione*, Giuffrè, Milano, 2012; A. Di Marco, *La responsabilità extracontrattuale dello Stato per violazioni del diritto dell'UE*, Editoriale scientifica, Napoli, 2017.

(45) Per ulteriori indicazioni sul punto, cfr. R. Caranta, "Governmental Liability after Francovich", in *Cambridge Law Journal*, n. 2, 1993, pag. 283 s.; A. Bartolini, *Il risarcimento del danno tra giudice comunitario e giudice amministrativo. La nuova tutela del c.d. interesse legittimo*, Giappichelli, Torino, 2005, pag. 55 ss.

(46) Sull'onore probatorio richiesto, si vedano le conclusioni dell'Avvocato generale Kokott del 5 maggio 2022 nel caso in esame, ECLI:EU:C:2022:359, punti 126 ss.

(47) L. Di Anselmo, "Le azioni di private enforcement nel quadro della normativa dell'Unione europea sulla qualità dell'aria alla luce dei recenti sviluppi giurisprudenziali: un percorso ancora incompiuto?", in *Ordine internazionale e diritti umani*, n. 3, 2023, pag. 663 ss.

(48) Corte di Giustizia, sent. del 23 febbraio 1994, causa C-236/92, *Rifiuti lombardi*, ECLI:EU:C:1994:60.

## Cambiamento climatico: il ruolo delle Corti

### Prospettive *de iure condendo* in margine alla proposta di Direttiva sulla qualità dell'aria

Alla prudenza dimostrata dalla Corte di Lussemburgo circa la possibilità di una "Franco-vich ambientale", si contrappone l'attivismo della Commissione europea. Grande interesse suscita al riguardo la proposta di revisione della Dir. 2008/50/CE sulla qualità dell'aria, presentata dalla Commissione nell'ottobre del 2022 attualmente all'esame del Parlamento europeo e del Consiglio (49).

Come emerge dalla relazione della Commissione, la proposta si inserisce in un contesto in cui l'inquinamento atmosferico continua ad essere la principale causa ambientale di morte precoce nell'UE (con una stima di circa 300.000 morti premature all'anno (50)) e produce danni ingenti agli ecosistemi naturali e all'agricoltura. Oltre a ridurre le soglie limite di inquinanti atmosferici come raccomandato dall'Organizzazione mondiale della sanità, la proposta di direttiva contiene due disposizioni in tema di accesso alla giustizia e risarcimento.

L'art. 27, par. 1, vincola gli Stati ad assicurare, nell'ambito del proprio ordinamento, l'accesso del "pubblico interessato" ad una "procedura di ricorso dinanzi ad un organo giurisdizionale o ad un altro organo indipendente e imparziale istituito dalla legge, per contestare la legittimità sostanziale o procedurale di decisioni, atti o omissioni relativi ai piani di qualità dell'aria [...] e ai piani di azione a breve termine". La stessa disposizione riconosce agli Stati un margine

di discrezionalità nell'individuazione dei legittimati attivi. In primo luogo, rinvia alla normativa o prassi nazionale per stabilire cosa debba intendersi in ciascuno Stato per "membri del pubblico", ovvero se la legittimazione attiva vada estesa anche ad associazioni o gruppi di persone (51). In secondo luogo, gli Stati membri restano liberi di attribuire il diritto di ricorso a tutti i membri del pubblico che "vantino un interesse sufficiente" (52), oppure soltanto a coloro che "sostengano che vi sia stata una violazione di un diritto" (53). In terzo luogo, la proposta lascia agli Stati membri il compito di stabilire cosa costituisca un interesse sufficiente (o alternativamente una violazione di un diritto), sia pur "compatibilmente con l'obiettivo di offrire al pubblico interessato un ampio accesso alla giustizia" (54).

*Prima facie*, l'art. 27 persegue come obiettivo quello di positivizzare la giurisprudenza della Corte di Giustizia circa l'invocabilità, da parte dei privati, di direttive che prevedano soglie limite di sostanza inquinanti (55). Se, da un lato, ciò contribuisce ad una maggiore certezza del diritto, la Direttiva sembra però improntarsi al riconoscimento agli Stati membri di una eccessiva autonomia processuale. In particolare, in taluni Stati membri la legittimazione attiva a ricorrere avverso le pubbliche autorità competenti, per ottenere l'adozione delle misure idonee a determinare il rientro dei livelli di inquinamento nei valori limite, potrebbe essere negata in virtù della considerazione che la posizione giuridica soggettiva corrispondente all'obbligo della pubblica

amministrazione ha natura di interesse legittimo e non di diritto soggettivo.

Maggiormente innovativa è la disposizione ex art. 28 della proposta in esame, riguardante il risarcimento dei danni alla salute umana. Per quanto siano innumerevoli le azioni risarcitorie promosse davanti ai tribunali nazionali per danno alla salute in connessione con l'immissione di sostanze inquinanti in atmosfera, allo stato attuale esse presentano scarsissime *chances* di successo; inoltre, in assenza di un'armonizzazione a livello europeo, il loro esito dipende esclusivamente dall'assetto dell'ordinamento giuridico interno dello Stato inadempiente. Se adottata nella versione proposta dalla Commissione, la Direttiva vincolerebbe gli Stati a prevedere nel proprio ordinamento la responsabilità patrimoniale dello Stato per danni cagionati dal mancato raggiungimento degli obiettivi di riduzione degli inquinanti. Si tratta proprio dell'ipotesi in cui la Corte di Giustizia ha escluso che il diritto dell'Unione imponga agli Stati membri di risarcire o indennizzare il singolo (56). Per quanto concerne le condizioni per il sorgere della responsabilità, l'art. 28 individua come elemento oggettivo la violazione da parte dello Stato degli articoli della Direttiva che impongono l'adozione di piani sulla qualità dell'aria e di piani di azione (57), e richiede altresì il nesso di causalità fra detta violazione e il danno alla salute lamentato. Tuttavia, l'art. 28, al par. 4, stabilisce una presunzione (non assoluta) circa il nesso causale. L'attore in giudizio, infatti, dovrà soltanto presentare elementi di prova che

(49) Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa (rifusione), 26 ottobre 2022, COM/2022/542 final.

(50) *Ibidem*, pag. 1.

(51) *Ibidem*, art. 27, par. 1.

(52) *Ibidem*, art. 27, par. 1, lett. a).

(53) *Ibidem*, art. 27, par. 1, lett. b).

(54) *Ibidem*, art. 27, par. 1.

(55) Vedi *infra*.

(56) Corte di Giustizia, sent. Ministère de la Transition écologique, cit.

(57) Proposta di direttiva sulla qualità dell'aria, cit., art. 28, par. 1.

dimostrino che il superamento dei valori limite previsti dalla Direttiva sia “la spiegazione più plausibile del danno subito”. Eventualmente, spetterà all'autorità pubblica convenuta confutare tale presunzione, contestando la pertinenza degli elementi di prova e la plausibilità della spiegazione fornita. Sotto il profilo processuale, pur nel rispetto dell'autonomia procedurale degli Stati membri, si pongono alcuni limiti alla libertà degli Stati: il termine di prescrizione per intentare le azioni risarcitorie non deve essere inferiore a cinque anni a decorrere dalla cessazione della violazione o dal momento in cui la persona asseritamente lesa sia venuta a conoscenza del danno (58). Inoltre, l'art. 28 impone agli Stati di assicurare la possibilità di azioni risarcitorie collettive promosse da organizzazioni non governative (59). Accolta favorevolmente dal Comitato economico e sociale in un parere adottato a larghissima maggioranza (60), la soluzione proposta nell'art. 28 ha trovato tuttavia forti resistenze da parte di coloro che temono contenziosi opportunistici ed eccessivi oneri a carico degli Stati (61). Se approvata nella versione originariamente proposta, la nuova Direttiva sulla qualità dell'aria rappresenterebbe un importante traguardo nella promozione dell'accesso dei privati alla giustizia nei ricorsi interni in materia ambientale. A ben vedere, sul piano nazionale, la dialettica fra giudice e legislatore nella *subiecta materia* ha già fornito esempi di interventi “a gamba tesa” di quest'ultimo, a fronte di orientamenti giurisprudenziali ritenuti

inadeguati. Emblematica è l'approvazione della legge con cui il legislatore italiano ha qualificato come extracontrattuale la responsabilità dello Stato italiano per violazione del diritto UE, dopo molte incertezze qualificate dalla Corte di cassazione come contrattuale (62). Sul piano del diritto dell'Unione, tuttavia, la Direttiva rappresenterebbe il primo caso di introduzione da parte del legislatore di un rimedio risarcitorio speciale rispetto a quello generale applicabile alla violazione degli obblighi posti da tutte le altre norme UE.

Non è da escludere che la proposta di Direttiva sulla qualità dell'aria possa inaugurare una tendenza verso l'introduzione di regimi speciali di responsabilità patrimoniale degli Stati membri per violazione di obblighi posti dal diritto dell'Unione, che modulino diversamente il regime di responsabilità, in funzione dei vari interessi sottesi a ciascuna norma. La materia ambientale sembra essere il terreno d'elezione ideale per uno sviluppo del genere, in un contesto in cui le azioni risarcitorie, promosse avverso le pubbliche autorità per danni alla salute e al patrimonio connesse al degrado ambientale e ai cambiamenti climatici, si stanno moltiplicando e riguardano sempre più (anche) violazioni di norme di origine europea. Specialmente laddove molte di queste azioni avessero esito positivo, sarebbe nell'interesse stesso degli Stati, oltre che del corretto funzionamento del mercato interno, provvedere ad un'armonizzazione delle normative nazionali.

### Invocabilità delle norme UE in materia ambientale in azioni di natura non risarcitoria

Le azioni risarcitorie costituiscono soltanto una delle possibili strategie processuali nel caso del contenzioso climatico, e più in generale ambientale. Mentre la strada per una “Francovich ambientale” pare al momento sbarrata, altre pronunce della Corte di Giustizia evidenziano come altri rimedi giurisdizionali in sede nazionale possano essere più efficacemente esperiti.

Se il diritto dell'Unione Europea non richiede l'introduzione di *actiones populares*, esso impone però agli Stati membri di riconoscere nel proprio ordinamento la legittimazione ad agire in giudizio delle persone fisiche e giuridiche “direttamente interessate” dalla violazione di obblighi in materia ambientale che siano sufficientemente chiari, precisi e incondizionati. Anche laddove una direttiva lasci agli Stati un certo margine di discrezionalità nel raggiungere gli obiettivi richiesti, le decisioni delle pubbliche autorità devono poter essere oggetto di sindacato, al fine di verificare che queste ultime non abbiano oltrepassato i limiti del proprio potere discrezionale, in presenza di un manifesto errore di valutazione (63). Così, la Corte di Giustizia ha affermato la legittimazione dei singoli a far valere, davanti ai giudici nazionali, il rispetto dei valori limite in materia di qualità dell'aria, quando essi siano direttamente interessati dalla violazione lamentata perché risulti

(58) *Ibidem*, art. 28, par. 6.

(59) *Ibidem*, art. 28, par. 2.

(60) Parere 22 febbraio 2023, GUUE C 146/46, 27 aprile 2023, punto 1.5. Il parere ha ottenuto 145 voti favorevoli, 9 contrari e 12 astensioni.

(61) In senso critico, v. ad es.: Confindustria, “Proposta di Direttiva UE relativa alla qualità dell'aria ambiente per un'aria più pulita in Europa”, Position paper, marzo 2023, [https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg19/attachments/documento\\_evento\\_procedura\\_commissione/files/000/425/985/Confindustria.pdf](https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg19/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/425/985/Confindustria.pdf), pag. 4.

(62) Legge 12 novembre 2011, n. 183, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2012), GU Serie Generale n. 265 del 14 novembre 2011, Suppl. Ord. n. 234, art. 4, comma 43.

(63) V. fra i molti Corte di Giustizia, sent. del 25 luglio 2008, causa C-237/07, *Janeček*, ECLI:EU:C:2008:447, punto 46.

## Cambiamento climatico: il ruolo delle Corti

direttamente pregiudicata la loro salute (64). Un esame della giurisprudenza della Corte rivela come siano configurabili molteplici interessi diretti, la cui titolarità assicura l'invocabilità di direttive in materia ambientale davanti alle autorità e ai giudici nazionali: gli Stati devono riconoscere la legittimazione attiva ai singoli quando il degrado ambientale determini, vuoi un pregiudizio alla salute, vuoi la lesione di interessi patrimoniali (65).

La stessa Corte ha meglio precisato il proprio orientamento circa l'invocabilità difronte alle autorità e ai giudici nazionali di direttive in materia ambientale nella sentenza resa in via pregiudiziale il 3 ottobre 2019 nel caso C-197/18 (66). Nel caso di specie, la Corte ha statuito che i ricorrenti nel giudizio principale pendente davanti al tribunale amministrativo di Vienna, potevano esigere dalle competenti autorità nazionali la modifica del programma di azione austriaco per ridurre la contaminazione da nitrati proveniente da fonti agricole, in modo da contenerla entro la concentrazione massima prevista dalla Dir. 91/676/CEE (67). Gli attori nel procedimento nazionale erano una società erogatrice di acqua ed una persona fisica munita della facoltà di utilizzare un pozzo. Secondo la Corte, entrambe potevano dirsi direttamente interessate dalla violazione della

Direttiva, per il fatto che il superamento della soglia di nitrati da parte dell'Austria pregiudicava l'uso delle rispettive sorgenti ai fini della produzione di acqua potabile, rendendo necessario uno specifico trattamento. Nella misura in cui agiscono per ottenere l'adozione di determinate misure di conservazione o miglioramento ambientale da parte dello Stato, i ricorrenti davanti agli organi nazionali contribuiscono all'effettiva applicazione del diritto dell'Unione Europea, promuovendo anche l'interesse generale. Tuttavia, come ha evidenziato nelle sue conclusioni l'Avvocato generale Kokott, possono chiedere l'attuazione degli obblighi unionali limitatamente alle misure necessarie a tutela del loro specifico interesse: nella maggior parte dei casi, quindi, con riferimento alla porzione di territorio entro cui si svolge la loro attività familiare e professionale (68).

La giurisprudenza appena accennata sembra aprire spazi per un contributo del diritto dell'Unione al successo del contenzioso climatico, attraverso l'impugnazione dei piani di azione e di adattamento nazionali. Infatti, la giurisprudenza relativa alle direttive che prevedono soglie di sostanze inquinanti e la predisposizione di piani nazionali sembra sotto molti profili estendibile in via analogica alle azioni volte ad ottenere

l'adozione di misure di mitigazione e di adattamento, fondate sulle norme che prevedono quantità massime di emissioni di gas climalteranti e di piani di azione in caso di sfioramento, o comunque prevedono il raggiungimento di precisi obiettivi nel contesto della transizione ecologica (cfr. ad es. la Dir. UE 2018/2001 in materia di energie rinnovabili).

Sempre nella prospettiva di applicazione analogica al contenzioso climatico, grande interesse suscita, infine, la giurisprudenza *Protect Natur* che, anche facendo leva sull'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali, richiede ai giudici nazionali un ampliamento della legittimazione attiva delle associazioni, in modo da assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori coperti dal diritto ambientale dell'Unione (69).

### Conclusioni

Una valutazione circa il possibile contributo del diritto dell'Unione al successo del contenzioso climatico pare particolarmente complessa. Due osservazioni conclusive (provvisorie) possono nondimeno essere svolte, seguite da un auspicio.

In primo luogo, con riferimento all'accesso alla giustizia ambientale, si è da più parti evidenziato l'esistenza di una asimmetria

(64) Per un'analisi di questa giurisprudenza v. L. Di Anselmo, *Le azioni di private enforcement*, cit.

(65) Cfr. Corte di Giustizia, sent. 3 ottobre 2019, causa C-197/18, *Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland e a.*, ECLI:EU:C:2019:824, punti 30-46, e sent. 26 maggio 2011, causa C-165/09, *Stichting Natuur en Milieu e a.*, ECLI:EU:C:2011:348, punti 99-104; si veda anche Corte di giustizia, sent. 1° giugno 2017, causa C-529/15, *Folk*, ECLI:EU:C:2017:419, punti 44-50. Con riferimento ai danni alla salute, sono certamente condivisibili le considerazioni dell'Avvocato generale Kokott, secondo cui nella valutazione dell'interesse diretto, occorre prendere in considerazione i principi di precauzione e dell'azione preventiva, onde evitare che il danno si verifichi. In considerazione di ciò, devono intendersi legittimati a chiedere il rispetto di una direttiva che fissi determinate soglie massime di inquinanti, non soltanto coloro che abbiano già subito un pregiudizio, ma anche coloro che siano esposti ad un rischio in conseguenza della mancata attuazione di tale direttiva (conclusioni dell'Avvocato generale Kokott del 30 giugno 2016, causa C-243/15, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, ECLI:EU:C:2016:491, punti 41 e 53-55).

(66) Corte di Giustizia, sent. *Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland*, cit.

(67) Dir. 91/676/CEE del Consiglio, del 12 dicembre 1991, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole, GU L 375, 31 dicembre 1991, pag. 1 ss.

(68) Con riferimento all'attuazione della Direttiva nitrati, Kokott ha osservato: "una conseguenza della necessità di dimostrare la sussistenza di un interesse risiede nel fatto che, nel procedimento principale, i ricorrenti non possono richiedere in Austria il rispetto, in generale, della Direttiva nitrati, ma solo nella misura in cui ne siano interessate le acque sotterranee dagli stessi utilizzate" (Kokott, conclusioni del 28 marzo 2019, causa C-197/18, *Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland and Others*, ECLI:EU:C:2019:274, punto 52).

(69) Cfr. Corte di Giustizia, sent. 8 marzo 2011, causa C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie VKL*, ECLI:EU:C:2011:125; sent. del 20 dicembre 2017, causa C-664/15, *Protect Natur*, ECLI:EU:C:2017:987; sent. 8 novembre 2022, causa C-873/19, *Deutsche Unwelthilfe*, ECLI:EU:C:2022:857.

“ormai difficilmente tollerabile” (70), a seconda che i ricorsi vengano promossi in sede nazionale o europea. Come si è visto, la Corte di Giustizia impone infatti agli Stati il riconoscimento del *locus standi* a privati e ad associazioni ambientaliste, qualora le misure statali contestate contrastino con norme di diritto dell’Unione Europea in materia ambientale; così facendo, contribuisce all’effettiva applicazione dell’art. 9 della Convenzione di Aarhus (accordo misto cui la stessa Unione ha aderito) e dell’art. 47 della Carta dei diritti fondamentali. Tuttavia, la Corte non ha tratto le medesime conseguenze dal combinato disposto delle norme suddette con riferimento ai ricorsi dinnanzi ad essa promossi, rifiutandosi di estendere la capacità dei privati di agire in giudizio per impugnare gli atti delle

istituzioni e degli organi dell’Unione (o per contestarne le omissioni).

In secondo luogo, colpisce come la giurisprudenza della Corte di Giustizia continui a negligenza la dimensione individuale del diritto ambientale, specialmente nell’attuale fase storica, in cui il diritto ad un ambiente pulito, sano e salubre ha trovato ampio riconoscimento sul piano tanto degli ordinamenti interni, quanto di quello internazionale (71). Non si possono tuttavia escludere sviluppi normativi innovativi, quali l’adozione di una direttiva modellata sulla proposta di Direttiva sulla qualità dell’aria, che armonizzi le legislazioni nazionali in tema di risarcimento dei danni causati dai cambiamenti climatici, o meglio dalle inadeguate misure di mitigazione e di adattamento attribuibili ad uno Stato membro. Né è possibile

escludere un’evoluzione della giurisprudenza di Lussemburgo orientata verso una maggiore valorizzazione della dimensione ambientale di altri diritti fondamentali, o persino verso l’affermazione di un diritto alla stabilità climatica quale principio generale del diritto dell’Unione. Uno sviluppo del genere confermerebbe la dinamicità di questa fonte non scritta nell’evoluzione dei diritti fondamentali non sanciti dalla Carta (72).

Mentre la Corte di Giustizia pare attendere, “[t]ucked away in the fairyland Duchy of Luxembourg” (73), tutti gli occhi sono puntati verso la Corte di Strasburgo, i comitati onusiani e le tre corti internazionali investite di richieste di pareri consultivi sui cambiamenti climatici, cui spetterà il ruolo di apripista.

(70) Così L. Di Anselmo, “L’accesso dei privati alla giustizia nei ricorsi interni in materia ambientale: quale spazio per la tutela giurisdizionale effettiva?”, in *I Post di AISDUE*, 12 giugno 2023, pag. 453.

(71) Si veda, da ultimo, la ris. n. 76/300 dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 26 luglio 2022, *The Human Right to a Clean, Healthy and Sustainable Environment*, UN Doc. A/76/L.75 (approvata con 161 voti favorevoli, 8 astensioni e nessun voto contrario), sulla quale v. D. Pauciulo, “Il diritto umano a un ambiente salubre nella risoluzione 76/300 dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite”, in *Rivista di Diritto internazionale*, n. 4, 2022, pag. 1118 ss.

(72) Cfr. C. Amalfitano, *General Principles of EU Law and the Protection of Fundamental Rights*, Edward Elgar, Cheltenham, 2018.

(73) L’espressione è di E. Stein, “Lawyers, Judges, and Making of Transnational Constitution”, in *American Journal of International Law*, n. 1, 1981, pag. 1.

# Corte Edu e lotta ai cambiamenti climatici antropogenici: l'ora di una svolta

Alessandro Pazzaglia (\*)

Lo scritto (1) analizza i casi Duarte, Klimaseniorinnen e Carème pendenti davanti alla Grande Chambre della Corte Edu, cercando di immaginare quali saranno gli scenari decisori desiderabili. L'A. ritiene che la Corte, attingendo e sviluppando la propria copiosa giurisprudenza in materia ambientale (in particolare in materia di obblighi positivi) disponga già degli strumenti normativi e argomentativi necessari per pervenire a una decisione di accoglimento, nel senso dell'intervenuta violazione da parte degli Stati convenuti di alcuni dei diritti sanciti nella Convenzione Edu (segnatamente agli artt. 2, 3, 8, 13 e 14). In questo modo potrà raccogliere il quanto di sfida lanciato ai diritti umani dai cambiamenti climatici antropogenici.

## Introduzione

L'estate 2023 ha segnato un triplice record: il 3 luglio è stata la giornata più rovente di sempre (2); il mese di luglio è stato quello più rovente di sempre (3) e l'estate intera (mesi di giugno, luglio e agosto) è stata quella più torrida

di sempre (4). Quest'ultima constatazione ha fatto dire al Segretario Generale dell'ONU Gutierrez che l'umanità si è lasciata alle spalle l'era del riscaldamento globale e sta entrando in quella dell'"ebollizione globale" (5). Il caldo record ha anche indotto il Presidente della

Repubblica Mattarella a rilasciare una dichiarazione congiunta con altri cinque Capi di Stato europei (6), che affacciano sul Mediterraneo (7), in merito alla necessità che la comunità internazionale, l'Unione europea e i governi nazionali intervengano, adottando misure urgenti

(\*) Magistrato ordinario.

(1) Il presente contributo sviluppa, con arricchimento bibliografico, la relazione "Il contenzioso climatico davanti alla Corte Edu" tenuta al convegno "Contenzioso climatico e diritti umani" svoltosi ad Assisi in data 30 settembre 2023, nell'ambito dell'Umbria Green Festival.

(2) *Rectius*, da quando esistono le rilevazioni tecniche della temperatura atmosferica. La notizia è riportata dal sito web [www.gea.it](http://www.gea.it) del 5 luglio 2023. <https://geagency.it/il-3-luglio-il-giorno-piu-caldo-per-la-terra-temperatura-media-globale-di-17c/>.

(3) *Rectius*, da quanto esistono le rilevazioni tecniche della temperatura atmosferica. La notizia è riportata dal sito web [www.gea.it](http://www.gea.it) del 8 agosto 2023. <https://geagency.it/e-ufficiale-luglio-2023-e-stato-il-mese-piu-caldo-di-sempre-033c/>. "Samantha Burgess (vicedirettore del Servizio europeo Copernicus sui cambiamenti climatici (C3S)) sottolinea anche che il 2023 è attualmente il terzo anno più caldo, con 0,43 °C al di sopra della media recente" e che "la temperatura media globale di luglio è stata di 1,5 °C al di sopra dei livelli preindustriali". La cifra di 1,5 °C è altamente simbolica, in quanto è il limite più ambizioso stabilito dall'Accordo di Parigi del 2015 per limitare il riscaldamento globale. Tuttavia, la soglia a cui si fa riferimento in questo accordo internazionale si riferisce alle medie di molti anni, non solo a un singolo mese".

(4) *Rectius*, da quando esistono le rilevazioni tecniche della temperatura atmosferica. La notizia è riportata dal sito web [www.gea.it](http://www.gea.it) del 6 settembre 2023. <https://geagency.it/estate-2023-piu-calda-di-sempre-gutierrez-iniziato-collasso-climatico/>.

(5) La notizia è riportata dal sito web [www.gea.it](http://www.gea.it) del 8 agosto 2023, in <https://geagency.it/e-ufficiale-luglio-2023-e-stato-il-mese-piu-caldo-di-sempre-033c/>.

(6) Si tratta di Grecia, Slovenia, Portogallo, Malta, Croazia. La notizia è riportata dal sito web [www.gea.it](http://www.gea.it) del 3 agosto 2023, in <https://geagency.it/appello-di-mattarella-e-altri-5-capi-di-stato-per-il-clima-non-ce-tempo-da-perdere/>

(7) Come noto, la scienza ha chiarito che il Mediterraneo è un "hot spot climatico", cioè un punto caldo, un'area che si sta riscaldando più rapidamente di altre (<https://www.cnr.it/it/comunicato-stampa/6128/gli-hot-spot-del-cambiamento-climatico>).



sia di mitigazione (8) sia di adattamento (9) agli effetti negativi dei cambiamenti climatici (d'ora in poi CC) in merito all'esistenza e all'ingravescenza dei quali la comunità scientifica internazionale è ormai unanimemente concorde (10). Sul tema è intervenuto anche Papa Francesco, all'incontro con i giovani dell'Università Cattolica di Lisbona, qualificandoli come "la generazione che può vincere questa sfida" (11). Ebbene, di fronte a questa sfida epocale, posta all'umanità dai CC antropogenici, che ruolo può svolgere la Corte Edu (12)? Il

presente contributo tenta di fornire una risposta, prendendo in esame tre casi attualmente pendenti davanti alla *Grande Chambre* (13) (d'ora in avanti GC). Di essi si cercherà di prefigurare quali saranno gli scenari decisori, puntando su quelli desiderabili. Si anticipa che l'auspicio di chi scrive è che la Corte, nell'esaminare questi casi, che sono stati riuniti, per fatti e questioni giuridiche analoghe, pervenga a una pronuncia di accoglimento dei detti ricorsi (14), dichiarando che gli Stati parte convenuti hanno violato alcuni dei diritti sanciti nella Convenzione Edu (segnatamente agli artt. 2, 3,

8, 13 e 14), facendosi così parte attiva e responsabile nel raccogliere il quanto di sfida lanciato ai diritti umani dai cambiamenti climatici originati dall'attività umana.

### I casi Duarte, KlimaSeniorinnen e Carème davanti alla Grande Chambre

Il caso portoghese (15) è stato introdotto con ricorso avanzato nel 2020 da sei giovani portoghesi, che hanno convenuto davanti alla Corte di Strasburgo 33 Stati parte della

(8) Si intendono misure dirette a rimuovere quelle che secondo gli scienziati sono le cause dei CC e quindi misure di riduzione delle emissioni clima-alteranti (essenzialmente gas ad effetto serra, come il CO<sub>2</sub>, in inglese GHG, prodotti prevalentemente dal consumo di energie fossili come il carbone, il petrolio e il metano).

(9) Si intendono misure che prendono atto che i CC sono già in corso e quindi sono dirette ad attenuare quelli che secondo gli scienziati sono gli effetti negativi dei CC, in primis gli eventi meteorologici c.d. estremi (con effetti immediati: incremento di intensità e di frequenza di ondate di calore, incendi boschivi, piogge, con conseguenti esondazioni di fiumi, uragani, siccità; o con effetti lungo-latenti: deglaciazione, con conseguente innalzamento del livello dei mari e degli oceani e rischio di inondazione delle aree costiere; incremento della temperatura media degli oceani e dell'atmosfera...). Un esempio di misura di adattamento è dato ad es. dalla costante pulizia dei letti e dall'innalzamento degli argini dei fiumi, al fine di ridurre il rischio di esondazioni, o la creazione delle c.d. barriere verdi nei parchi giochi di asili e scuole, al fine di mitigare l'inquinamento atmosferico (<https://ambientenonsolo.com/un-intervento-di-infrastrutture-verdi-per-mitigare-linquinamento-atmosferico>); o il potenziamento delle reti di deflusso delle acque meteoriche nelle città, al fine di prevenire/ridurre l'entità degli allagamenti;... Per uno studio approfondito delle misure di adattamento ai CC, si veda la monografia di G.G. Nucera, "Le misure di adattamento al cambiamento climatico tra obblighi internazionali e tutela dei diritti umani", Napoli, 2023.

(10) Si vedano, in particolare, i report dell'IPCC. L'IPCC è l'organismo di consulenza scientifica degli organi ONU, che emette periodicamente, ormai da un trentennio, dei report concernenti l'evoluzione del fenomeno dei CC. Sull'ultimo report, AR6 Synthesis Report: Climate Change 2023 si veda <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-cycle/>.

(11) La notizia è riportata dal sito web [www.gea.it](http://www.gea.it) del 3 AGOSTO 2023, <https://geaagency.it/appello-di-mattarella-e-altri-5-capi-di-stato-per-il-clima-non-temperato-da-perdere/>.

(12) Anche la Corte Edu è stata investita, a partire dall'anno 2020, al pari delle giurisdizioni nazionali in tutto il mondo (in particolare, prima negli Stati Uniti e poi in Europa), dei Comitati ONU per il monitoraggio dei diritti umani, della Corte interamericana per i diritti umani e, più recentemente della Corte internazionale di Giustizia e del Tribunale Internazionale per il diritto del mare, dalla c.d. *climate strategic litigation* (sulla distinzione fra giustizia ambientale, ecologica e climatica e sul passaggio dalla "Giustizia" alla "Litigation Strategy" si veda l'approfondito studio di M. Carducci, "La ricerca dei caratteri differenziali della 'giustizia climatica'", in DPCE - online, n. 2/2020, pagg. 1345-1369, (<https://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/965/939>), che è esplosa negli ultimi 15 anni, come reazione di attivisti per l'ambiente, ONG, agenzie governative e non governative e comuni cittadini, sia come singoli sia riuniti in associazioni o fondazioni, al conclamato fallimento delle politiche climatiche nazionali, sovranazionali e internazionali, sia di mitigazione sia di adattamento agli effetti negativi prodotti dai CC antropogenici. Una banca dati completa dei procedimenti pendenti in tutto il mondo si trova nei Climate Change Litigation Databases del Sabin Center for Climate Change Law della Columbia Law School: <https://climatecasechart.com/> con motori di ricerca che distinguono fra US Climate Change Litigation e Global Climate Change Litigation. Quest'ultimo, relativo ai procedimenti non radicati negli USA, ha anche due motori di ricerca dei casi per "Jurisdiction" (es. European Court of Human Rights) e per "Principal Law" (es. European Convention on Human Rights).

(13) Duarte Agostinho e A. contro Portogallo + 32 (n. 39371/20, d'ora in avanti il caso portoghese), KlimaSeniorinnen e A. contro Svizzera (n. 53600/20, d'ora in avanti il caso svizzero) e Carème contro Francia (n. 7189/21, d'ora in avanti il caso francese). Riassunti e documenti concernenti questi tre procedimenti si possono rinvenire oltre che nel sito web ufficiale della Corte Edu: (<https://hudoc.echr.coe.int/#%22documentcollectionid%22:%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22>), anche nella banca dati del Sabin Center, sopra citata.

(14) Si tratta di ricorsi individuali, disciplinati dall'art. 34 Cedu - Ricorsi individuali: "La Corte può essere investita di un ricorso da parte di una persona fisica, un'organizzazione non governativa o un gruppo di privati che sostenga d'essere vittima di una violazione da parte di una delle Alte Parti contraenti dei diritti riconosciuti nella Convenzione o nei suoi protocolli. Le Alte Parti contraenti si impegnano a non ostacolare con alcuna misura l'esercizio effettivo di tale diritto". I ricorsi individuali sono esperibili solo previo esaurimento dei ricorsi interni (art. 35 Cedu - Condizioni di ricevibilità: "1. La Corte non può essere adita se non dopo l'esaurimento delle vie di ricorso interne, come inteso secondo i principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti ed entro un periodo di sei mesi a partire dalla data della decisione interna definitiva"). Su di essi si veda P. Pustorino "Tutela internazionale dei diritti umani" pagg. 60-63, 2022, Bari.

(15) <https://climatecasechart.com/non-us-case/youth-for-climate-justice-v-austria-et-al/>.

## Cambiamento climatico: il ruolo delle Corti

Convenzione Edu (16), lamentando che i convenuti avrebbero violato alcuni loro diritti inclusi nel catalogo Cedu, per avere adottato misure insufficienti a fronteggiare i CC, chiedendo altresì alla Corte di condannarli ad adottare misure più ambiziose. Secondo i ricorrenti, i parametri normativi alla luce dei quali deve essere valutata l'azione o inazione degli Stati sono quelli contenuti negli artt. 2, 8 e 14 (17) della Cedu. Argomentano che il loro diritto alla vita sarebbe minacciato dagli effetti negativi dei CC che si sono avuti in Portogallo, come gli incendi boschivi, che il loro diritto alla vita privata, familiare e domiciliare include il loro benessere fisico e mentale, che sarebbe

minacciato dalle ondate di calore, che li costringerebbe a trascorrere più tempo in casa piuttosto che all'aria aperta e in quanto giovani, subirebbero in maggior misura gli effetti negativi dei CC, rispetto al resto del genere umano. Affermano che i convenuti non avrebbero adempiuto alla obbligazione climatica su di loro incombente, di ridurre le emissioni clima-alteranti in misura tale da mantenere l'aumento di temperatura entro 1,5 °C, rispetto ai livelli pre-industriali, per come stabilito dall'Accordo internazionale di Parigi del 2015 (18).

Fin ora molteplici punti in favore dei ricorrenti sono stati segnati, quando la Corte ha deciso di:

- a. accordare al caso una procedura accelerata (*fast-tracking-decision*);
- b. comunicarlo ai 33 Stati convenuti perché possano difendersi;
- c. chiedere agli Stati di difendersi non solo sull'ammissibilità ma anche sul merito del ricorso;
- d. ammettere l'intervento di terzi. Fra i terzi intervenuti vi è Amnesty International, che ha argomentato, a supporto dei ricorrenti, che il diritto internazionale obbliga gli Stati a non ledere e a non consentire che imprese all'interno della loro giurisdizione ledano (principio del *no harm* (19)) i diritti umani di persone residenti al di fuori dei loro

(16) Fra cui l'Italia. Si noti che oltre a questi tre ricorsi capo-file, instaurati fra il 2020 e il 2021, pendono davanti alla Corte Edu altri sei ricorsi, di cui uno contro l'Italia, anch'esso frutto della riunione di due ricorsi: Uricchio c. Italia e altri 31 Stati (n. 14615/21) e De Conto c. Italia e altri 32 Stati (n. 14620/21). Si apprende della loro esistenza da comunicati stampa della Corte e dalle due banche dati della Corte Edu e del Sabin Center sopra citate. Di recente, la Corte ha dichiarato ammissibili/ricevibili i detti ricorsi, superando l'ostacolo tecnico dato dalla circostanza che si tratta di ricorsi c.d. per saltum (al pari del ricorso portoghese, che esamineremo) alla Corte Edu, cioè incardinati a Starsburgo senza che fosse stata soddisfatta la condizione di ricevibilità di cui all'art. 35 Cedu, cioè del previo esaurimento delle vie di ricorso interne. Su ciò si veda la disamina di L. Cardarelli, "L'Italia davanti alla Corte EDU per le emissioni di gas serra" in Iacostituzione.info del 3 settembre 2023 (<https://www.iacostituzione.info/index.php/2023/09/03/litalia-davanti-alla-corte-edu-per-le-emissioni-di-gas-serra/>).

(17) Art. 2, Diritto alla vita 1. Il diritto alla vita di ogni persona è protetto dalla legge. Nessuno può essere intenzionalmente privato della vita, salvo che in esecuzione di una sentenza capitale pronunciata da un tribunale, nel caso in cui il reato sia punito dalla legge con tale pena. 2. La morte non si considera cagionata in violazione del presente articolo se è il risultato di un ricorso alla forza resosi assolutamente necessario: (a) per garantire la difesa di ogni persona contro la violenza illegale; (b) per eseguire un arresto regolare o per impedire l'evasione di una persona regolarmente detenuta; (c) per reprimere, in modo conforme alla legge, una sommossa o un'insurrezione.

Art. 8, Diritto al rispetto della vita privata e familiare 1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza. 2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui.

Art. 14, Divieto di discriminazione. Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione.

(18) Dal 30 novembre al 12 dicembre 2015, Parigi ha ospitato la 21ª sessione della conferenza delle parti (COP 21) della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (d'ora in avanti UNFCCC) e l'11ª sessione della riunione delle parti al protocollo di Kyoto (CMP 11). L'Accordo di Parigi ha come obiettivo principale (traduzione dall'inglese non ufficiale):

Articolo 2 1. Il presente Accordo, nel contribuire all'attuazione della Convenzione, inclusi i suoi obiettivi, mira a rafforzare la risposta globale alla minaccia dei cambiamenti climatici, nel contesto dello sviluppo sostenibile e degli sforzi volti a sradicare la povertà, anche tramite: il mantenere l'aumento della temperatura media globale ben al di sotto di 2 °C rispetto ai livelli preindustriali, e proseguire l'azione volta a limitare l'aumento di temperatura a 1,5° C rispetto ai livelli pre-industriali, riconoscendo che ciò potrebbe ridurre in modo significativo i rischi e gli effetti dei cambiamenti climatici.

OMISSIS

Articolo 4

1. Per conseguire l'obiettivo di temperatura a lungo termine di cui all'Articolo 2, le Parti tendono a raggiungere il picco globale di emissioni di gas ad effetto serra al più presto possibile, riconoscendo che ciò impiegherà maggior tempo per le Parti che sono paesi in via di sviluppo, e ad intraprendere rapide riduzioni in seguito, in linea con le migliori conoscenze scientifiche a disposizione, così da raggiungere un equilibrio tra le fonti di emissioni antropogeniche e gli assorbimenti di gas ad effetto serra nella seconda metà del corrente secolo, su una base di equità, e nel contesto dello sviluppo sostenibile e degli sforzi tesi a sradicare la povertà.

OMISSIS.

(19) Sul "no harm principle", quale principio di diritto internazionale generale che informa la materia ambientale, ma anche quella dei CC, norma consuetudinaria richiamata anche nel Preambolo della UNFCCC, che prevede il divieto per gli Stati di causare danni ad altri Stati, pena la responsabilità

confini (20). Anche la Commissione europea è intervenuta in giudizio a supporto dei ricorrenti, sostenendo che il degrado ambientale e i CC avrebbero un forte impatto sui diritti umani e che un ruolo fondamentale per la definizione della portata degli obblighi statali lo dovrebbero giocare gli strumenti internazionali a tutela dell'ambiente e dei diritti dei fanciulli e i dati tecnico-scientifici (*science-based evidence*). Prosegue argomentando che l'espressione "*climate emergency*" presente nel diritto Ue, sottolineerebbe la volontà politica di adempiere pienamente l'obbligazione climatica (21), scolpita nell'Accordo di Parigi. La Commissione conclude

sostenendo che il numero crescente di ricorsi correlati ai CC pendenti davanti alla Corte Edu offre alla stessa "*a unique opportunity*" (22), un'occasione storica per una più completa attuazione della Convenzione Edu e per offrire "*real-life protection*" (23) agli individui lesi dal degrado ambientale e dai CC.

Anche il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa è intervenuto a sostegno dei ricorrenti, spendendo argomenti di forte pregnanza, che potrebbero essere utilizzati dalla Corte, per motivare una decisione di accoglimento (24).

Il 30 giugno 2022 la Camera semplice della Corte ha devoluto il procedimento alla GC, composta da 17 membri, in quanto il caso

solleva un grave problema di interpretazione della Convenzione (25).

Un'importante udienza della GC si è svolta il 27 settembre 2023 (26) ma la decisione è attesa per l'inizio del 2024.

Nel caso svizzero (27), un'associazione di donne anziane, dopo avere esperito inutilmente le vie di ricorso interne, ha convenuto la Svizzera davanti alla Corte Edu, adducendo che la loro salute è minacciata dalle ondate di calore, rese più intense e frequenti dalla crisi climatica. Lamentano le ricorrenti:

**a.** che l'inadeguatezza delle politiche climatiche messe in campo dallo Stato convenuto lederebbe il loro diritto alla vita e alla salute protetto dagli artt. 2 e 8 della Cedu;

---

dei primi nei confronti dei secondi, cfr da ultimo F. Franceschelli: "Il diritto al clima: criticità, limiti e possibili soluzioni" <https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=49289&dpath=document&dfile=04082023160738.pdf&content=Il%2Bdiritto%2Ba%2Bclima%3A%2Bcriticit%C3%A0%2C%2Blimiti%2Be%2Bpossibilit%C3%A0%2Bsoluzioni%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bdottrina%2B%2D%2B> e la letteratura dallo stesso richiamata nella nota n. 34, in *federalismi.it*, n. 20/23, pag. 129. Quest'ultimo A. richiama poi a pag. 131, come traduzione in seno al diritto Ue del detto principio di diritto internazionale, il principio del "DNSH" che prevede il divieto di arrecare un danno che sia significativo all'ambiente, su cui si rinvia, sempre citato dall'A. nella nota n. 50 di pag. 131, a G.M. Caruso: "Il principio 'do no significative harm': ambiguità, caratteri e implicazioni di un criterio positivistizzato di sostenibilità ambientale", in *La Cittadinanza europea*, n. 2/22, pagg. 151-198.

(20) E' il tema complesso, ancor più in ambito di CC, dell'efficacia extraterritoriale dei diritti umani e del correlativo dovere di tutela in capo allo Stato parte di un trattato sui diritti umani. Il tema non può essere trattato in questa sede e quindi si rimanda a P. Pustorino, op. cit. pagg. 37-44; C. Gentili "Climate litigation ed extraterritorialità dei diritti" in *federalismi.it* n. 5/23 pagg. 1-26 <https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=48424&dpath=document&dfile=21022023190904.pdf&content=Climate%2Blitigation%2Bed%2Bextraterritorialit%C3%A0%2Bdei%2Bdiritti%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bdottrina%2B%2D%2B>; C. Heri <https://www.ejiltalk.org/the-ecthrs-pending-climate-change-case-whats-ill-treatment-got-to-do-with-it/>; L. Raible <https://www.ejiltalk.org/justifying-extraterritorial-human-rights-obligations-and-climate-change-as-a-counterexample/>; S. Vezzani "Considerazioni sulla giurisdizione extraterritoriale ai sensi dei trattati sui diritti umani", in *Rivista di Diritto Internazionale* Vol. 101, 4, pagg. 1086-1135, che affronta anche l'opinione n. 23/2017 della Corte interamericana per la tutela dei diritti umani, che riconosce espressamente l'efficacia extraterritoriale delle obbligazioni in materia di diritti umani, connesse alla protezione dell'ambiente.

(21) Sugli elementi costitutivi dell'obbligazione climatica, per tutti, si veda M. Carducci "Cambiamento climatico (diritto costituzionale)", estratto da *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, diretto da R. Sacco e a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti - Aggiornamento, 2021, Padova, pag. 58 e ss.

(22) Pag. 2 del Summary contenuto nella banca dati del Sabin Center, su cui si veda supra.

(23) Pag. 3 del Summary contenuto nella banca dati del Sabin Center, su cui si veda supra.

(24) Essi sono sintetizzati in A. Galanti "La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sulla tutela dell'ambiente: approdi, prospettive e portata precettiva", in *RGa online* n. 30, Aprile 2022, p. 14 <https://rgaonline.it/article/la-giurisprudenza-della-corte-europea-dei-diritti-delluomo-sulla-tutela-dellambiente-approdi-prospettive-e-portata-precettiva/>. Il Commissario afferma che la giurisprudenza di Strasburgo maturata sugli artt. 2 e 8 Cedu ha già enucleato un ampio diritto a un ambiente salubre e che la Convenzione non può essere interpretata in modo formalistico, attesa la sua natura di "living instrument" (è il richiamo alla dottrina del diritto vivente) le cui tutele devono essere rese efficaci e pratiche, per poi concludere che: a) i CC violano gli artt. 2, 3, 8, 14 della Cedu; b) i CC onerano gli Stati parte di obbligazioni positive di prevenzione degli stessi; c) la valutazione dell'adempimento o dell'inadempimento degli Stati rispetto agli obblighi in materia di diritti umani deve avere luogo sulla base dei parametri normativi contenuti nel diritto ambientale internazionale, in primis l'Accordo di Parigi; d) i requisiti di accesso alla Corte Edu (artt. 34 e 35 Cedu), quando si tratta di CC, che hanno natura straordinaria e comportano sfide epocali per il genere umano, devono essere interpretati in modo non formalistico né rigoroso, ma in modo sostanziale ed elastico, specie quando, come nel caso di specie, si tratta di bambini, a cui altrimenti sarebbe preclusa ogni possibilità di ottenere un risarcimento per la violazione dei loro diritti umani.

(25) Articolo 30 Rimessione alla Grande Camera. Se la questione oggetto del ricorso all'esame di una Camera solleva gravi problemi di interpretazione della Convenzione o dei suoi Protocolli, o se la sua soluzione rischia di dar luogo a un contrasto con una sentenza pronunciata anteriormente dalla Corte, la Camera, fino a quando non abbia pronunciato la sua sentenza, può rimettere il caso alla Grande Camera a meno che una delle parti non vi si opponga.

(26) <https://www.echr.coe.int/webcasts-of-hearings>.

(27) <https://climatecasechart.com/non-us-case/union-of-swiss-senior-women-for-climate-protection-v-swiss-federal-council-and-others/>.

## Cambiamento climatico: il ruolo delle Corti

- b.** che la Corte suprema elvetica nel rigettare il loro ricorso avrebbe emesso una sentenza arbitraria, perché resa in violazione dell'art. 6 Cedu (28) (*fair trial*);
- c.** che le Corti e le autorità svizzere avrebbero violato l'art. 13 Cedu (29), non esaminando il merito del loro ricorso;
- d.** che la Svizzera non avrebbe adottato le necessarie misure legislative e amministrative per fare la sua parte nel prevenire un incremento della temperatura globale superiore a 1,5 °C rispetto ai livelli pre-industriali.

Terzi interventori (30) hanno inoltre sostenuto che dagli artt. 2 e 8 Cedu discendono in capo allo Stato parte anche obbligazioni positive (31), alla luce dei principi del diritto internazionale dell'ambiente.

Il 26 aprile 2022 la Camera semplice della Corte ha devoluto il procedimento alla GC,

in quanto il caso solleva un grave problema di interpretazione della Convenzione (32). Il caso francese (33) è stato introdotto dal Sig. Carème, sia in veste di cittadino residente, sia in veste di ex Sindaco, della città di Grande-Synthe, situata in un'area costiera (34), ritenuta ad alto rischio climatico.

Pur avendo il Consiglio di Stato francese accolto il suo ricorso, interposto in veste di ex Sindaco (condannando lo Stato ad adottare misure di mitigazione aggiuntive entro il 31 marzo 2020, per raggiungere l'obiettivo di riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> del 40%, entro l'anno 2030), aveva invece rigettato il ricorso proposto in qualità di semplice residente nell'area costiera, per carenza di interesse ad agire, non potendo basarsi il ricorso sul mero argomento che, come individuo, la sua abitazione era ubicata in

un'area, che sarebbe stata probabilmente investita da inondazioni entro l'anno 2040.

Esaurite così le vie di ricorso interne, il ricorrente, in veste di mero residente, conveniva davanti alla Corte Edu lo Stato francese, adducendo la violazione degli artt. 2 e 8 della Convenzione, per avere il Consiglio di Stato errato nel ritenere la sua carenza di interesse ad agire, nonostante egli, come individuo, fosse chiaramente esposto al rischio climatico prodotto dall'insufficiente azione climatica dello Stato.

Il 7 giugno 2022 la Camera semplice della Corte ha devoluto il procedimento alla GC, in quanto il caso solleva un grave problema di interpretazione della Convenzione (35).

I tre ricorsi sono stati riuniti dalla GC per la similarità dei fatti e delle questioni giuridiche.

(28) Articolo 6 Diritto a un equo processo 1. Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti. La sentenza deve essere resa pubblicamente, ma l'accesso alla sala d'udienza può essere vietato alla stampa e al pubblico durante tutto o parte del processo nell'interesse della morale, dell'ordine pubblico o della sicurezza nazionale in una società democratica, quando lo esigono gli interessi dei minori o la protezione della vita privata delle parti in causa, o, nella misura giudicata strettamente necessaria dal tribunale, quando in circostanze speciali la pubblicità possa portare pregiudizio agli interessi della giustizia. 2. Ogni persona accusata di un reato è presunta innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente accertata. 3. In particolare, ogni accusato ha diritto di: (a) essere informato, nel più breve tempo possibile, in una lingua a lui comprensibile e in modo dettagliato, della natura e dei motivi dell'accusa formulata a suo carico; (b) disporre del tempo e delle facilitazioni necessarie a preparare la sua difesa; (c) difendersi personalmente o avere l'assistenza di un difensore di sua scelta e, se non ha i mezzi per retribuire un difensore, poter essere assistito gratuitamente da un avvocato d'ufficio, quando lo esigono gli interessi della giustizia; (d) esaminare o far esaminare i testimoni a carico e ottenere la convocazione e l'esame dei testimoni a discarico nelle stesse condizioni dei testimoni a carico; (e) farsi assistere gratuitamente da un interprete se non comprende o non parla la lingua usata in udienza.

(29) Articolo 13 Diritto a un ricorso effettivo. Ogni persona a cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali.

(30) Si tratta della International Commission of Jurists (ICJ).

(31) Per gli Stati parte della Cedu, secondo la consolidata giurisprudenza della Corte, dagli artt. 2 e 8, in caso di danno ambientale, discendono non solo obbligazioni negative, di non interferenza degli Stati parte nel godimento dei detti diritti umani ma, al fine di accrescere il livello di tutela e promozione dei diritti stessi, anche obbligazioni positive di azione. Un esempio, non basta che gli Stati vietino le condotte che producono un danno all'ambiente consentendone il libero godimento alle persone ma devono anche perseguire, con indagini effettive ed efficaci che portino all'identificazione dei soggetti responsabili dell'inquinamento, i colpevoli e punirli con sanzioni adeguate alla gravità del danno prodotto. (Si vedano, fra le altre, le decisioni Ergi c. Turchia del 2004; Budayeva c. Russia del 2008 e Mangouras c. Spagna del 2010).

(32) Pag. 2 del Summary contenuto nella banca dati del Sabin Center, su cui si veda supra.

(33) <https://climatecasechart.com/non-us-case/careme-v-france/>.

(34) Rammentiamo che secondo il programma europeo Copernicus (si legge nel sito ufficiale <https://www.copernicus.eu/it/informazioni-su-copernicus> che "Copernicus è il programma di osservazione della Terra dell'Unione europea, dedicato a monitorare il nostro pianeta e il suo ambiente a beneficio di tutti i cittadini europei. Offre servizi di informazione basati sull'osservazione satellitare della Terra e dati in situ (non spaziali)") il 40% della popolazione UE vive su coste minacciate dai CC, essendo le regioni costiere più vulnerabili in quanto esposte a inquinamento, erosione e sfruttamento. Si veda più diffusamente <https://geagency.it/il-40-della-popolazione-ue-vive-su-coste-minacciate-dai-cambiamenti-climatici>.

(35) Pag. 2 del Summary contenuto nella banca dati del Sabin Center, su cui si veda supra.

### I caratteri peculiari dei ricorsi e i nodi da sciogliere per la Corte

I caratteri comuni e peculiari di questi ricorsi, che potranno alla Corte non pochi nodi tecnici da dipanare, sono i seguenti (36):

- a.** essere stati proposti da particolari categorie di ricorrenti, che si ritengono più penalizzate di altre, perché più vulnerabili rispetto agli effetti negativi dei CC (ondate di calore, per il caso svizzero; incendi boschivi per il caso portoghese; inondazioni e innalzamento del livello dei mari per il caso francese). La speciale vulnerabilità deriverebbe:
    - a1.** o dalla giovane età (caso portoghese), che scaricherebbe sulle loro vite e sulla loro salute più che su quelle degli adulti gli effetti dannosi di un clima sempre meno stabile e sicuro, a causa dell'incessante incremento, nonostante gli impegni assunti, anche di natura intergenerazionale, dagli Stati con l'Accordo di Parigi, delle emissioni di CO<sub>2</sub>;
    - a2.** o dall'età avanzata (caso svizzero), che esporrebbe la vita e la salute delle anziane, più di quelle dei giovani, ai rischi derivanti dalle ondate di calore;
    - a3.** o dal vivere in aree come quelle costiere (caso francese), che esporrebbero la vita e la salute degli individui ivi residenti, rispetto a quelle di persone residenti altrove, ai rischi derivanti dalle inondazioni e dall'innalzamento del livello dei mari;
  - b.** la legittimazione ad agire, per essere stati proposti non solo da singoli (caso francese) ma anche da più soggetti collettivamente, da ONG, comitati, associazioni, fondazioni (casi portoghese e svizzero);
  - c.** l'aver convenuto in giudizio non un singolo Stato parte ma una pluralità di Stati parte (ciò vale per il solo caso portoghese (37)), reputati inadempienti rispetto all'obbligazione climatica, che grava su tutta la comunità internazionale, in virtù di Accordi (fra cui quello di Parigi) e convenzioni diversi dalla Cedu;
  - d.** non essere stati preceduti dal previo esaurimento dei ricorsi interni (caso portoghese), perché considerati dai ricorrenti inesistenti o ineffettivi in relazione al tipo di lesioni recate a certi diritti umani dai CC; oppure l'essere l'esito infruttuoso dei ricorsi interni la spia dell'ineffettività dei rimedi apprestati dagli ordinamenti interni (casi svizzero e francese);
  - e.** i ricorrenti accusano gli Stati convenuti di avere violato non solo le obbligazioni c.d. negative di astensione dalle ingerenze nel diritto alla vita privata e familiare, diritto alla vita e alla salute, diritto a un ambiente salubre e a un clima stabile e sicuro che sarebbero stati lesi dai CC antropogenici; ma anche le obbligazioni c.d. positive di azione (38), a tutela di quegli stessi diritti e di impedimento dell'incremento di temperatura.
- Come si può intuire da questa cursoria esposizione, i nodi da sciogliere da parte della Corte, nella sua composizione più autorevole, non sono pochi, né di poco momento (39). Solo per accennare ai principali indichiamo:
- a.** lo status di vittima dei ricorrenti (40), quale condizione di ricevibilità del ricorso, e quindi la legittimazione ad agire, essendo irricevibili a Starsburgo le c.d. *actiones populares* e l'onere per il ricorrente di provare il nesso causale fra condotta attiva o omissiva di uno o più Stati e danno climatico recato al singolo;
  - b.** se sia ricevibile un ricorso proposto contro una pluralità di Stati parte e se uno Stato possa essere chiamato a rispondere per effetti dannosi prodotti nel suo territorio e che si sono estesi al di fuori della sua giurisdizione;
  - c.** se gli Stati parte della Convenzione Edu possano essere chiamati a rispondere davanti alla Corte di Starsburgo per violazione di obblighi che non trovano la loro base legale nel testo della Convenzione ma in altre norme internazionali, come l'Accordo di Parigi;
  - d.** se esista un diritto umano a un clima stabile e sicuro;
  - e.** se esista in questa materia una sfera di insindacabilità politica;
  - f.** come si risolve il problema, tipico dei contenziosi climatici, della causazione collettiva e della suddivisione e quantificazione del danno e dei risarcimenti;
  - g.** quali obblighi convenzionali hanno gli Stati parte in questa materia (41) e se tali obblighi siano solo di risultato o anche di mezzi.

(36) Riassunti da F. Di Salvo, "Le chiameranno "Sentenze gemelle"? Ovvero: che "clima" ... si respira a Strasburgo", pag. 2, pubblicato il 1° aprile 2023 nel sito web dell'Unione Forense per la Tutela dei Diritti Umani <https://www.unionedirittiumani.it/newsletter/le-chiameranno-sentenze-gemelle-ovvero-che-clima-si-respira-a-strasburgo/>.

(37) Oltre agli altri successivi come ad es. il caso Uricchio e De Conto c. Italia+32.

(38) Misure di mitigazione e di adattamento.

(39) Sono riassunti in F. Di Salvo, *ibidem*, pag. 3.

(40) Art. 35 Cedu.

(41) Solo negativi o anche positivi?

## Cambiamento climatico: il ruolo delle Corti

### Scenari decisori auspicabili

È noto che la giurisprudenza della Corte Edu, pur in mancanza nel catalogo convenzionale di un esplicito diritto a un ambiente salubre, è pervenuta all'affermazione di esso (42), attraverso un'interpretazione estensiva ed evolutiva di disposizioni convenzionali concepite

per fini del tutto diversi (43), ma che consentono di assicurare tutela a situazioni soggettive legate a un ambiente sano (44).

Per giungere, come auspica chi scrive, ad una decisione di accoglimento, inaugurando in tal modo Strasburgo una rivoluzionaria giurisprudenza di "seconda generazione" contro il riscaldamento o

meglio "l'ebollizione globale" (45), la GC potrà utilizzare i seguenti argomenti:

a. trarre ispirazione dalla giurisprudenza e dalla prassi più avanzate delle giurisdizioni nazionali (46), internazionali (47) e dei Comitati Onu di controllo e monitoraggio dei diritti umani (48) (c.d. circolarità internazionale delle *rationes decidendi*);

(42) Si computano ad oggi già circa 300 decisioni emesse dalla Corte Edu in materia ambientale.

(43) Si pensi agli artt. 2 e 8 della Convenzione

(44) È il meccanismo di protezione *par ricochet* (di cui parla A. Galanti, op.cit. pag. 3), istituto di creazione pretoria che "ha consentito agli organi di tutela di Strasburgo di estendere la protezione di determinati diritti garantiti dalla Convenzione ad altri diritti dalla stessa non direttamente protetti" (V. Esposito, "Danno ambientale e diritti umani", in *Diritto Penale Contemporaneo*, 12 novembre 2012, 4. Le parole virgolettate di quest'ultimo A. sono riportate sempre da A. Galanti op.cit. pag. 3. Sulla giurisprudenza di "prima generazione" della Corte, che ha condotto all'affermazione di un diritto a un ambiente salubre, interpretando evolutivamente gli artt. 2 Edu, 8 e 10, si veda A. Galanti, op.cit. pagg. 8-11; P. Fimiani, "Inquinamento ambientale e diritti umani" in *Gli Speciali di Questione Giustizia*, 4, 19 pagg. 1-8; A. Scarcella, "Giurisprudenza C.e.d.u. e diritto dell'ambiente: i principali 'filoni' della Corte di Strasburgo" in *Ambiente & Sviluppo*, 2, 13 pagg. 129-137 e, da ultimo, F. Zorzi Giustiniani, "Contenzioso climatico e diritti umani: il ruolo delle corti europee sovranazionali" in *federalismi.it*, 8, 23 pagg. 283-290. <https://www.federalismi.it/ApplyOpenFilePDF.cfm?artid=48610&dpath=document&dfile=05042023184101.pdf&content=Contenzioso%2Bclimatico%2Be%2Bdiritti%2Bumani%3A%2Bil%2Bruolo%2Bdelle%2Bcorti%2Beuropee%2Bsovrnazionali%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bdottrina%2B%2D%2B>

(45) Parole del Segr. Gen. Onu Gutierrez, su cui si veda supra, cit.

(46) Si pensi in primo luogo al caso Urgenda c. Paesi Bassi, che rappresenta il primo caso europeo giunto a condanna definitiva di uno Stato (parte del Consiglio d'Europa) nell'ambito di un giudizio civile. I Paesi Bassi, infatti, sono stati condannati dalla Corte suprema olandese, con sentenza del 2019, a ridurre del 25% rispetto al 1990 le emissioni di gas serra provenienti dal territorio olandese, entro la fine del 2020. Ai nostri fini, merita evidenziare che in parte motiva la Corte ha richiamato gli artt. 2 e 8 Cedu, che impongono agli Stati parte di adottare misure adeguate allorché vi sia un rischio reale e immediato, di cui lo Stato sia a conoscenza, per la vita o il benessere delle persone. Obbligo che sussiste anche quando (questa, come nota A. Galanti op. cit. pag. 13, è la parte più avanzata della motivazione, di cui non potrà non tenere conto la GC nell'esame dei nostri tre ricorsi) si tratta di "rischi ambientali che minacciano un gran numero di persone o la popolazione nel suo insieme, anche se i rischi si materializzano solo nel corso del lungo termine (ndr: chiaro il riferimento agli effetti negativi dei CC lungo-latenti, come ad es. la deglaciazione e il conseguente innalzamento del livello dei mari o l'aumento della temperatura media globale)". Per altri commenti al caso Urgenda e ad altre decisioni nazionali si veda, P. Pustorino, "Cambiamento climatico e diritti umani: sviluppi nella giurisprudenza nazionale", in *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, 2021, pagg. 596-605; E. Guarna Assanti, "Il ruolo innovativo del contenzioso climatico tra legittimazione ad agire e separazione dei poteri dello Stato. Riflessioni a partire dal caso Urgenda", in *federalismi.it* n. 17/21 pagg. 66-93; F. Tumminello, "Climate Change e diritti umani: il caso Urgenda" in *iusinitinere.it* del 13 marzo 2020. Altre decisioni nazionali di rilievo in ambito europeo sono state rese (si veda P. Pustorino, op. cit. pag. 601, G. Vivoli, "L'insostenibile leggerezza degli obiettivi climatici: come gli impegni assunti dagli Stati vengono presi sul serio dai giudici", in *ambienteditto.it*, 1, 22, pagg. 1-34), sia in un giudizio amministrativo (decisione del 3 febbraio 2021 resa nel caso francese *Affaire du Siècle*, dal Tribunale amministrativo di Parigi, che ha accertato la condotta omissiva dello Stato francese nell'adozione delle misure necessarie alla progressiva riduzione dei gas ad effetto serra, in difformità rispetto agli obblighi assunti dallo Stato con l'accordo di Parigi del 2015, con la UNFCCC del 1992 e con le regole Ue) sia in un giudizio costituzionale (decisione del 26 aprile 2021 resa nel caso Neubauer e a. c. Germania dalla Corte costituzionale federale tedesca che ha dichiarato la parziale illegittimità costituzionale della legge federale tedesca sul clima del 2019, per contrasto con l'art. 20 lett. a della Costituzione, nella parte riferita alla riduzione delle emissioni climatoalteranti per il periodo successivo al 2030 (mentre la parte relativa alle riduzioni fino al 2030 è stata dichiarata conforme a Costituzione - taglio del 55% rispetto ai livelli del 1990). Per l'Italia, a fine settembre 2023, si attende l'udienza di precisazione delle conclusioni della prima causa climatica strategica nazionale, davanti a giudice monocratico del Tribunale civile di Roma, nota come *Giudizio Universale*, su cui si veda una raccolta degli atti processuali relativi alla causa e di commenti alla stessa in <https://www.giustiziaclimatica.it/giudizio-universale/>. Per una decisione extraeuropea di rilievo, si veda M. Carducci, "Diritto umano al clima e innaturalità del bilanciamento in situazioni di minaccia esistenziale" in *Diritti Comparati* del 18 aprile 2023, pagg. 1-5, <https://www.diritticomparati.it/diritto-umano-al-clima-e-innaturalita-del-bilanciamento-in-situazione-di-minaccia-esistenziale/> ove l'A. annota una decisione della Corte Suprema dello Stato delle Hawaii, che apre alla riflessione sul tema dell'esistenza o meno di un diritto umano a un clima stabile e sicuro e sulla sua bilanciabilità, in ottica costituzionalistica, con altri diritti o interessi, dibattuto anche in Italia (l'A. cita la monografia di A. Pisanò, "Diritto al clima") e conclude a pag. 5 che: "... negare dignità esistenziale al diritto umano al clima consumerebbe un'euristica tanto antiscientifica quanto contra naturam. A questa euristica si sono opposti i giudici hawaiani, prendendo atto dell'impossibilità di bilanciamento fra questa esigenza umana al sistema climatico in grado di sostenere la vita e tutto il resto (inteso come altre pretese umane, altri interessi, altri valori, altri beni, altri diritti)" pena il "suicidio" del bilanciamento stesso", sul punto l'A. rinvia a G. Campeggio, <https://www.lacostituzione.info/index.php/2022/09/07/lemergenza-climatica-tra-sfera-dellinsindacabile-e-istituzioni-suicide/>.

(47) Parere n. 23/17 della Corte interamericana per i diritti umani (OC-23/17) in materia di diritti umani e ambiente, che ha riconosciuto la responsabilità degli Stati per danni trans-frontalieri e ampliato l'interpretazione della nozione di giurisdizione extra-territoriale, al fine di accrescere la tutela dei diritti umani.

(48) Si veda L. Magi, "Cambiamento climatico e minori: prospettive innovative e limiti delle decisioni del Comitato per i diritti del fanciullo nel caso Sacchi e altri", in *Diritti umani e diritto internazionale*, *Rivista quadrimestrale*, 1, 2022, pagg. 157-166 e M. La Manna, "Il Comitato sui diritti del fanciullo si pronuncia in merito al cambiamento climatico: punti di forza e criticità della decisione Sacchi e altri c. Argentina e altri", in *Quaderni di Sidiblog*, 2021, pagg. 33-47; in

b. riconoscere lo *status* di vittima ai ricorrenti e quindi la relativa legittimazione ad agire, in quanto appartenenti a categorie che, per ragioni diverse (49), paiono più vulnerabili di altre agli effetti dei CC (50). Secondo la giurisprudenza di Strasburgo la vittima può essere attuale ma anche solo “potenziale”, cioè basta che il soggetto convinca la Corte della

probabilità che si verifichi una violazione che lo riguarderà personalmente, come effetto di una legislazione nazionale che contrasta con il testo convenzionale ad esso applicabile (51). La Corte potrebbe attingere alla propria giurisprudenza sviluppata nel caso dell’Ilva di Taranto (52): qui i giudici di Strasburgo, nel condannare l’Italia per la violazione degli artt. 8 e

13 della Cedu, hanno brillantemente sciolto il corposo nodo tecnico (53) della mancanza in quel caso (54), di nessi di causalità individualmente accertati, a fronte di rischi diffusi per la salute, facendo perno sulle evidenze scientifiche, considerate come un dato-pregiudiciale e quindi come un fatto che il diritto non può mettere in

cui il Comitato ONU per i diritti del fanciullo, pur nell’ambito di una decisione di inammissibilità del ricorso, ha attentamente considerato gli effetti del cambiamento climatico, che hanno la caratteristica di riverberarsi, secondo quest’ultimo A., “ben oltre i confini del territorio nazionale di uno Stato, compromettendo, così, il godimento dei diritti sanciti dalla Convenzione in misura ben più vasta e articolata di quanto un’interpretazione strettamente territoriale della nozione di jurisdiction, da un lato, e dello status di vittima, dall’altro, consentano di apprezzare”. Nonché F. Maletto, “Non-refoulement e cambiamento climatico: il caso Teitiota c. Nuova Zelanda”, in Sidi blog del 23 marzo 2020, <http://www.sidiblog.org/2020/03/23/non-refoulement-e-cambiamento-climatico-il-caso-teitiota-c-nuova-zelanda>, in cui, secondo l’A., il “Comitato Onu per i diritti umani ha, per la prima volta, avuto l’occasione di prospettare l’applicazione del divieto di refoulement in caso di rischio per la vita derivante da disastri ambientali legati a cambiamenti climatici”. Nel caso Daniel Billy e a. c. Australia <https://climatecasechart.com/non-us-case/petition-of-torres-strait-islanders-to-the-united-nations-human-rights-committee-alleging-violations-stemming-from-australias-inaction-on-climate-change/> il Comitato ONU per i diritti umani ha inoltre riconosciuto che gli individui esposti agli effetti negativi dei CC possono essere considerati “vittime potenziali”.

(49) Si veda supra, par. “I caratteri peculiari dei ricorsi e i nodi da sciogliere per la Corte”, lett. a).

(50) Come rammenta A. Galanti, op.cit. pagg. 15-16, citando C. Heri, <https://www.ejiltalk.org/the-ecthrs-pending-climate-change-case-whats-ill-treatment-got-to-do-with-it/> pubblicato il 22.12.2020, quando la Corte Edu ha comunicato la causa portoghese (30 novembre 2020) ha raccomandato alle parti di esprimersi non solo sulle asserite violazioni degli articoli “classici” di questa materia (artt. 2,8 e 14 Cedu) ma, innovativamente, anche sull’art. 3 Cedu: Articolo 3

Proibizione della tortura

Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti.

Orbene, specie in materia di non refoulement, la Corte Edu ha sviluppato una giurisprudenza sul “senso di paura e di ansia”, sottolineando che possono violare l’art. 3 uno stato permanente di ansia e di incertezza sul proprio futuro o un senso o sentimento di vulnerabilità (C. Heri, op. cit.). È evidente che le lamentele dei giovani, nel caso portoghese, possano essere qualificate giuridicamente utilizzando il detto parametro normativo (art. 3), avendo gli stessi timore di catastrofi naturali come gli incendi boschivi e l’ansia generata dalla previsione di vivere in un clima sempre più rovente.

È stato notato (A. Galanti, op.cit. e C. Heri, op.cit.) che proprio il concetto di “vulnerabilità” potrebbe essere utilizzato dalla Corte per radicare lo status di vittima dei ricorrenti e la relativa legittimazione ad agire.

“Soggetto vulnerabile” è quello che, secondo la dottrina (A. Galanti, op.cit. richiama V. Lorubio, “Soggetti vulnerabili e diritti fondamentali: l’esigenza di un portale della giurisprudenza CEDU” in [www.rivistafamiglia.it](http://www.rivistafamiglia.it), 10 marzo 2020 e A. De Giuli, “Sul concetto di ‘vulnerabilità’ secondo la Corte di Giustizia UE”, in *Diritto penale e Uomo*, 10, 2020, pagg. 88-106) e si aggiunga L. Peroni, A. Timmer, “Vulnerable groups: The promise of an emergent concept in European Human Rights Convention Law”, in *International Journal of Constitutional Law*, 2013, pagg. 1056-1085; A. Timmer, “A quiet revolution: vulnerability in the European Court of Human Rights” in M. Fineman e A. Grear (eds), “Vulnerability: Reflections on a new ethical foundation for Law and Politics”, (Ashgate), pagg. 147-170; A. Timmer e.a., “The potential and pitfalls of the vulnerability concept for human rights”, in *Netherlands Quarterly of Huamn Rihts*, 39, 3, 2021, pagg. 190-197), possiede congiuntamente, tre requisiti (V. Lorubio, op.cit.): “1) un persona sia esposta al rischio di subire un danno; 2) manchino in quel soggetto resilienza e risorse per evitare il verificarsi del danno; 3) manchino, infine, le risorse per rispondere al danno qualora questo venga a concretizzarsi”. Quanto alla “vulnerabilità ambientale”, la dottrina (A. De Giuli, op.cit.) da un lato evidenzia lo studio della conformazione geofisica, diretto a prevedere e mitigare gli effetti degli eventi catastrofici e dall’altro, in ottica biocentrica, “la relazione di dominazione distruttiva posta in essere dall’uomo nei confronti dell’ambiente” cioè l’atteggiamento “predatorio” dell’uomo nei confronti del pianeta. Conclude quindi A. Galanti op.cit. pag. 15 che: “Non vi è dubbio, astrattamente ragionando, che soprattutto i giovani (caso portoghese, ma anche le anziane, del caso svizzero) delle nuove generazioni possano considerarsi ‘soggetti vulnerabili dal punto di vista ambientale’, in quanto sono esposti agli effetti nefasti della ‘dominazione distruttiva’ dell’uomo nei confronti dell’ambiente, non hanno capacità di resilienza nei confronti degli sconvolgimenti climatici, né le risorse per porvi rimedio”.

(51) In tal senso si esprime F. Zorzi Giustiniani, op.cit. pag. 290. Nel caso Daniel Billy e a. c. Australia già cit. supra, il Comitato ONU per i diritti umani ha riconosciuto che gli individui esposti agli effetti negativi dei CC possono essere considerati “vittime potenziali”.

(52) Sentenza del 2019 Cordella e a. c. Italia, su cui si veda, L. Nullo, “La Corte EDU condanna l’Italia sul ‘caso ILVA’. Alla ricerca di un equilibrio tra tutela della salute, rispetto dell’ambiente ed esercizio di attività economiche di interesse nazionale”, in <https://diritti-cedu.unipg.it/nullo-caso-ilva-cordella-tutela-salute-rispetto-ambiente/>.

(53) Sul tema complesso del nesso causale nella climate litigation, si veda F. E. Otto, P. Minnerop, E. Raju et al., “Causality and the fate of climate litigation: The role of the social superstructure narrative”, in *Global Policy*, 13, 2022; pagg. 736-750, e M. Carducci, “Cambiamento climatico (diritto costituzionale)” estratto da *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, R. Sacco (diretto da), R. Bifulco (a cura di), A. Celotto, M. Olivetti - Aggiornamento, 2021, Padova, pagg. 62-63.

(54) E ancor più nei ns. 3 casi, attese le caratteristiche di maggiore diffusività nella popolazione e di possibile lungo-latenza del danno climatico, rispetto a quello meramente ambientale.

## Cambiamento climatico: il ruolo delle Corti

discussione (55), con la conseguenza di ritenere danneggiati tutti i residenti in una certa area territoriale colpita dalle emissioni nocive, senza richiedere la prova di danni individuali e diretti per la vita e la salute di singoli;

- c. la proponibilità del ricorso contro una pluralità di Stati, potrà essere ammessa dalla GC, sviluppando la propria giurisprudenza relativa al caso *Guzelyurtlu e a. c. Cipro e Turchia* (56), ove la Corte ha chiarito che la Convenzione “implica un dovere degli Stati contraenti di agire congiuntamente e di cooperare al fine di proteggere i diritti e le libertà che si sono impegnati a garantire nell’ambito della loro giurisdizione” (57), mentre gli effetti extraterritoriali dei diritti e degli obblighi Cedu sono già stati esplicitamente ammessi dalla Corte nel caso *Ilascu e a. c. Moldavia e Russia* (58);
- d. gli Stati parte della Convenzione Edu possono essere chiamati a rispondere davanti alla Corte di Strasburgo per violazione di obblighi che non trovano la loro base legale nel testo della Convenzione ma in altre norme internazionali, come l’Accordo di Parigi, perché il diritto internazionale assume una *funzione integrativa* dei parametri normativi della Cedu (59);
- e. sancire che esiste un diritto umano a un clima stabile e sicuro anche nella Cedu, per come integrata dal diritto internazionale, (in particolare dai c.d. Accordi di Rio del 1992 e di Parigi del 2015) (60), come “condizione operativa necessaria a mantenere effettivi nel tempo gli altri diritti” (61);
- f. non esistere in questa materia una vera e propria sfera di “insindacabilità politica” (62)”. Avranno gli Stati un “margine di apprezzamento”, ma esso non può riguardare i “risultati” e i tempi prefissati in modo vincolante dagli strumenti internazionali (63), Ue e nazionali, ma solo i “mezzi”. E anche qui la discrezionalità legislativa e amministrativa degli Stati risulta essere assai compressa dalle modalità di mitigazione e adattamento imposte dalle evidenze tecnico-scientifiche (64);
- g. il problema, tipico dei contenziosi climatici, della causazione collettiva e della suddivisione e quantificazione del danno e dei risarcimenti (65) è stato affrontato e risolto dalla c.d. *attribution*

(55) Sull’importanza del dato tecnico-scientifico in seno alla *climate strategic litigation* europea M.F. Cavalcanti, “Fonti del diritto e cambiamento climatico: il ruolo dei dati tecnico-scientifici nella giustizia climatica in Europa”, in DPCE online Sp-2/2023 Convegno DPCE Caserta 2022, pagg. 329-344. In particolare, l’A. sottolinea come i dati tecnico-scientifici sono utilizzati dai giudici in questo tipo di contenzioso come parametro di valutazione della legittimità della condotta attiva od omissiva degli Stati e anche come parametro di valutazione della legittimità delle leggi, come plasticamente dimostra il caso *Neubauer* deciso dalla Corte costituzionale federale tedesca, su cui si veda supra.

(56) Sentenza del 2019, in cui la GC, dopo avere chiarito, in merito a un caso di omicidio, che nell’ambito di indagini transnazionali l’art. 2 Cedu prescrive agli Stati un obbligo di collaborazione transnazionale, al fine di condurre una indagine effettiva, “ha ritenuto che, mentre il Governo di Cipro abbia adottato ogni misura ragionevole per assicurare una tale collaborazione, la Turchia abbia invece violato le disposizioni convenzionali, omettendo di fornire risposte adeguate alle richieste di estradizione provenienti da Cipro” (R. Bertolesi, P. Zoerle, “Monitoraggio Corte edu gennaio 2019”, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 10 gennaio 2019).

(57) G. Galanti, op.cit., pag. 3.

(58) Sentenza del 2004, <https://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/decisions/cedh-8-juillet-2004-ilascu-et-autres-c-moldavie-et-russie-affaire-numero-4878799/>.

(59) Tanto afferma M. Carducci, “I giudici europei tra emergenza climatica e ‘conseguenzialismo’”, in <https://www.lacostituzione.info/index.php/2021/04/08/i-giudici-europei-tra-emergenza-climatica-e-conseguenzialismo/>, pag. 3, sulla scorta della sentenza del 2008, *Demir e Baykara c. Turchia*.

(60) Che tale diritto esista lo ha anche stabilito una storica decisione Ass. Gen. ONU, in merito alla quale si veda G. Campeggio, “Diritto all’ambiente e condizioni ‘tossiche’ del pianeta”, in *federalismi.it*, 17, 2023, pag. 36 e ss., <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=49091> ove l’A. parla di diritto a un ambiente sano come “questione di uguaglianza globale”. Anche M. Carducci, “Cambiamento climatico (diritto costituzionale)” estratto da *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, R. Sacco (diretto da), R. Bifulco (a cura di), A. Celotto, M. Olivetti - Aggiornamento, 2021, Padova, pag. 58 e ss. pagg. 70-71 parla a pag. 71 di “diritto umano al clima stabile, sicuro, equilibrato e alle emissioni compatibili: esso diventa la condizione operativa necessaria a mantenere effettivi nel tempo gli altri diritti” e ancora M. Carducci, <https://www.diritticomparati.it/diritto-umano-al-clima-e-innaturalita-del-bilanciamento-in-situazione-di-minaccia-esistenziale/> ove l’A. afferma la non bilanciabilità di un tale diritto con altri diritti/interessi, rappresentando i CC una “minaccia esistenziale”.

(61) Si veda M. Carducci, op.cit. in *Digesto*, pag. 71.

(62) Si veda G. Campeggio, <https://www.lacostituzione.info/index.php/2022/09/07/lemergenza-climatica-tra-sfera-dellinsindacabile-e-istituzioni-suicide/>, che afferma come solo “istituzioni suicide” possano sostenere in questa materia una sfera d’insindacabilità politica; e L. Magi, “Giustizia climatica e teoria dell’atto politico: tanto rumore per nulla”, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2021.

(63) *In primis*, ancora una volta, l’Accordo di Parigi che pone all’art. 2 l’obiettivo di contenimento della temperatura media globale entro 2 °C e preferibilmente entro 1,5 °C entro fine secolo, rispetto ai livelli pre-industriali.

(64) Su cui si veda M.F. Cavalcanti, op.cit.

(65) All’obiezione degli Stati della causazione collettiva e del danno indivisibile prodotto dai CC, nel caso portoghese i ricorrenti hanno replicato che è priva di pregio la difesa degli Stati convenuti consistente nell’asserire che il contributo offerto da ciascuno Stato alle emissioni globali, preso da solo, non causerebbe alcun danno climatico. È una replica fondata sulle acquisizioni della c.d. *attribution science*, sulla quale si veda si veda l’accurato contributo di N. Nedeski et al., <https://www.ejiltalk.org/a-guide-to-tackling-the-collective-causation-problem-in-international-climate-change-litigation/>.



*science* (66): essa aiuta a definire e chiarire la catena causale che si realizza fra l'azione o l'omissione di uno Stato e il danno climatico. Solo per fare un esempio (67), gli studi *de quibus* hanno consentito di stabilire che i CC antropogenici hanno reso più probabili del 400% le ondate di calore che si sono verificate in Argentina negli anni 2013-2014 e che il 37% dell'incremento totale di probabilità delle stesse ondate era attribuibile alle emissioni di gas ad effetto serra prodotte dagli Stati membri dell'Ue;

**h.** la Corte Edu, sviluppando la propria giurisprudenza in materia ambientale (68), potrà e dovrà dichiarare che esistono obbligazioni di risultato per gli Stati nella materia climatica (69) e anche obbligazioni positive, cui corrispondono altrettanti diritti umani in capo ai singoli. In merito a questi ultimi, si possono citare (70):

**h1)** il diritto dei singoli (e il corrispondente obbligo positivo per gli Stati) di essere informati in merito ai

risultati di una valutazione di impatto ambientale (71), che includa i rischi posti dai CC. Si pensi al caso francese, in cui un individuo, accedendo a questa specifica informazione (risultati di una VIA), potrà tutelare adeguatamente il suo diritto a una vita privata e domiciliare serena, protetto dall'art. 8 Cedu, perché potrà valutare con cognizione di causa se andare a vivere o meno in un'area costiera ad alto rischio climatico e in caso positivo, potrà anche eventualmente evacuare l'abitazione in modo tempestivo, in caso di inondazione;

**h2)** il diritto dei singoli (e il corrispondente obbligo positivo per gli Stati) a partecipare al processo decisionale pubblico, quando siano in gioco rischi ambientali e oggi climatici (72). Si pensi anche qui al caso francese, in riferimento alle modalità di gestione dell'area costiera da parte dello Stato, con riferimento al rischio inondazioni o, nel caso portoghese, alle modalità

di gestione delle aree boschive da parte dello Stato, con riferimento al rischio incendi (73);

**h3)** l'ampio diritto dei singoli di accesso a un giudice e quindi di poter agire contro lo Stato (per le sue azioni ma anche per le sue omissioni), quando gli interessi individuali non sono stati adeguatamente soppesati, nell'autorizzare un'attività economica, che emetta grandi quantità di CO<sub>2</sub>, non solo dopo ma anche prima che l'autorizzazione venga rilasciata (74);

**h4)** il diritto dei singoli (e il corrispondente obbligo positivo per gli Stati) a che lo Stato adotti e dia attuazione ad adeguate misure legislative e/o amministrative di mitigazione e di adattamento (75) ai CC;

**h5)** il diritto dei singoli (e il corrispondente obbligo positivo per gli Stati) a che lo Stato monitori e controlli le industrie che emettono ampie quantità di CO<sub>2</sub>, imponendo loro adeguati

(66) Che compare nel sesto report di valutazione dell'IPCC, su cui si veda supra.

(67) Riportato in N. Nedeski et al., op.cit., pag. 2.

(68) Su cui si veda A. Galanti, op.cit.; P. Fimiani, op.cit.; A. Scarcella, op.cit.

(69) In primis di conseguimento dell'obiettivo principale dell'Accordo di Parigi: contenere l'incremento della temperatura entro i 2 °C entro fine secolo e, preferibilmente, entro 1,5 °C. Non è invece pensabile che la Corte, per la sua natura di Corte internazionale (su natura e contenuto delle sentenze della Corte di Strasburgo e sul ruolo del Comitato dei Ministri si veda P. Pustorino "Tutela internazionale dei diritti umani", pagg. 63-69, 2022, Bari) emani una decisione di dettaglio, imponendo agli Stati anche un'obbligazione di mezzi: indicando cioè agli Stati non solo un risultato ma anche quali misure legislative o amministrative essi dovranno adottare per conseguire quel risultato. A tanto non sono giunte nemmeno le giurisdizioni nazionali: ad es. nel caso Urgenda la Cassazione civile olandese si è limitata a condannare i Paesi Bassi, con sentenza del 2019, a ridurre del 25% rispetto al 1990 le emissioni di gas serra provenienti dal territorio olandese entro la fine del 2020 ma non ha indicato nel merito al governo olandese cosa fare, in termini di misure legislative e/o amministrative, per raggiungere quell'obiettivo-risultato.

(70) Riprendendo i contenuti dell'accurato saggio di K.F. Braig, S. Panov, "The doctrine of positive obligations as a starting point for climate litigation in Strasbourg: The European Court of Human Rights as a Hilfssheriff in Combating Climate Change?", in *Journal of Environmental Law and Litigation*, 35, 2000, aprile 2020, pagg. 274-282.

(71) In italiano VIA, in inglese EIA (environment impact assessment): quest'ultima è oramai divenuta una norma di diritto internazionale generale e quindi andrà adottata dagli Stati ogniqualvolta vi sia un rischio ambientale e oggi anche climatico, derivante dalla costruzione di un nuovo impianto industriale (K.F. Braig, S. Panov, op.cit., pag. 275). In termini si veda la sentenza del 2009 Tatar c. Romania.

(72) Si veda la sentenza del 2006 Giacomelli c. Italia.

(73) Per entrambi i casi viene in considerazione sicuramente il diritto protetto dall'art. 8 Cedu, ma anche, per il caso portoghese, secondo le comunicazioni della Corte, su cui si veda supra, anche l'art. 3 Cedu.

(74) Qui vengono in gioco sia l'art. 6 (sent. del 2014 Moor c. Svizzera) sia l'art. 8 Cedu (sent. del 2004 Taskin c. Turchia). Anzi il diritto di accesso a un giudice fondato sull'art. 8 appare più ampio di quello fondato sull'art. 6, per due motivi: il riconoscimento del diritto di cui all'art. 8 non richiede al ricorrente di provare né che esista una sentenza già emessa dalle autorità nazionali, né il pericolo di una grave lesione; requisiti invece richiesti congiuntamente per il riconoscimento del diritto di cui all'art. 6 Cedu (K.F. Braig, S. Panov, op.cit., pag. 277, che richiamano la sentenza del 2004 Taskin c. Turchia).

(75) Sulla distinzione si veda supra. Si vedano le sentenze Tatar c. Romania (2009), Oneryildiz c. Turchia (2004) e Mangouras c. Spagna (2010).

## Cambiamento climatico: il ruolo delle Corti

decrementi delle emissioni (76). Si pensi ancora al caso francese e all'innalzamento del livello dei mari determinato dai CC: il fallimento dello Sato nel monitoraggio, potrebbe ledere il diritto alla vita, il diritto a una vita privata e domiciliare serena e anche il diritto di proprietà (77), dei residenti in certe aree costiere;

- h6)** il diritto dei singoli (e il corrispondente obbligo positivo per gli Stati) a che lo Stato, in una situazione di incertezza scientifica connessa agli effetti lungo-latenti dei CC, adotti il principio di precauzione. Si pensi ancora all'innalzamento del livello dei mari (caso francese) e più in generale (per tutti e tre i casi) all'innalzamento della temperatura media globale (78);
- h7)** il diritto dei singoli (e il corrispondente obbligo positivo per gli Stati) a che lo Stato adotti misure adeguate ed effettive di precauzione e

sicurezza, quando siano in gioco situazioni prevedibilmente pericolose per l'ambiente, oggi per il clima e in definitiva per gli esseri umani (79). Per i nostri tre casi pensiamo ad es. a sistemi di allerta della popolazione e a infrastrutture adeguate (80) contro i rischi di incendi o inondazioni;

- h8)** il diritto dei singoli (e il correlativo obbligo positivo dello Stato) a che i responsabili della violazione di misure legislative di mitigazione dei CC siano identificati e perseguiti con indagini effettive ed efficaci (81) e sanzionati adeguatamente (82). Inoltre, le sanzioni applicate devono essere di entità tale da incentivare l'inquinatore ad adottare le necessarie misure di prevenzione (83);
- h9)** il diritto dei singoli (e il correlativo obbligo positivo dello Stato) a che le misure di mitigazione e di adattamento ai CC adottate dallo Stato

siano non solo esistenti ma anche comprovate come efficaci ed adeguate (84).

## Conclusioni

In questo scritto l'A., dopo avere premesso che l'estate 2023 ha segnato il passaggio dall'era del riscaldamento globale a quella dell'"ebollizione globale" (85), s'interroga su che cosa possa fare la Corte Edu per contribuire ad arginare questo fenomeno.

A tal fine, prende in esame 3 ricorsi riuniti (86), pendenti davanti alla GC, che, se venissero accolti, come l'A. auspica, collocherebbero la Corte Edu in una posizione di avanguardia fra le giurisdizioni (87), nella lotta ai CC antropogenici.

Illustra i caratteri comuni e peculiari dei ricorsi in disamina ed enumera alcuni dei non pochi nodi tecnici che la GC è chiamata ad affrontare (88).

Enuncia le argomentazioni (89) che la GC potrebbe e dovrebbe valorizzare per pervenire a una decisione positiva. Sostiene, in

(76) K.F. Braig, S. Panov, op.cit., pag. 278, che richiamano, per analogia, la sentenza del 2012 Kolyadenko c. Russia in materia di rischi alimentari per la salute umana.

(77) Rispettivamente protetti dagli artt. 2, 8 Cedu e art. 1 Prot. 1 Cedu.

Articolo 1 Prot. 1 Protezione della proprietà

Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale.

Le disposizioni precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di porre in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende.

(78) Il principio di precauzione, per la prima volta, è stato utilizzato in materia ambientale, nella sentenza del 2009 Tatar c. Romania. Qui la Corte dichiarò l'incompatibilità con il principio di precauzione della circostanza che l'impresa fosse stata autorizzata dalle autorità a continuare a operare, nonostante si fosse già verificato un grave incidente. La Corte ha anche aggiunto che il medesimo principio impone alle autorità in situazioni di incertezza scientifica di agire, di adottare misure di prevenzione contro rischi ragionevolmente prevedibili piuttosto che rimanere inerti, attendendo la realizzazione di eventi capaci di causare un danno serio e significativo (K.F. Braig, S. Panov, op.cit., pag. 279).

(79) K.F. Braig, S. Panov, op.cit., pag. 280-281, che richiamano la sentenza del 2013 Vilnes c. Norvegia.

(80) Sentenza del 2008 Budayeva c. Russia. Nella sentenza del 2004 Oneryildiz c. Turchia la Corte ha dichiarato la violazione dell'art. 2 Cedu da parte dello Stato. Mentre la Corte Suprema olandese nella sentenza del 2019 resa nel caso Urgenda ha evocato gli artt. 2 e 8 Cedu.

(81) Sentenza del 1998 Ergi c. Turchia e sentenza del 2008 Budayeva c. Russia.

(82) Sentenza del 2010 Mangouras c. Spagna.

(83) K.F. Braig, S. Panov, op.cit., pag. 281

(84) K.F. Braig, S. Panov, op.cit., pag. 282, che richiamano la sentenza del 2010 Oluic c. Croazia. E precisano anche che le misure adottate dallo Stato devono essere tali da realizzare un congruo bilanciamento fra gli interessi confliggenti in campo (sentenza del 2005 Fadeyava c. Russia).

(85) Si veda par. "Introduzione", le parole sono del Segretario Generale dell'ONU Gutierrez.

(86) Si veda par. "I casi Duarte, KlimaSeniorinnen e Carème davanti alla Grande Chambre". In particolare, le argomentazioni a sostegno dei ricorsi, spese dai ricorrenti e da soggetti terzi interventori ad adiuva dum.

(87) Nazionali, europee e internazionali, inclusi gli Organismi ONU per il monitoraggio dei diritti umani.

(88) Si veda par. "I caratteri peculiari dei ricorsi e i nodi da sciogliere per la Corte".

(89) Si veda par. "Scenari decisori auspicabili".

particolare che la Corte, attingendo e sviluppando la propria copiosa giurisprudenza in materia ambientale (in particolare quella sugli obblighi positivi (90)) e traendo ispirazione dalle prassi più avanzate delle giurisdizioni nazionali, europee e internazionali e dei Comitati Onu per il monitoraggio dei diritti umani, dispone certamente degli strumenti normativi e argomentativi necessari a pervenire a una decisione di accoglimento. La Corte dovrà quindi, per l'A., dichiarare l'intervenuta violazione di alcuni importanti diritti contenuti nel catalogo Cedu (91). Fa ben sperare, in proposito, secondo l'A., la dichiarazione rilasciata dall'ex Presidente della Corte (92), che ha

solennemente affermato (93): "viviamo in un momento trasformativo della storia umana, un momento di impatto e importanza planetaria. Nessuno può legittimamente mettere in discussione che siamo di fronte a una terribile emergenza che richiede un'azione concertata da parte di tutta l'umanità. Da parte sua, la Corte europea dei diritti dell'uomo svolgerà il suo ruolo entro i limiti delle sue competenze di tribunale, sempre consapevole che le garanzie della Convenzione devono essere efficaci e reali, non illusorie" (94).

L'A., confortato da queste parole, così autorevolmente espresse, auspica quindi che la GC abbia il coraggio e la lungimiranza

necessari ad adottare interpretazioni della Carta che sminuano un terreno disseminato di rigidità e formalismi, dimostrandosi così all'altezza di una sfida epocale: quella lanciata ai diritti umani dai CC antropogenici. La GC dovrà, in conclusione, affermare, per l'A., a chiare lettere, l'esistenza, anche in ambito Cedu (95), di un diritto umano a un clima stabile e sicuro, non bilanciabile con altri diritti o interessi, in un'epoca in cui incombe sull'umanità una "minaccia esistenziale" (96), essendo questo diritto la condizione operativa essenziale (97) per la fruizione di ogni altro diritto, fondamentale e non, e, in definitiva, per la preservazione della vita umana sulla Terra.

(90) Si veda par. "Scenari decisori auspicabili".

(91) I più probabili sono quelli di cui gli artt. 2, 3, 8, 13 e 14 Cedu.

(92) Il giudice islandese Robert Spano'.

(93) In data 5 ottobre 2020, nell'ambito di una conferenza tenutasi nel corso delle celebrazioni del 70° anniversario della Convenzione (riporta la notizia A. Galanti, op.cit. pag. 14).

(94) Le parole sono riportate in A. Galanti, op.cit. pag. 14.

(95) Che è, come noto, convenzione stipulata nell'ambito del Consiglio d'Europa, a cui aderiscono 47 Stati.

(96) Così M. Carducci, op.cit., "Diritto umano al clima e innaturalità del bilanciamento in situazioni di minaccia esistenziale" vd. supra. Anche il Presidente USA Biden, all'apertura della 78 esima Assemblea Generale ONU, il 19.9.23, ha parlato della crisi climatica come "minaccia esistenziale", esortando all'impegno globale: <https://geagency.it/crisi-climatica-minaccia-esistenziale-biden-allonu-esorta-allimpegno-globale/>. Rammentiamo che gli USA, insieme alla Cina, sono i maggiori responsabili delle emissioni clima-alteranti. Purtroppo, il Bilancio Globale (Global Stocktake) pubblicato in data 8 settembre 2023 (il primo di una serie quinquennale) dal Segretariato UNFCC, redatto in adempimento dell'art. 14 dell'Accordo di Parigi, "ha certificato che le emissioni continuano ad aumentare e gli sforzi comuni degli Stati permangono manifestamente inadeguati". Sul valore giuridico del Bilancio Globale, come riconoscimento da parte degli Stati parte, di mancata attuazione, ad oggi, delle obbligazioni climatiche statali poste anche a tutela dei diritti umani, derivandone la "qualificazione della condotta statale nelle situazioni di danno o pericolo da cui originano i contenziosi climatici ad. es. in termini di antigiuridicità o violazione del *neminem laedere*", si veda l'interessante scritto di L. Cardarelli <https://www.lacostituzione.info/index.php/2023/09/18/se-gli-stati-riconoscono-di-sbagliare-sul-clima/> pubblicato il 18 settembre 2023 (le parole virgolettate sono di quest'ultimo A.).

(97) Si veda M. Carducci, op.cit., in Digesto, pag. 71.

# Il contenzioso climatico davanti alle Corti interamericana e africana per i diritti umani

Gianfranco Gabriele Nucera (\*)

Negli ultimi anni, il contenzioso climatico si è affermato come un'efficace strategia per costringere gli Stati ad adottare ambiziose misure di mitigazione e adattamento al cambiamento climatico. Se a livello globale il numero dei ricorsi è aumentato vertiginosamente, tale incremento è dovuto in larga parte alle azioni avviate davanti a giurisdizioni nazionali in Europa e dalle comunicazioni presentate ai *treaty-bodies* sui diritti umani. Tuttavia, in America Latina e in Africa le *climate litigations* non hanno avuto quella portata che ci si sarebbe attesi. In tale contesto, il presente contributo vuole dare conto, da un lato, di una recente evoluzione che in America Latina ha portato a privilegiare lo strumento del parere per affrontare le questioni giuridiche legate al clima e, dall'altro lato, delle difficoltà che hanno ostacolato la proliferazione di ricorsi climatici nel continente africano.

## L'evoluzione del contenzioso climatico in America Latina e Africa

A differenza di quanto avvenuto in altre aree del mondo, in America Latina e in Africa non vi è stata una "esplosione" del contenzioso climatico (1), almeno per quanto concerne l'oggetto del presente contributo, vale a dire le giurisdizioni regionali sui diritti umani. Su scala nazionale, negli ultimi anni vi sono stati interessanti evoluzioni circa questa categoria di ricorsi, grazie a iniziative e decisioni giurisprudenziali che hanno sollevato questioni attinenti

agli obblighi di mitigazione e di adattamento al cambiamento climatico o al rapporto tra scienza del clima e diritto.

Da uno sguardo più ampio, tale contenzioso presenta diversi elementi da sottolineare. Innanzitutto, vi è un aspetto qualitativo, per cui nell'ambito di tali ricorsi presso tribunali nazionali è stato chiesto ai giudici di pronunciarsi sulla violazione di obblighi relativi a tre categorie principali: sostanziali, procedurali e relativi a diritti di singoli o gruppi di persone in situazione di vulnerabilità. Da un'altra prospettiva, i ricorsi hanno riguardato soprattutto

tematiche concernenti l'estrazione di risorse minerarie, progetti relativi alla transizione energetica, misure di adattamento al cambiamento climatico e questioni connesse al superamento del modello di sviluppo insostenibile, quali i diritti sociali connessi a una transizione equa e giusta verso modi di produzione sostenibili (2).

Vi è poi un aspetto quantitativo relativo all'aumento del numero di casi. Secondo il *Sabin Center for Climate Change Law*, che raccoglie in un database i contenziosi in materia di clima, in America latina sono stati presentati il 9,5% dei ricorsi a livello

(\*) Ricercatore di Diritto internazionale, Sapienza Università di Roma.

(1) Il riferimento è ad alcuni articoli di stampa che hanno utilizzato questo termine per descrivere l'aumento esponenziale di ricorsi climatici, quali <https://www.theguardian.com/environment/2023/jul/27/lawsuits-are-key-tool-in-delivering-climate-justice-says-un-body>.

(2) UNEP, "Global Climate Litigation Report, 2023", in Status Review, Nairobi, 2023.

globale, mentre l'Africa ha ancora la più bassa rappresentanza con il 2,3% (3). Se i numeri non sono dunque relativamente alti, occorre ricordare che si tratta di aree estremamente vulnerabili agli effetti del cambiamento climatico, per cui è lecito attendersi nei prossimi anni un aumento esponenziale, una volta superati gli ostacoli che ancora oggi limitano l'accesso alla giustizia, particolarmente dannosi per i gruppi vulnerabili, tra cui le popolazioni indigene e coloro che provengono dalle classi socio-economiche più basse.

Tornando alle giurisdizioni regionali sui diritti umani, nonostante l'assenza di ricorsi individuali, vi sono state importanti pronunce funzionalmente connesse all'esercizio dei diritti fondamentali, con specifico riferimento al cambiamento climatico. Lo strumento dei pareri, soprattutto nell'ambito della Convenzione interamericana, appare come uno strumento utile ad affermare il valore del c.d. *human rights-based approach* alle questioni climatiche, poiché è in grado di superare quei limiti procedurali relativi all'accertamento dei danni, al nesso di causalità e all'attribuzione della condotta allo Stato.

In tale prospettiva, il 15 novembre 2017, la Corte interamericana dei diritti umani ha reso il suo parere sugli obblighi degli Stati in materia ambientale nell'ambito della tutela dei diritti alla vita e all'integrità personale (4). La richiesta, presentata dalla Colombia, verteva su come debba essere interpretato il Patto di San José quando sussista il pericolo che la costruzione e la gestione di nuovi grandi progetti infrastrutturali possano avere gravi effetti sull'ambiente marino nella regione dei Caraibi e, di conseguenza, sull'*habitat* essenziale per il pieno esercizio dei diritti degli abitanti di uno Stato Parte del Patto, alla luce delle norme ambientali riconosciute dal diritto internazionale generale e dalle rilevanti norme pattizie.

La portata della richiesta, che era circoscritta a un caso specifico, è stata interpretata dalla Corte in modo estensivo per fornire una interpretazione generale degli obblighi in materia di diritti umani e ambiente, fornendo a tutti gli Stati membri dell'Organizzazione degli Stati americani (OSA), compresi quelli che non sono parti della Convenzione, ma si sono impegnati a rispettare i diritti umani ai sensi della Carta dell'OSA e della Carta

democratica interamericana, orientamenti per decidere questioni relative al rispetto dei diritti umani nel contesto della protezione dell'ambiente (5).

Il parere ha costituito una delle prime occasioni per la Corte per fare ampio riferimento agli obblighi statali derivanti dalla necessità di proteggere l'ambiente ai sensi della Convenzione interamericana. In tale occasione, è stata riconosciuta l'esistenza di una relazione tra la protezione dell'ambiente e la realizzazione di altri diritti umani, in quanto il degrado ambientale e gli effetti negativi del cambiamento climatico influenzano l'esercizio dei diritti umani (6). Più di recente, una ulteriore richiesta di parere alla stessa Corte è stata presentata da Cile e Colombia, questa volta proprio sugli obblighi degli Stati in materia di diritti umani nel contesto dell'emergenza climatica (7).

Con riferimento al continente africano, la Corte africana sui diritti dell'uomo e dei popoli non ha avuto occasione di esprimersi su tali aspetti come la sua omologa interamericana (8). Tuttavia, una storica decisione in materia ambientale è stata assunta, oltre vent'anni fa, dalla Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli. In tale pronuncia, la Commissione

(3) Si veda J. Setzer, C. Higham, *Global trends in climate change litigation: 2023 snapshot*, London, 2023. I casi raccolti sono disponibili al sito <https://climatecasechart.com/>. Alcuni interventi critici hanno segnalato le difficoltà di catalogare correttamente i ricorsi climatici, sottostimando i numeri dei ricorsi presentati nei paesi in via di sviluppo. Tra questi si segnalano: I. Alogna, C. Bakker, J.P. Gauci (eds.), *Climate Change Litigation: Global Perspectives*, Leiden, 2021; M. Schirripa, "Climate Change Litigation and the Need for 'Radical Change'", in *Federalismi.it. Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, 3, 2022, pagg. 184-203.

(4) IACtHR, *The Environment and Human Rights*, Advisory Opinion, OC 23/17, 15 November 2017. Sul parere si veda *infra*.

(5) "[T]he interpretation given to a provision of the Convention through an advisory opinion provides all the organs of the Member States of the OAS, including those that are not parties to the Convention but that have undertaken to respect human rights under the Charter of the OAS (Article 3(l)) and the Inter-American Democratic Charter (Articles 3, 7, 8 and 9), with a source that, by its very nature, also contributes, especially in a preventive manner, to achieving the effective respect and guarantee of human rights". IACrHR, *Rights and Guarantees of Children in the Context of Migration and/or in Need of International Protection*, Advisory Opinion, OC-21/14, 19 August 2014, par. 31.

(6) In particolare, nelle cause riguardanti i diritti territoriali dei popoli indigeni e tribali, la Corte ha fatto riferimento al rapporto tra un ambiente sano e la tutela dei diritti umani, considerando che il diritto di questi popoli alla proprietà collettiva è legato alla protezione e all'accesso alle risorse presenti nei loro territori, poiché tali risorse naturali sono necessarie per la sopravvivenza stessa, sviluppo e continuità del loro modo di vivere. Sul punto si rinvia a P. Pustorino, *Tutela internazionale dei diritti umani*, Bari, 2022, pagg. 279-280.

(7) *Request for an advisory opinion on the Climate Emergency and Human Rights submitted to the Inter-American Court of Human Rights by the Republic of Colombia and the Republic of Chile*, 9 January 2023. Sulla richiesta di parere si veda *infra*.

(8) È opportuno ricordare che, con il Protocollo del 2008 "è stato approvato lo statuto della Corte africana di giustizia e dei diritti umani, che, una volta entrato in vigore, implicherà l'abrogazione del Protocollo del 10 giugno 1998". Tale Corte sostituirà pertanto la Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli. P. Pustorino, *Tutela internazionale dei diritti umani*, cit., pag. 86.

## Cambiamento climatico: il ruolo delle Corti

ha sancito come il diritto a condizioni di vita e sviluppo soddisfacenti sia strettamente legato ai diritti economici e sociali, nella misura in cui l'ambiente influisce sulla qualità della vita e sulla sicurezza dell'individuo (9). A questo proposito, è stato evidenziato che il diritto a un ambiente sano impone agli Stati l'obbligo di adottare misure ragionevoli per prevenire l'inquinamento e il degrado ecologico, promuovere la conservazione e garantire uno sviluppo e un uso ecologicamente sostenibili delle risorse naturali, nonché monitorare la realizzazione di progetti che potrebbero avere un impatto sull'ambiente (10).

Tale pronuncia, per quanto innovativa, appare ancora troppo isolata per consentirci di esprimere un giudizio sul contenzioso climatico in Africa. Guardando anche al di fuori delle giurisdizioni strettamente competenti sui diritti umani, si rinvencono comunque solo poche pronunce in tema di ambiente, quali la decisione nel caso *Registered Trustees of the Socio-Economic Rights and Accountability Project (SERAP) v. Nigeria & UBEC*, davanti alla Corte di giustizia della Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale (ECOWAS) (11), in relazione all'inquinamento da estrazioni petrolifere nel delta del Niger, e il ricorso, attualmente pendente, del *Center for Food and Adequate Living Rights et al. v. Tanzania and Uganda*, davanti alla Corte di giustizia dell'Africa orientale (12).

Alla luce di quanto precede, nei paragrafi che seguono si darà conto delle attività della Corte interamericana, con particolare riferimento alla sua funzione consultiva, e dei motivi che, nel sistema africano di tutela dei diritti umani, hanno limitato l'accesso alla giustizia per violazioni di diritti umani causate dagli effetti negativi del cambiamento climatico.

### **Il rapporto tra diritti umani e ambiente nella giurisprudenza della Corte interamericana**

Nel parere del 2017, la Corte interamericana ha dato conto dell'esistenza di due prospettive in materia ambientale. I giudici hanno riconosciuto, da un lato, il diritto a un ambiente sano come diritto autonomo e, dall'altro lato, la rilevanza di altri diritti umani vulnerabili al degrado ambientale. Tale vulnerabilità si traduce in una serie di obblighi di carattere ambientale a carico degli Stati, determinati attraverso il richiamo a principi e norme derivanti dal diritto internazionale dell'ambiente, determinanti per stabilire la portata delle norme della Convenzione interamericana.

Entrambe le prospettive coesistono nel sistema interamericano. Il diritto ad un ambiente sano è espressamente previsto dall'art. 11 del Protocollo di San Salvador (13); ma è opportuno considerare che

la protezione dell'ambiente è funzionale al rispetto dei diritti economici, sociali e culturali tutelati dall'art. 26 (14) della Convenzione interamericana, in quanto tale disposizione richiama i diritti derivanti dalle disposizioni economiche, sociali, scientifiche e culturali della Carta dell'OSA, della Dichiarazione interamericana dei diritti e doveri e da "altri strumenti internazionali della stessa natura" (15).

Il diritto umano a un ambiente sano è stato inteso dalla Corte come un diritto che ha connotazioni sia individuali che collettive. Nella sua dimensione individuale, esso rileva nella misura in cui la sua violazione può avere un impatto diretto e indiretto sull'individuo a causa del suo legame con altri diritti, come i diritti alla salute, all'integrità personale e alla vita. Nella sua dimensione collettiva, il diritto a un ambiente sano costituisce un valore universale da perseguire con riferimento alle generazioni presenti e future.

Peraltro, la Corte ha sottolineato che il diritto a un ambiente sano, in via autonoma, tutela anche foreste, fiumi e mari, in quanto interessi giuridici meritevoli di protezione per sé, anche in assenza della certezza o della prova di un rischio per gli individui. Ciò significa che la richiamata disposizione protegge la natura non solo per i suoi benefici alle persone o per gli effetti che il suo degrado può avere su altri diritti umani, ma per la sua importanza per tutti gli

(9) Cfr. ACHPR, *Social and Economic Rights Center (SERAC) and Center for Economic and Social Rights (CESR) v. Nigeria*, Communication 155/96, Decision 27 October 2001, par. 51.

(10) *Ibidem*, parr. 52-53.

(11) CCJECOWAS, *The Registered Trustees of the Socio-economic and Accountability Project (SERAP) v. Nigeria & UBEC*, ECW/CCJ/JUD/07/10, 30 November 2010.

(12) Il ricorso è disponibile al sito [https://climatecasechart.com/wp-content/uploads/non-us-case-documents/2020/20201106\\_12737\\_application.pdf](https://climatecasechart.com/wp-content/uploads/non-us-case-documents/2020/20201106_12737_application.pdf).

(13) "1 Everyone shall have the right to live in a healthy environment and to have access to basic public services. 2. The States Parties shall promote the protection, preservation, and improvement of the environment".

(14) "The States Parties undertake to adopt measures, both internally and through international cooperation, especially those of an economic and technical nature, with a view to achieving progressively, by legislation or other appropriate means, the full realization of the rights implicit in the economic, social, educational, scientific, and cultural standards set forth in the Charter of the Organization of American States as amended by the Protocol of Buenos Aires".

(15) Cfr. IACtHR, *Lagos del Campo v. Peru*, Preliminary Objections, Merits, Reparations and Costs, 31 August 2017, Series C no. 340, parr. 142-144. Si veda anche IACtHR, *Acevedo Buendía et al. v. Peru*, Preliminary Objections, Merits, Reparations and Costs, 1 July 2009, Series C, no. 198, par. 100.

organismi viventi. Pertanto, il diritto a un ambiente sano come diritto autonomo differisce dal contenuto ambientale derivante dalla protezione di altri diritti, come il diritto alla vita o il diritto all'integrità personale. La Corte ha rilevato una tendenza nelle sentenze (16) e nelle costituzioni nazionali (17) che confermano l'importanza di tale prospettiva.

In aggiunta, i danni all'ambiente possono colpire tutti i diritti umani, con differente intensità a seconda della vulnerabilità dell'individuo o del gruppo sociale (18). Vi sono diritti particolarmente legati all'ambiente di carattere sostanziale e diritti procedurali, il cui esercizio promuove una migliore elaborazione e attuazione delle politiche ambientali (19). Secondo l'art. 29 della Convenzione, anche altri diritti sono vulnerabili, come il diritto alla pace, perché gli spostamenti causati dal degrado ambientale, incluso il cambiamento climatico, scatenano spesso conflitti tra la popolazione sfollata e la popolazione insediata sul territorio in cui è sfollata (20).

Detto ciò, l'aspetto innovativo del parere ha riguardato, in particolare, la portata del

termine "giurisdizione" di cui all'art. 1 della Convenzione, secondo cui le Parti si impegnano a rispettare i diritti e le libertà riconosciuti e ad assicurarli a tutte le persone soggette alla loro giurisdizione. Tale interpretazione comporta l'obbligo dello Stato di rispettare e garantire i diritti umani di ogni persona che si trova nel territorio dello Stato o che è in qualsiasi modo soggetta alla sua autorità, responsabilità o controllo (21), contemplando circostanze in cui il comportamento extraterritoriale di uno Stato costituisce un esercizio della sua giurisdizione. Tuttavia, tali circostanze sono eccezionali (22), pertanto, per esaminare la possibilità di un esercizio extraterritoriale della giurisdizione nell'ambito degli obblighi in materia ambientale, la Convenzione interamericana deve essere interpretata alla luce degli obblighi statali in materia.

È innegabile che molti problemi ambientali comportino danni transfrontalieri. L'inquinamento prodottosi in un Paese può condurre a violazione dei diritti umani in un altro Stato, che è proprio l'ipotesi di un danno connesso alle emissioni di gas serra, in grado di attraversare facilmente i

confini. La prevenzione e regolamentazione dell'inquinamento ambientale transfrontaliero hanno condotto alla formazione di norme internazionali ambientali, attraverso la conclusione di accordi che affrontano questioni globali, come il cambiamento climatico. Ancora, il diritto internazionale generale riconosce che gli Stati sono tenuti a garantire che le attività soggette alla loro giurisdizione o al loro controllo non causino danni all'ambiente di altri Stati o di zone al di là dei limiti della loro giurisdizione e, a tal fine, devono utilizzare tutti i mezzi necessari per prevenire o mitigare tali danni. Ne deriva che gli Stati abbiano l'obbligo di evitare danni ambientali transfrontalieri che possano ledere i diritti umani delle persone al di fuori del loro territorio. Ai fini della Convenzione interamericana, quando si verifica un danno transfrontaliero che incide su diritti, le vittime ricadono sotto la giurisdizione dello Stato d'origine, se esiste un nesso di causalità tra l'atto dannoso che ha avuto origine in aree sotto la sua giurisdizione e la violazione dei diritti delle persone al di fuori di questa.

(16) Si vedano, ad esempio, Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-622-16, 10 Novembre 2016, parr.da 9.27-9.31; Corte Constitucional Ecuador, Sentencia n. 218-15-SEP-CC, 9 Julio 2015, pagg. 9-10.

(17) Ad esempio, l'art. 33 della Costituzione della Bolivia stabilisce il diritto a un ambiente sano, protetto ed equilibrato. L'esercizio di questo diritto dovrebbe consentire agli individui e alle collettività delle generazioni presenti e future, e anche agli altri esseri viventi, di svilupparsi normalmente e permanentemente. L'art. 71 della Costituzione della Repubblica dell'Ecuador stabilisce che la natura (Pacha Mama), in cui la vita è riprodotta e realizzata, ha diritto al rispetto completo della sua esistenza, e alla continuità e rigenerazione dei suoi cicli vitali, struttura, funzioni e processi evolutivi. Ogni persona, comunità, popolo o nazionalità può esigere che le autorità pubbliche rispettino i diritti della natura.

(18) T. Scovazzi, Il diritto umano a un ambiente sano alla luce dell'opinione consultiva della Corte interamericana dei diritti umani, in *I diritti dell'uomo. Cronache e battaglie*, 32, 2021, pp. 111-126.

(19) Per quanto riguarda i diritti sostanziali, la Corte ha fatto riferimento sia al diritto alla vita, in particolare per quanto riguarda la definizione di una vita dignitosa, sia ai diritti all'integrità personale, alla proprietà e alla salute. Si veda, inter alia, IACtHR, *Yakye Axa Indigenous Community v. Paraguay*, Merits, Reparations and Costs, 17 June 2005, Series C, no. 125, par. 163; *Kichwa Indigenous People of Sarayaku v. Ecuador*, Merits and Reparations, 27 June 2012, Series C, no. 245, parr. 145, 232, 249; *Kuna Indigenous People of Madungandí and the Emberá Indigenous People of Bayano and their member v. Panama*, Preliminary Objections, Merits, Reparations and Costs, 14 October 2014, Series C, no. 284, par. 111; *Kaliña and Lokono peoples v. Suriname*, 25 November 2015, Series C, no. 309, par. 172. La Corte si è inoltre pronunciata sui diritti procedurali relativi all'impatto ambientale di un progetto di industrializzazione, facendo riferimento sia all'accesso alle informazioni sia alla partecipazione del pubblico. Cfr. *Claude Reyes et al. v. Chile*, Merits, Reparations and Costs, 19 September 2006. Serie C n. 151, par. 86.

(20) Cfr. L. Yamamoto, D. Andreola Serraglio, F. de Salles Cavedon-Capdeville, "Human mobility in the context of climate change and disasters: a South American approach", in *International Journal of Climate Change Strategies and Management*, 10, 2018, pagg. 65-85.

(21) Si veda IACtHR, *Advisory Opinion OC-21/14*, cit., par. 61.

(22) La maggior parte di queste situazioni comporta azioni militari o azioni da parte delle forze di sicurezza dello Stato che indicano "controllo", "potere" o "autorità" nell'esecuzione della condotta extraterritoriale. Sull'applicazione extraterritoriale dei trattati sui diritti umani si veda S. Vezzani, "Recenti sviluppi in tema di applicazione extraterritoriale delle convenzioni internazionali sui diritti umani", in *Rivista di diritto internazionale*, 104, 2021, pagg. 647-688.

## Cambiamento climatico: il ruolo delle Corti

Rispetto ai diritti sostanziali, la Corte ha affermato ripetutamente che il diritto alla vita nella Convenzione interamericana è essenziale perché la realizzazione degli altri diritti dipende dalla sua protezione (23). Pertanto, gli Stati sono tenuti a garantire la creazione delle condizioni necessarie per il pieno esercizio di tale diritto. Nella sua costante giurisprudenza, la Corte ha precisato che il rispetto degli obblighi imposti dall'art. 4, connessi all'art. 1, par. 1, presuppone non solo che nessuno possa essere privato arbitrariamente della propria vita (obbligo negativo), ma richiede agli Stati di adottare tutte le misure appropriate, inclusa la creazione di un quadro giuridico adeguato, per proteggere e preservare il diritto alla vita di tutte le persone soggette alla loro giurisdizione, e garantire ad esse una vita dignitosa (obbligo positivo) (24). Su quest'ultimo aspetto, tra le condizioni necessarie la Corte ha fatto riferimento all'accesso e alla qualità dell'acqua, dell'alimentazione e della salute, come chiarito dalla consolidata giurisprudenza della Corte (25). Inoltre, nel caso specifico delle comunità indigene e tribali, la Corte si è

pronunciata sull'obbligo di proteggere i loro territori ancestrali, in ragione della loro identità culturale (26).

Per tali ragioni, la tutela dei diritti umani include necessariamente la nozione di restrizione all'esercizio dei poteri dello Stato, il quale deve astenersi da pratiche che inquinino illecitamente l'ambiente, producendo un impatto negativo sulle condizioni che consentono una vita dignitosa per l'individuo, e la sua azione diligente per proteggere e preservare i diritti alla vita e all'integrità (27).

Di converso, la responsabilità internazionale dello Stato derivante dal comportamento di terzi può derivare anche dalla mancata regolamentazione o controllo delle attività che hanno causato un danno ambientale. Il limite riscontrabile nell'applicazione di tale obbligo risiede nelle difficoltà inerenti alla pianificazione e all'adozione delle politiche pubbliche e delle scelte operative che devono essere effettuate sulla base delle priorità e delle risorse, in modo da non imporre un onere impossibile o sproporzionato alle autorità. Deve essere accertato che all'epoca dei fatti

le autorità sapevano o avrebbero dovuto essere a conoscenza dell'esistenza di una situazione di pericolo reale e imminente per la vita di un determinato individuo o gruppo di individui e non hanno adottato le misure necessarie, nell'ambito della loro sfera di responsabilità, che potevano ragionevolmente prevenire o evitare tale pericolo, e l'esistenza di un nesso causale tra l'impatto sulla vita e sull'integrità e il danno significativo causato all'ambiente.

Il principio della prevenzione del danno ambientale è infatti parte integrante del diritto internazionale consuetudinario (28), con riferimento a danni "significativi", e richiede che l'intervento statale sia adeguato e proporzionato al livello di rischio. Inoltre, le misure per conformarsi a tale principio possono variare nel tempo e nello spazio, alla luce delle nuove conoscenze scientifico-tecnologiche nonché della capacità dello Stato (29). Come minimo, le misure specifiche che gli Stati devono adottare includono l'obbligo di regolare, vigilare, effettuare valutazioni di impatto ambientale, stabilire piani di emergenza e mitigare quando si è verificato un danno ambientale.

(23) "The right to life [...] constitutes a fundamental right whose effective protection is the prerequisite for the enjoyment of all other human rights and whose content can be informed by other human rights". HRC, CCPR/C/GC/36, General comment No. 36, Article 6 (Right to Life), 30 October 2018, par. 2.

(24) Cfr. IACTHR, Juan Humberto Sánchez v. Honduras, Preliminary Objections, Merits, Reparations and Costs, 7 June 2003, Series C, n. 99, par. 110; Ortiz Hernández et al. v. Venezuela, Preliminary Objections, Merits, Reparations and Costs, 22 August 2017, Series C, n. 338, par. 100.

(25) Cfr. Yakye Axa Indigenous Community v. Paraguay, cit., par. 167; Sawhoyamaya Indigenous Community v. Paraguay, Merits, Reparations and Costs, 29 March 2006, par. 156-178; Xákmok Kásek Indigenous Community v. Paraguay, Merits, Reparations and Costs, 24 August 2010, Serie C, n. 214, par. 195-213.

(26) V., *mutatis mutandis*, Kichwa Indigenous People of Sarayaku v. Ecuador, cit. par. 217; Río Negro Massacres v. Guatemala, Preliminary Objections, Merits, Reparations and Costs, 4 September 2012. Serie C, n. 250, par. 160.

(27) Sul criterio della diligenza si rinvia a R. Pisillo Mazzeschi, "Due diligence" e responsabilità internazionale degli Stati, Milano, 1989. Si veda anche G. Bartolini, "The Historical Roots of the Due Diligence Standard", in H. Krieger, A. Peters, L. Kreuzer (eds.) *Due Diligence in the International Legal Order*, cit., pagg. 23-41. Tale concetto è tipicamente associato alla possibile responsabilità di uno Stato in relazione agli obblighi di condotta, che richiedono prevenzione, precauzione, cooperazione, nonché il rispetto dei diritti alla vita e all'integrità personale.

(28) Il carattere consuetudinario del principio di prevenzione è stato riconosciuto dalla Corte internazionale di giustizia. Cfr. ICJ, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, 8 July 1996, par. 29; ICJ, *Gabčíkovo-Nagymaros Project* (Hungary v. Slovakia), Judgment, 25 September 1997, par. 140; ICJ, *Pulp Mills on the River Uruguay* (Argentina v. Uruguay), Judgment, 20 April 2010, par. 101; ICJ, *Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area* (Costa Rica v. Nicaragua) e *Construction of a Road in Costa Rica along the San Juan River* (Nicaragua v. Costa Rica), Judgment, 16 December 2015, par. 104. Lo hanno indicato anche il Tribunale internazionale per il diritto del mare (ITLOS) e la Corte permanente di arbitrato (PCA). Cfr. ITLOS, *Dispute concerning delimitation of the maritime boundary between Ghana and Côte d'Ivoire in the Atlantic Ocean* (Ghana/Côte d'Ivoire), Order 2016/4, 25 April 2016, par. 71; PCA, *Iron Rhine Railway Arbitration* (Belgium v. Netherlands), Award, 24 May 2005, par. 222; PCA, *Indus Waters Kishenganga* (Pakistan v. India), Partial Award, 18 February 2013, par. 448-450; Final Award, 20 December 2013, par. 112; PCA, *South China Sea Arbitration* (Philippines v. China), Award, 12 July 2016, par. 941.

(29) G.G. Nucera, *Le misure di adattamento al cambiamento climatico tra obblighi internazionali e tutela dei diritti umani*, Napoli, 2023, pagg. 311-312.



In una prospettiva diversa, la precauzione si riferisce invece alle misure che devono essere adottate nei casi in cui non vi è certezza scientifica circa l'impatto che un'attività potrebbe avere sull'ambiente. L'applicazione di tale principio ai rapporti tra diritti umani e ambiente è confermata dalla necessità per la Corte di individuare la "migliore prospettiva" per la protezione dell'individuo. Pertanto, nei casi in cui vi siano rischi che un'attività possa causare danni gravi e irreversibili all'ambiente, anche in assenza di certezza scientifica gli Stati devono agire in conformità con il principio di precauzione, adottando misure "efficaci" per prevenire danni gravi o irreversibili (30). Nel caso specifico di attività che potrebbero causare un danno transfrontaliero significativo, gli Stati interessati devono cooperare per l'adozione di misure adeguate. Il dovere di cooperare deriva dal principio della buona fede nelle relazioni internazionali e richiede l'adozione di determinate azioni di carattere procedurale: la notifica, la consultazione e il negoziato, quali aspetti rientranti nell'obbligo generale di informare altri Stati potenzialmente interessati quando vengono a conoscenza del fatto che un'attività pianificata nell'ambito della loro giurisdizione potrebbe comportare un rischio di danno transfrontaliero significativo. La notifica deve essere tempestiva e contenere tutte

le informazioni pertinenti, inclusi i risultati della valutazione dell'impatto ambientale (31). Consultazioni e negoziati devono avvenire in buona fede, e comporta il dovere dello Stato di astenersi dall'autorizzare o eseguire le attività in questione durante le consultazioni.

Infine, esistono una serie di obblighi procedurali, finalizzati a supportare l'elaborazione di migliori politiche ambientali. A questo proposito, la giurisprudenza interamericana ha riconosciuto la natura strumentale del diritto di accesso alle informazioni, partecipazione del pubblico ai processi decisionali e accesso alla giustizia in materia ambientale (32).

In relazione al primo aspetto, uno Stato ha l'obbligo di garantire l'accesso alle informazioni relative ai possibili impatti ambientali a ogni persona soggetta alla sua giurisdizione e senza che questa debba dimostrare un interesse specifico. Ciò comporta sia la messa a disposizione di meccanismi per la richiesta di informazioni, sia la previsione dei limiti connessi alle esigenze di sicurezza, che la raccolta e la diffusione attiva delle informazioni da parte dello Stato. In secondo luogo, l'accesso alle informazioni è funzionale alla significativa partecipazione delle persone al processo decisionale e all'accesso alla giustizia per porre rimedio a qualsiasi violazione dei diritti umani che possa derivare dal mancato rispetto delle

norme ambientali per chiunque sia colpito da danni transfrontalieri.

### La recente richiesta di parere alla Corte interamericana nel quadro dell'emergenza climatica

Il 9 gennaio 2023, Cile e Colombia hanno richiesto un ulteriore parere, questa volta specificamente dedicato a chiarire la portata degli obblighi degli Stati per rispondere all'emergenza climatica.

La richiesta di parere è finalizzata a chiarire diversi aspetti connessi all'esercizio dei diritti nel contesto dell'emergenza climatica: dai doveri statali derivanti dalla necessità di garantire i diritti umani agli obblighi specifici relativi al diritto alla vita, dai diritti dei minori e delle nuove generazioni alle procedure di consultazione delle popolazioni interessate, dagli obblighi di protezione dei difensori ambientali e dei gruppi vulnerabili alle responsabilità comuni ma differenziate degli Stati (33).

Per quanto riguarda gli obblighi dello Stato derivanti dal dovere di prevenire la violazione dei diritti umani connessi al cambiamento climatico, la richiesta precisa l'importanza del consenso scientifico riflesso nelle relazioni del Gruppo intergovernativo di esperti sul cambiamento climatico (IPCC) per rispondere

(30) Sul principio di precauzione si veda, inter alia, A.A. Cañado Trindade, Principle 15: Precaution, in J.E. Viñuales (ed. by), *The Rio Declaration on Environment and Development*, cit., pagg. 403-428; D. Freestone, E. Hey, *The Precautionary Principle and International Law: The Challenge of Implementation*, The Hague, 1996; J. Peel, *The Precautionary Principle in Practice. Environmental Decision-making and Scientific Uncertainty*, Sidney, 2005; T. Scovazzi, Sul principio precauzionale nel diritto internazionale dell'ambiente, in *Rivista di diritto internazionale*, 75, 1992, pagg. 699-705; J. Wiener, Precaution, in D. Bodansky, J. Brunée, E. Hey (eds.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford, 2007, pagg. 597-612; S. Di Benedetto, *Il principio di precauzione nel diritto internazionale*, Lecce, 2006.

(31) Si veda, su questi aspetti, l'analisi di Marchisio in G. Cordini, P. Fois, S. Marchisio, *Diritto ambientale. Profili internazionali, europei, comparati*, Torino, 2017, pagg. 22-24.

(32) IACtHR, *The Environment and Human Rights*, Advisory Opinion, cit., par. 213-240. Sui diritti di partecipazione si veda S. Laporta, "Accesso all'informazione ambientale e i dati sul clima", in S. Laporta, G.G. Nucera, G. Rak, F. Zappacosta (a cura di), *Clima e dintorni. Giustizia ambientale e lotta al cambiamento climatico*, Roma, 2022, pagg. 66-74; E. Fasoli, "La partecipazione del pubblico nelle questioni ambientali: un bilancio (procedurale) positivo?", in A. Crescenzi, G. Tamburelli (a cura di), *50 anni dalla Conferenza di Stoccolma. Un diritto internazionale dell'ambiente in regressione?*, Napoli, 2023, pagg. 149-166.

(33) Per ulteriori approfondimenti in merito alla richiesta di parere si rinvia a P. Breccia, *Cambiamenti climatici e diritti umani: la richiesta di parere di Cile e Colombia alla Corte interamericana dei diritti umani*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 10, 2023, pp. 440-448.

## Cambiamento climatico: il ruolo delle Corti

adeguatamente al riscaldamento globale (34). Su questo aspetto, il parere dovrà chiarire la portata dell'obbligo dello Stato di prevenire gli effetti negativi degli eventi climatici, sia estremi che a lenta insorgenza, alla luce dell'obiettivo dell'Accordo di Parigi, e indicare quali misure si dovrebbero adottare per minimizzare l'impatto dei danni dovuti all'emergenza climatica, anche in relazione alle popolazioni vulnerabili o sulla base di considerazioni intersettoriali.

La Corte, in una prospettiva più ampia, aveva già chiarito che le misure si basano sugli obblighi di regolare, vigilare, effettuare valutazioni di impatto ambientale, stabilire piani di emergenza e mitigare il danno ambientale. Con specifico riferimento al cambiamento climatico, i giudici dovranno fornire indicazioni su cosa uno Stato dovrebbe considerare nell'adempiere tali obblighi, e quali principi dovrebbero ispirare le azioni di mitigazione, adattamento e risposta ai danni e alle perdite derivanti dal riscaldamento globale.

Per quanto riguarda gli obblighi degli Stati di tutelare la vita, tenendo conto del diritto di accesso alle informazioni e alla trasparenza, alla luce degli artt. 5 e 6 dell'Accordo di Escazú sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico e la giustizia in materia ambientale in America latina e nei

Caraibi (35), la Corte dovrà individuare le misure di adattamento e mitigazione da adottare per rispondere all'emergenza climatica, comprese politiche specifiche di "transizione equa e giusta" per gruppi e individui particolarmente vulnerabili agli effetti del riscaldamento globale. A tale fine, i giudici dovranno chiarire il dovere degli Stati di fornire informazioni sulle cause (inclusi le emissioni di gas serra, l'inquinamento atmosferico e la deforestazione) e sugli effetti (ad es. sulla mobilità umana, sulla salute, sull'economia).

Questi aspetti andranno in seguito definiti con riferimento alle categorie più vulnerabili, in particolare circa i diritti dei minori e delle nuove generazioni alla luce dell'emergenza climatica, con specifico riguardo all'art. 19 della Convenzione interamericana e alla Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, alla luce del consenso esistente nella comunità scientifica sull'identificazione dei bambini come il gruppo più vulnerabile rispetto al cambiamento climatico (36). In aggiunta, andrebbero indicate le misure che gli Stati dovrebbero adottare per tutelare i gruppi vulnerabili, anche considerando fattori intersezionali e impatti differenziati delle popolazioni indigene, delle comunità contadine e delle persone afro-discendenti.

In merito agli obblighi dello Stato derivanti da procedure di consultazione e procedimenti giudiziari circa l'emergenza climatica andrà chiarito in che termini uno Stato dovrà tenere conto delle conseguenze di una propria attività economica sul clima e fornire una protezione e un risarcimento adeguati e tempestivi per l'impatto sui diritti umani.

Infine, gli Stati hanno chiesto alla Corte di indicare, tenendo conto delle responsabilità comuni ma differenziate, come dovrebbero agire, sia individualmente che collettivamente, per garantire il diritto al risarcimento dei danni causati dai loro atti e omissioni in relazione all'emergenza climatica, tenendo conto di considerazioni di equità, giustizia e sostenibilità.

Tale parere, che segue la risoluzione 3/21, adottata congiuntamente dalla Commissione interamericana per i diritti umani e dall'Ufficio del Relatore speciale sui diritti economici, sociali, culturali e ambientali (REDESCA), sui diritti umani nell'emergenza climatica (37), sarà fondamentale per i successivi sviluppi in materia, non solo nel quadro degli Stati americani, sia perché si inserisce nel quadro dei pareri sul tema promossi davanti ad altre giurisdizioni internazionali, quali la Corte internazionale di giustizia (38) e il Tribunale internazionale per il diritto del mare (39), sia per

(34) L'IPCC è un organismo intergovernativo istituito nel 1988 dalla WMO e dal Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP) allo scopo di esaminare, attraverso periodici cicli di valutazione, le informazioni scientifiche, tecniche e socioeconomiche sullo stato del clima globale e fornire al mondo una visione scientificamente fondata sulle conoscenze in materia di cambiamento climatico e sui suoi potenziali impatti ambientali, sociali ed economici. L'IPCC ha attualmente completato il suo 6th Assessment Report.

(35) Regional Agreement on Access to Information, Public Participation and Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean, Escazú, 4 March 2018, in UNTS, vol. 3397. Sulla Convenzione si rinvia a M.E. Harris, *The 2018 Escazú Agreement: Strengthening Public Participation and Human Rights in Environmental Matters*, in *Rivista di diritto internazionale*, 103, 2020, pagg. 1007-1041; G.G. Nucera, "La progressiva affermazione dei diritti di informazione, partecipazione e giustizia in materia ambientale in America latina", in *Approfondimenti*, 1, 2018, 21 agosto 2018, <https://masterdirittumanisapienza.it/la-progressiva-affermazione-dei-diritti-di-informazione-partecipazione-e-justizia-in-materia-ambientale-in-america-latina/>.

(36) Si veda UNICEF, *The Climate Crisis is a Child Rights Crisis: Introducing the Children's Climate Risk Index*, New York, 2021.

(37) IACHR, REDESCA, Resolution no. 3/2021, *Climate Emergency: Scope of Inter-American Human Rights Obligations*, 31 December 2021.

(38) Il 29 marzo 2023 l'Assemblea generale dell'ONU ha adottato la Risoluzione 77/276, su proposta di Vanuatu, per chiedere un parere alla Corte internazionale di giustizia sugli obblighi degli Stati in materia climatica. Sul punto si rinvia al contributo di M. Carducci, *ivi*.

(39) Si veda la Request for an Advisory Opinion submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law presentata dalla Commissione dei piccoli Stati insulari, organizzazione creata nel 2021 e che, in base all'art. 2, par. 2, del suo accordo istitutivo, può chiedere pareri al Tribunale di Amburgo. La Commissione ha chiesto al Tribunale: "What are the specific obligations of State Parties to the UNCLOS, including under Part XII: a) To prevent, reduce and control pollution of the marine environment in relation to the deleterious effects that result or are likely to result from climate

l'autorevolezza delle interpretazioni fornite dalla Corte interamericana, spesso oggetto di richiami da parte di altri organi giurisdizionali o quasi-giurisdizionali.

### Il (mancato) contenzioso climatico nel sistema africano di tutela dei diritti umani e dei popoli

Con riferimento al contesto africano, in aggiunta alla Corte africana dei diritti umani e dei popoli, che risolve le controversie e fornisce pareri sull'interpretazione e l'applicazione della Carta africana e su qualsiasi strumento pertinente sui diritti umani ratificato dagli Stati parti, dobbiamo considerare anche la possibilità di adire la Commissione africana dei diritti umani e dei popoli, che riceve comunicazioni riguardanti presunte violazioni della Carta.

L'Africa è un'area oltremodo vulnerabile ai danni del riscaldamento globale, in cui vi sono stati taluni ricorsi tematici a livello interno, quali i casi *Gbemre v. Shell Petroleum Development Company of Nigeria Ltd and Others* e *Mbabazi and Others v. The Attorney General and National Environmental Management Authority*, rispettivamente in Nigeria e Uganda (40), da cui emerge la crescente consapevolezza della società civile circa l'impatto negativo del cambiamento climatico sui diritti umani e delle recenti legislazioni nazionali in materia di mitigazione e

adattamento al cambiamento climatico (41).

Come anticipato, a livello regionale la norma di riferimento è l'art. 24 della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli che prevede esplicitamente che ogni popolo ha diritto a un ambiente generale soddisfacente e favorevole al proprio sviluppo. Pertanto, similmente a quanto avviene nel quadro del Patto di San José e contrariamente alla prassi di altri tribunali regionali per i diritti umani, alla Corte africana può essere richiesto di verificare in via diretta la conformità della condotta di uno Stato rispetto ai suoi obblighi di proteggere il diritto umano a un ambiente sano, che può comprendere questioni relative al cambiamento climatico. La violazione di tale articolo è stata riconosciuta dalla Commissione africana nel caso *SERAC and CESR v. Nigeria*, in cui il popolo degli Ogoni ha affermato che il governo nigeriano aveva violato l'art. 24 non essendo riuscito a prevenire l'inquinamento e facilitando le operazioni delle compagnie petrolifere nell'Ogoniland. Sebbene nelle memorie delle parti o nella decisione della Commissione non sia stato fatto alcun riferimento al clima, esiste una connessione con il riscaldamento globale nella misura in cui le compagnie petrolifere contribuiscono alle emissioni di gas serra.

La mancanza di casi strettamente "climatici" fino ad oggi può essere attribuibile soprattutto a ostacoli a livello nazionale, quali la lentezza dei processi giudiziari o la scarsità di risorse finanziarie a disposizione delle organizzazioni della società civile per tale finalità (42). Inoltre, le considerazioni circa il cambiamento climatico nel contesto africano hanno avuto, molto probabilmente, un ruolo secondario rispetto alle controversie ambientali più ampie che pongono maggiore enfasi sulla terra, sui diritti di proprietà o sulle risorse naturali. Un esempio recente di tale prospettiva la pronuncia della Corte circa la violazione del Kenya dei diritti alla vita, alla proprietà, alle risorse naturali, allo sviluppo, alla religione e alla cultura della tribù keniana Ogiek (43). Dato il contesto appena descritto, è probabile che il contenzioso climatico arrivi nel prossimo futuro. In attesa di casi diretti di seguito si darà conto di alcune difficoltà procedurali. Prima di discutere specifici criteri di ammissibilità, è importante notare la portata del principio delle responsabilità comuni ma differenziate in relazione agli Stati africani. Tale principio, come accennato in precedenza, sembra rilevare sulla scelta delle misure, in ragione delle capacità tecnologiche e finanziarie dello Stato, più che sull'obbligo in sé, poiché diversi organi giurisdizionali e quasi-giurisdizionali si sono pronunciati nel senso di affermare che ogni Stato ha la

change, including through ocean warming and sea level rise, and ocean acidification, which are caused by anthropogenic greenhouse gas emissions into the atmosphere; b) To protect and preserve the marine environment in relation to including ocean warming and sea level rise, and ocean acidification?"

(40) Federal Court of Nigeria, *Gbemre v. Shell Petroleum Development Company of Nigeria Ltd and Others*, FHC/B/CS/53/05, 14 November 2005; High Court of Kampala, *Mbabazi and Others v. The Attorney General and National Environmental Management Authority*, Civil Suit No. 283 of 2012. In quest'ultimo caso, dopo le udienze preliminari tenutesi nel 2017, la Corte ha chiesto alle parti di esperire un tentativo di mediazione e, ad oggi, il procedimento risulta ancora pendente.

(41) In tutta l'Africa c'è stato un aumento delle leggi quadro e settoriali sul cambiamento climatico. Inoltre, numerosi Stati africani hanno anche incluso disposizioni specifiche relative al cambiamento climatico all'interno di varie normative esistenti, soprattutto in materia ambientale o per la gestione dei disastri. C.H. Trisos, I.O. Adelekan, E. Totin, A. Ayanlade, J. Efitre, A. Gameda, K. Kalaba, C. Lennard, C. Masao, Y. Mgaya, G. Ngaruiya, D. Olago, N.P. Simpson, S. Zakieldeen, Africa, in H.O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegria, M. Craig, S. Langsdorf, S. Lösche, V. Möller, A. Okem, B. Rama (eds.), *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge-New York, 2022, pagg. 1285-1455.

(42) Su questi aspetti si veda l'approfondita analisi di Y. Suedi, M. Fall, *Climate Change Litigation before the African Human Rights System: Prospects and Pitfalls*. Practice Note: GNHRE Climate Litigation in Global South Project, in *Journal of Human Rights Practice*, 20, 2023, pagg. 1-14.

(43) ACHHR, *African Commission on Human and Peoples' Rights v. Republic of Kenya*, Application no. 006/2012, 26 May 2017.

## Cambiamento climatico: il ruolo delle Corti

responsabilità individuale dei propri atti o omissioni in relazione al cambiamento climatico e del loro contributo ad essi nonostante la sua natura collettiva globale (44).

Da un'ottica temporale, un primo limite consiste nel fatto che le presunte violazioni devono verificarsi dopo la data di entrata in vigore della Carta africana per lo Stato citato in giudizio. Tuttavia, anche nel caso di violazioni avvenute prima di tale data ma con effetti continuativi, come avviene nel contesto climatico, sono ammissibili nei procedimenti contenziosi.

Per quanto riguarda i criteri di ammissibilità, due requisiti appaiono di particolare rilevanza per la presente analisi, vale a dire l'esaurimento dei rimedi giurisdizionali interni e la condizione di vittima. In relazione al primo punto, previsto dall'art. 56, par. 5, della Carta africana e dell'art. 6, par. 2, del Protocollo sull'istituzione della Corte, questo è stato causa di inammissibilità in diverse occasioni. Nel caso di ricorsi sul clima contro diversi Stati, il rispetto di tale requisito potrebbe risultare molto oneroso e dunque non necessariamente da rispettare ai fini dell'ammissibilità.

In tal senso, si può fare riferimento alle scelte dei ricorrenti nei casi Sacchi et al. v. Argentina et al. davanti al Comitato per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e Duarte Agostinho et al. v. Portogallo et al. davanti alla Corte europea dei diritti umani (45).

Ciononostante, è improbabile che la Commissione e la Corte africana accolgano l'argomento avanzato dai ricorrenti nelle citate cause, poiché l'esaurimento dei ricorsi interni è il primo requisito esaminato da entrambi gli organismi anche in assenza di qualsiasi obiezione (46). Tuttavia, le preoccupazioni circa i tempi necessari per decidere sulle cause in materia climatica sono valide considerazioni (47), anche alla luce del fatto che i ricorrenti potrebbero giustificare il mancato esaurimento dei rimedi interni dimostrando l'inefficacia degli strumenti nazionali (48). Chiaramente, vale il principio *onus probandi incumbit actori*, per cui l'onere della prova, anche su questo elemento, ricade sull'attore.

In merito alla qualificazione di vittima, secondo il Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite, nel contesto del cambiamento

climatico le vittime devono essere effettivamente colpite da un danno se uno Stato ha già violato il loro diritto con azioni o omissioni, o il loro rischio di essere colpite deve essere più di una possibilità teorica (49). Nel caso Billy et al. c. Australia, il Comitato ha ritenuto che gli autori fossero altamente esposti agli impatti negativi del cambiamento climatico in quanto indicavano l'esistenza di situazioni reali che hanno vissuto personalmente a causa di fenomeni climatici estremi e a lenta insorgenza, che hanno compromesso la loro capacità di mantenere i loro mezzi di sussistenza, sussistenza e cultura (50).

Rispetto a tale profilo, la Commissione e la Corte africana hanno confermato che alcuni danni possono essere collettivi, non semplicemente individuali. In secondo luogo, e contrariamente ad altri organi giudiziari internazionali e regionali per i diritti umani, una comunicazione può anche essere presentata da una persona o da un gruppo che non è esso stesso vittima della violazione, ma agisce nell'interesse pubblico (51). Le ONG possono, infatti, adire la Corte agendo nell'interesse pubblico (52).

(44) CRC, Decision adopted by the Committee under the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure, concerning communication No. 104/2019 (Chiara Sacchi, et al v. Argentina), CRC/C/88/D/104/2019, 22 September 2021, nonché le decisioni gemelle nei confronti di Brasile, Francia, Germania e Turchia; Supreme Court of the Netherlands, The State of the Netherlands (Ministry of Economic Affairs and Climate Policy) v. Urgenda Foundation, ECLI:NL:HR:2019:2006, 20 dicembre 2019; HRC, Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 3624/2019 (Daniel Billy et al. v. Australia), CCPR/C/135/D3624/2019, 21 July 2022, par 7.8.

(45) Sui ricorsi presentati davanti alla Corte di Strasburgo si rinvia al contributo di A. Pazzaglia, *ivi*.

(46) ACtHPR, Urban Mkandawire v. Republic of Malawi, Application no. 003/2011, Ruling, 21 June 2013; Peter Joseph Chacha v. Tanzania, Application no. 003/2012, Ruling, 28 March 2014.

(47) ACtHPR, The Beneficiaries of the Late Norbert - Zongo Abdoulaye Nikiema alias Ablasse, Ernest Zongo, Blaise Ilboudo and the Burkinabe Movement on Human and Peoples' Rights v. Republic of Burkina Faso, Application no. 013/2011, Judgment, 28 March 2014; Mariam Kouma and other v. Mali, Application no. 040/2016, Ruling, 21 March 2018.

(48) ACHPR, Sir Dawda K. Jawara v. Gambia, Nos. 147/95 and 149/96, 11 May 2000; ACtHPR, Ghaby Kodeih e Nabih Kodeih v. Benin, Application no. 008/2020, Ruling, 23 June 2022; Mamadou Diakité and other v. Mali, Application no. 009/2016, 28 September 2017.

(49) HRC, Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2728/2016 (Ioane Teitiota v. New Zealand), CCPR/C/127/D/2728/2016, 24 October 2019, par. 8.4. Tra i tanti commenti alla decisione, si veda J. McAdam, "Protecting People Displaced by the Impacts of Climate Change: The UN Human Rights Committee and the Principle of Non-refoulement", in *American Journal of International Law*, 2020, pagg. 708-725; A. Maneggia, "Non-refoulement of Climate Change Migrants: Individual Human Rights Protection or 'Responsibility to Protect'? The Teitiota Case Before the Human Rights Committee", in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2020, pagg. 635-643; S. Behrman, A. Kent, "The Teitiota Case and the limitations of the human rights framework", in *Questions of International Law, Zoom-in*, 75, 2020, pagg. 25-39.

(50) HRC, Daniel Billy et al. v. Australia, *cit.*, par. 7.10.

(51) ACtHPR, Tanganyika Law Society, The Legal and Human Rights Centre et Reverend Christopher R. Mtikila v. Tanzania, Application no. 009/2011, 011/2011, Judgment, 14 June 2013.

(52) ACHPR, Open Society Justice Initiative v. Ivory Coast, Communication 318/06, Decision, 28 February 2015; ACtHPR, Actions pour la protection des droits de l'homme v. Ivory Coast, Application no. 001/2014, Judgment, 18 November 2016; Association pour le Progrès et la Défense des Droits des Femmes Maliennes et Institute for Human Rights and Development in Africa v. Mali, Application no. 046/2016, 11 May 2018.

Questa prassi è particolarmente utile nel nostro caso poiché il cambiamento climatico è riguarda tutti indiscriminatamente. Ad ogni modo, il nesso causale deve essere dimostrato tra il danno del richiedente e l'azione o l'inazione dello Stato per il clima. Questo ha rappresentato un ostacolo significativo in alcune giurisdizioni nazionali (53), mentre in altre il nesso di causalità è stato definito basandosi sulle relazioni dell'IPCC. In merito, occorre ricordare che, nel novembre 2022, la Commissione africana ha commissionato uno studio sul nesso tra clima e diritti umani e su come limitare gli impatti negativi del clima sui diritti e le libertà degli individui, delle comunità e delle società (54).

Un ulteriore quesito si pone in relazione alla scelta dell'organo a cui presentare il ricorso. La Commissione appare più accessibile agli individui, mentre l'accesso diretto delle persone alla Corte è limitato alle ONG con status di osservatore e alle persone che citano in giudizio gli Stati che hanno accettato la competenza della Corte. Negli ultimi anni, alcuni Stati (Tanzania, Benin e Costa d'Avorio) hanno ritirato le loro dichiarazioni di accettazione ai sensi dell'art. 34, par. 6, del

Protocollo (55). Ciononostante, ove possibile, l'accesso alla Corte è preferibile poiché, contrariamente alle decisioni della Commissione, essa adotta sentenze vincolanti. In relazioni alla competenza consultiva della Corte, l'art. 4, par. 1, del Protocollo di Ouagadougou dispone che su richiesta di uno Stato membro dell'Unione Africana (UA), di uno dei suoi organi o di qualsiasi organizzazione africana che abbia ottenuto *status* di osservatore presso l'UA, la Corte può esprimere un parere su qualsiasi questione giuridica relativa alla Carta o a qualsiasi altro strumento pertinente in materia di diritti umani, purché l'oggetto del parere non sia collegato a una questione all'esame della Commissione. Solo le ONG con *status* di osservatore presso l'UA, o che con questa hanno firmato un *memorandum* d'intesa, hanno il diritto di presentare una richiesta di parere (56). Tale requisito esclude diverse ONG ambientali che potrebbero.

Ad oggi, la Corte ha ricevuto quindici richieste, ma ha reso solo quattro pareri in cui ha risposto alle questioni giuridiche sollevate (57). Tra quelle in cui la Corte non ha fornito risposta, vi è il parere richiesto

dall'*Association Africaine de Défense des Droits de l'Homme*, riguardava la protezione dei diritti ambientali interessati dalle attività minerarie (58).

Ad ogni buon conto, un parere su clima e diritti umani sarebbe auspicabile poiché l'ambito di applicazione materiale della competenza consultiva della Corte si estende sia alla Carta africana stessa sia a "qualsiasi altro strumento pertinente in materia di diritti umani". Tale parere darebbe alla Corte l'opportunità di riferirsi alla recente giurisprudenza dei Comitati delle Nazioni Unite in materia di cambiamento climatico o al già menzionato parere consultivo della Corte interamericana. Infine, alla luce dell'emergenza climatica, i richiedenti potrebbero chiedere un esame accelerato della richiesta, che è stata accolta dalla Corte nel parere richiesto dal Parlamento panafricano del 2021 (59). Un'iniziativa in tal senso, finalizzata alla richiesta di un parere alla Corte africana sugli obblighi degli Stati africani in materia di diritti umani e cambiamento climatico, è attualmente guidata da organizzazioni della società civile africana (60).

(53) High Court of New Zealand, Wellington Registry, Michael John Smith v. The Attorney-General, CIV-2019-485-000384 [2022] NZHC 1693, 15 July 2022, par. 183; Application of Plan B. Earth and Others to the High Court of Justice, Queen's Bench Division, 1 May 2021, par. 77.

(54) "The African Commission, recognizing the grave consequences of climate change to the enjoyment of human and peoples' rights, has tasked Commissioner Solomon Ayele Dersso and Commissioner Mudford Zachariah Mwandenga, to undertake a study on the nexus between climate and human rights and how to limit and address the adverse impacts of climate on the rights and freedoms of individuals, communities and societies". <https://achpr.au.int/en/news/press-releases/2022-11-06/african-commission-human-rights-policy-measures-towards-climate>.

(55) Ad oggi, solo otto Stati (Burkina Faso, Gambia, Ghana, Guinea Bissau, Malawi, Mali, Niger, Tunisia) su trentaquattro Parti al Protocollo hanno accettato la giurisdizione della Corte sui ricorsi individuali.

(56) ACtHPR, Decision on Advisory Opinion No. 001/2013 On the meaning of an African Organisation Recognised by the African Union and whether extreme, systemic and widespread poverty is a violation of certain provisions of the African Charter on Human and Peoples' Rights, In particular, Article 2 thereof which prohibits discrimination based on "any other status", Requested by Socio-Economic Rights and Accountability Project (SERAP), 26 May 2017, par. 64.

(57) ACtHPR, Advisory Opinion No.002/2013 On the Standing of the African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child before the African Court on Human and Peoples' Rights, Requested by the African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child, 5 December 2014; Advisory Opinion No 001/2018 On the compatibility of Vagrancy Laws with the African Charter on Human and Peoples' Rights and other human rights instruments applicable in Africa, requested by Pan African Lawyers Union (PALU), 4 December 2020; Advisory Opinion No 001/2020, On the right to participate in the government of one's country in the context of an election held during a public health emergency or a pandemic, such as the Covid-19 crisis, requested by Pan African Lawyers Union (PALU), 16 July 2021; Advisory Opinion No 001/2021, On the application of the principle of regional rotation in the election of the bureau of the Pan African Parliament (PAP), requested by PAP, 16 July 2021.

(58) ACtHPR, Decision on Request for Advisory Opinion No 002/2016, cit.

(59) ACtHPR, Advisory Opinion 001/2021, cit., parr. 13-20.

(60) "A[n] advisory request opinion is on the horizon being elaborated by a collective of public interest African human rights and environmental lawyers, climate activists, indigenous peoples, frontline communities and advocates, headed by ESCR-Net member Alfred Lahai Gbabai Brownell Sr. The request

## Cambiamento climatico: il ruolo delle Corti

Vale la pena, infine, ricordare che la stessa Commissione africana può emettere pareri, ai sensi dell'art. 45, par. 3, della Carta africana, su richiesta di uno Stato contraente, di un'istituzione dell'UA o di un'organizzazione africana riconosciuta dall'UA. Finora la Commissione ha formulato un solo parere (61).

### Conclusioni

La giurisprudenza analizzata, benché non quantitativamente numerosa, appare giuridicamente significativa. In primo luogo, le innovazioni interpretative relative all'applicabilità extraterritoriale della Convenzione interamericana non devono essere sottovalutate solo perché oggetto di un parere che, per definizione, manca di vincolatività. Gli effetti prodotti dai pareri adottati da tribunali internazionali sono particolarmente interessanti. A titolo esemplificativo, di recente, a seguito del parere della Corte

internazionale di giustizia sulle conseguenze giuridiche della separazione dell'arcipelago delle Chagos da Mauritius nel 1965, il Regno Unito ha accettato di aprire negoziati con le Mauritius (62).

Rispetto alla questione climatica, il parere su diritti umani e ambiente ha sostanzialmente ispirato la logica giuridica del Comitato delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza quando ha valutato la giurisdizione nella comunicazione *Sacchi et al. v. Argentina et al.* (63).

Rispetto alla situazione del contenzioso climatico in Africa, l'approccio *human-rights based* non ha condotto ad un aumento esponenziale dei casi climatici, che rimangono ancora pochi, nonostante vi siano evidenti prove scientifiche del fatto che l'Africa subirà in modo sproporzionato l'impatto del cambiamento climatico nei prossimi anni. Alla luce di tale situazione, una volta che la società civile africana abbia preso coscienza

delle numerose opportunità a livello internazionale per agire in giudizio contro gli Stati che non adottano adeguate politiche di mitigazione e adattamento, probabilmente vi sarà un consistente aumento delle controversie legate al clima.

Il punto di svolta per il continente africano potrebbe essere una prossima richiesta di parere alla Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli su diritti umani e cambiamento climatico, attualmente in corso di redazione da parte di organizzazioni della società civile. Tale parere, così come quello che verrà rilasciato dall'omologa Corte interamericana in materia, potrebbe chiarire una volta per tutte la portata degli obblighi degli Stati rispetto all'emergenza climatica e consolidare l'attuale tendenza a livello internazionale che vede le norme e le politiche climatiche quali elementi di diligenza delle azioni di risposta degli Stati per tutelare i diritti fondamentali.

---

seeks to ask the African Court to render an opinion on the human rights obligations of all fifty four (54) African States to respond to the climate crisis", <https://www.escr-net.org/news/2023/increased-scrutiny-climate-crisis-emerging-international-courts>.

(61) ACHPR, Advisory Opinion of the African Commission on Human and Peoples' Rights on the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, adopted by the African Commission on Human and Peoples' Rights at its 41st Ordinary Session held in May 2007 in Accra, Ghana. In generale, sui diritti dei popoli indigeni si rinvia a V. Zambrano, *Il principio di sovranità permanente dei popoli sulle risorse naturali tra vecchie e nuove violazioni*, Milano, 2009; G. Giacomini, *Indigenous Peoples and Climate Justice: A Critical Analysis of International Human Rights Law and Governance*, Cham, 2022.

(62) Sul parere si veda P. Harris, *The Chagos Dispute: Where Right Makes Might*, in *Third World Quarterly*, 44, 2023, p. 401.

(63) CRC, Chiara Sacchi, et al v. Argentina, cit. Sulla pronuncia del Comitato si veda L. Magi, "Cambiamento climatico e minori: prospettive innovative e limiti delle decisioni del Comitato per i diritti del fanciullo nel caso Sacchi et al.", in *Diritti umani e diritto internazionale*, 16, 2022, pagg. 233-243; E. Carpanelli, "Cambiamenti climatici e obblighi intergenerazionali dinanzi agli organi di controllo istituiti dai trattati sui diritti umani: alcune riflessioni alla luce della recente decisione di irricevibilità del Comitato dei diritti del fanciullo nel caso Sacchi et al. c. Argentina et al.", in P. Pantalone, *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente*. Atti del Convegno svoltosi presso l'Università degli studi di Milano, 7 ottobre 2021, Modena, 2021, pagg. 102-118.

# Il cambiamento climatico nel sistema onusiano dei diritti umani

Cristiana Angelini (\*)

Il contributo intende analizzare le attività dei comitati delle Nazioni Unite preposti alla tutela dei diritti umani con riguardo al contrasto al fenomeno del cambiamento climatico. Le pronunce di questi organi, come è noto, seppur giuridicamente non vincolanti, esercitano un'influenza indiretta sulla giurisprudenza internazionale e interna. Costituiranno oggetto di esame le raccomandazioni del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e del Comitato per i diritti umani, con particolare riferimento ai limiti, alle potenzialità e alle principali novità ermeneutiche dei casi *Sacchi e altri c. Argentina e altri*, *Teitiota c. Nuova Zelanda* e *Daniel Billy e altri c. Australia*. Obiettivo è quello di comprendere se le convenzioni onusiane sui diritti umani, per come interpretate dai rispettivi comitati, siano strumenti adeguati a tutelare i soggetti maggiormente vulnerabili nel contesto del cambiamento climatico e se da esse derivino obblighi in capo agli Stati di realizzare misure di mitigazione e adattamento.

## I diritti umani nel sistema onusiano in relazione al cambiamento climatico

Al sistema delle Nazioni Unite (qui in avanti ONU) afferiscono un insieme di strumenti posti a tutela dei diritti umani, in linea con l'obiettivo della loro promozione, espresso nell'art. 1, comma 3 della Carta di San Francisco quale uno degli scopi principali dell'Organizzazione (1). Fanno parte di essi accordi internazionali, come i due Patti "gemelli" sui diritti civili e politici e sui diritti economico-

sociali e culturali (2), nonché atti giuridicamente non vincolanti, quali le dichiarazioni di principio dell'Assemblea Generale o le risoluzioni del Consiglio per i diritti umani (3). In particolare quest'ultimo, attraverso l'impiego di una procedura speciale, può nominare degli esperti destinati a valutare situazioni specifiche di interesse o preoccupazione per la tutela dei diritti umani su base territoriale o tematica. Questi hanno il potere di condurre studi, effettuare visite *in loco*, svolgere attività di *advocacy* (4).

Degne di menzione sono inoltre le attività dei comitati istituiti dai trattati sui diritti umani o da appositi protocolli addizionali, i quali svolgono un'attività di monitoraggio, attraverso l'esame dei rapporti periodici degli Stati e, in taluni casi, possono emettere delle raccomandazioni su comunicazioni di individui che si ritengano vittime di violazioni dei diritti convenzionalmente tutelati.

All'interno di questa cornice si colloca l'attenzione crescente dell'ONU verso il fenomeno dei cambiamenti climatici e le sue

(\*) Dottoranda in Scienze giuridiche presso l'Università degli Studi di Perugia, Dipartimento di Giurisprudenza.

(1) Statuto delle Nazioni Unite, San Francisco, 26 giugno 1945, in vigore dal 24 ottobre 1945, art. 1: "I fini delle Nazioni Unite sono: [...] 3. Conseguire la cooperazione internazionale nella soluzione dei problemi internazionali di carattere economico, sociale culturale o umanitario, e nel promuovere ed incoraggiare il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti senza distinzioni di razza, di sesso, di lingua o di religione".

(2) Patto internazionale sui diritti civili e politici, New York, 16 dicembre 1966, in vigore dal 23 marzo 1976; Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, New York, 16 dicembre 1966, in vigore dal 23 marzo 1976.

(3) Per una disamina completa v. T. Weiss e S. Daws (a cura di), *The Oxford Handbook on United Nations*, seconda edizione, Oxford Academic, Oxford, 2018, parte VI, pagg. 543-651.

(4) A riguardo v. R. Pisillo Mazzeschi, *Diritto internazionale dei diritti umani, Teoria e prassi*, Giappichelli, Torino, 2020, pagg. 153-158.

## Cambiamento climatico: il ruolo delle Corti

ripercussioni sui diritti umani. Da ultimo, lo scorso 11 settembre, l'Alto Commissario per i diritti umani Volker Türk, che con il suo ufficio coordina le varie azioni degli organismi delle Nazioni Unite in tema di diritti umani, ha affermato in relazione alle conseguenze del cambiamento climatico come: *"Climate change is pushing millions of people into famine. It is destroying hopes, opportunities, homes and lives. In recent months, urgent warnings have become lethal realities again and again all around the world"* (5).

La coscienza della pervasività degli effetti negativi dei cambiamenti climatici sui diritti umani ha portato nel 2021 il Consiglio per i diritti umani a nominare un Relatore speciale il cui oggetto di studio e indagine è proprio la promozione e protezione dei diritti umani nel contesto del cambiamento climatico (6). Lo stesso si affianca al Relatore speciale sulla questione degli obblighi in materia di diritti umani relativi al godimento di un ambiente sicuro, pulito, sano e sostenibile (7), il quale fino a questo momento si era occupato delle questioni attinenti al degrado ambientale derivante dal cambiamento climatico (8). Dall'inizio del mandato, Ian Fry ha redatto due

rapporti sulla promozione e protezione dei diritti umani con riferimento alle azioni di mitigazione, alla questione attinente perdite e danni, nonché a quelle di partecipazione alla determinazione di politiche di transizione energetica e migrazione transfrontaliera conseguente a cambiamenti climatici (9).

Inoltre, nello stesso giorno in cui il citato mandato per Relatore speciale è stato istituito, in seno al Consiglio per i diritti umani è stata formalmente riconosciuta l'esistenza di un diritto umano ad un ambiente sicuro, pulito, sano e sostenibile con Risoluzione 48/13 (10), a cui ha fatto eco il 28 luglio 2022 il medesimo riconoscimento anche da parte dell'Assemblea Generale con Risoluzione 76/300 (11). In entrambe le risoluzioni viene evidenziato il collegamento fra pieno godimento di un ambiente salubre e cambiamento climatico, in quanto il secondo viene identificato quale elemento capace di interferire con il godimento di un ambiente salubre e di produrre danni ambientali che hanno implicazioni negative anche sull'effettivo godimento di tutti i diritti umani (12).

Oltre a quanto detto, di rilievo sono state negli ultimi anni le attività del Comitato per i

diritti umani e di quello sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza: attraverso la propria attività ermeneutica e le sollecitazioni provenienti dalle comunicazioni individuali, entrambi hanno potuto esprimersi circa la portata di alcuni diritti sanciti dal Patto sui diritti civili e politici e dalla Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (13), nel contesto del cambiamento climatico.

Sulle attività dei suddetti comitati si concentrano i paragrafi seguenti ed in particolare sul ruolo delle comunicazioni individuali, riflesso nel sistema onusiano del fenomeno del contenzioso strategico climatico (14).

### L'attività del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza

Il Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, che vigila sul rispetto dell'omonima Convenzione, ha affrontato la questione degli effetti del cambiamento climatico sui minori nella nota pronuncia resa nel caso *Sacchi et al. c. Argentina et al.* (15).

Va premesso che la figura del minore nel diritto internazionale dei diritti umani gode

(5) UN Edited News, "UN Human Rights Chief Volker Türk flagged climate change as a 'spiralling human rights emergency for many countries'", 11 settembre 2023, <https://www.unognewsroom.org/>.

(6) Il Relatore speciale è stato istituito dal Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite nella sua quarantottesima sessione dell'ottobre 2021 con Risoluzione 48/14 del 8 ottobre 2021.

(7) Il Relatore speciale in oggetto è stato istituito dal Consiglio per i diritti umani ONU nel 2012 con Risoluzione 19/10 del 19 aprile 2012. Dal 2018 il ruolo di relatore speciale è ricoperto dal Prof. David R. Boyd.

(8) A titolo di esempio si vedano i contenuti dei Rapporti UN Doc. A/73/188, A/HRC/40/55, A/HRC/43/53, A/77/284.

(9) Assemblea Generale ONU, Report of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights in the Context of Climate Change, Promotion and Protection of Human Rights in the Context of Climate Change Mitigation, Loss and Damage and Participation, UN Doc. A/77/226, 26 luglio 2022; Consiglio dei diritti umani ONU, Providing Legal Options to Protect the Human Rights of Persons Displaced Across International Borders Due to Climate Change, Report of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights in the Context of Climate Change, Ian Fry, UN Doc. A/HRC/53/34, 18 aprile 2023.

(10) Consiglio ONU per i diritti umani, The Human Right to a Clean, Healthy and Sustainable Environment, Risoluzione 48/13, UN Doc. A/HRC/RES/48/13, 18 ottobre 2021.

(11) Assemblea Generale ONU, The Human Right to a Clean, Healthy and Sustainable Environment, Risoluzione 76/300, UN Doc. A/RES/76/300, 28 luglio 2022. Sul punto v. D. Pauciulo, "Il diritto umano a un ambiente salubre nella risoluzione 76/300 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite", in Riv. dir. internaz., 4, 2022, pagg. 1118-1125.

(12) Ibidem, IX considerandum; Consiglio ONU per i diritti umani, Risoluzione 48/13, cit., IX considerandum.

(13) Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, New York, 20 novembre 1989, in vigore dal 2 settembre 1990.

(14) Per una definizione di strategic climate litigation v. M. Ramsden, K. Gledhill, "Defining Strategic Litigation", in Civil Justice Quarterly, 4/2019, pagg. 407-438.

(15) Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, Chiara Sacchi et al. c. Argentina et al., decisione di inammissibilità del 11 ottobre 2021.



di una speciale tutela, in considerazione della condizione di vulnerabilità riconosciuti in virtù della coesistenza di più fattori: il fatto di essere un individuo ancora in via di sviluppo psico-fisico, di essere dipendente per la propria sussistenza da altri soggetti, nonché in molti casi di essere escluso dalla partecipazione ai processi decisionali che lo riguardano (16). Nella cornice del cambiamento climatico, a tali elementi di vulnerabilità si sommano le peculiari ricadute che le scelte di intervento o non intervento sul clima hanno sui minori, in virtù della loro aspettativa di vita più lunga rispetto al resto della popolazione, nonché della possibile chiusura della "finestra di azione" sul sistema climatico quando essi potranno esercitare pienamente i propri diritti politici. Da questa speciale situazione di vulnerabilità e interesse è derivato il ricorso da parte di giovani di tutto il mondo a corti o sistemi quasi giurisdizionali interni ed internazionali per reclamare il coinvolgimento nei processi decisionali in materia climatica e al contempo pretendere dagli Stati speciali misure di protezione dei propri diritti (17). Il caso Sacchi ha visto 16 giovani, originari di 12 Stati diversi, inoltrare una comunicazione al Comitato sui diritti dell'infanzia e

dell'adolescenza nei confronti di 5 Stati (Argentina, Brasile, Francia, Germania, e Turchia), lamentando la violazione del proprio diritto alla vita (art. 6), alla salute (art. 24), alla partecipazione alla vita culturale (art. 30) e alla considerazione in via prioritaria del supremo interesse del minore nell'adozione di politiche statali (art. 3). Le asserite violazioni originavano dagli effetti del cambiamento climatico, lasciato progredire dalla mancata adozione da parte degli Stati di azioni di mitigazione, nonostante le evidenze scientifiche disponibili.

Le valutazioni del Comitato hanno ricevuto molta eco, sia da parte della società civile che della dottrina (18). In particolare, gli studiosi di diritto internazionale si sono divisi, in parte evidenziando l'innovatività delle considerazioni del Comitato (nonostante la pronuncia di inammissibilità per mancato esaurimento dei mezzi di ricorso interni), in parte mettendone in luce le criticità.

La valutazione circa la sottoposizione degli istanti alla giurisdizione degli Stati nei cui confronti era indirizzata la comunicazione rappresenta certamente uno degli elementi di maggiore innovatività, ampliando l'applicazione extraterritoriale delle convenzioni

sui diritti umani (19). Il Comitato, alla presenza di quello che viene definito un *diagonal claim* (20), ha infatti riconosciuto che i giovani fossero sottoposti alla giurisdizione degli Stati asseritamente responsabili, nonostante patissero gli effetti dei cambiamenti climatici al di fuori del loro territorio.

In materia climatica, la tendenza a ricondurre le violazioni dei diritti umani alle conseguenze transfrontaliere delle emissioni originate negli Stati principali emettitori di gas climalteranti si è affermata e sistematizzata nel diritto internazionale (21), grazie soprattutto al parere n. 23/17 della Corte interamericana dei diritti umani sui danni transfrontalieri di origine ambientale (22). La Corte ha affermato la portata extraterritoriale della giurisdizione dello Stato inquinatore in presenza dei seguenti elementi: l'origine dell'attività inquinante all'interno del territorio statale (o il controllo su di essa), nonché il nesso di causalità tra emissione e danno transfrontaliero (23). Secondo questo orientamento interpretativo, nel caso di danni derivanti dal cambiamento climatico, si può ritenere che un singolo Stato sia responsabile di violazioni extraterritoriali dei diritti umani, per aver consentito l'uso nocivo del proprio

(16) Sul tema, con particolare riguardo all'attività interpretativa della Corte europea dei diritti dell'uomo v. A. Timmer, "A Quiet Revolution: Vulnerability in the European Court of Human Rights", in M. Fineman e A. Grear (a cura di), *Vulnerability: Reflections on a New Ethical Foundation for Law and Politics*, Routledge, New York, 2014, pag. 114.

(17) Per un excursus sui casi più importanti promossi fra 2022 e inizi 2023 v. J. Setzer, C. Higham, "Global Trends in Climate Change Litigation: 2023 Snapshot", <https://www.lse.ac.uk/>. Nello stesso sito sono presenti i rapporti relativi ai due anni precedenti.

(18) C. Bakker, "Baptism of fire? The First Climate Case before the UN Committee on the Rights of the Child", in *Questions of International Law*, 31 gennaio 2021, <https://www.qil-qdi.org/>; A. Nolan, "Children's Rights and Climate Change at the UN Committee on the Rights of the Child: Pragmatism and Principle in Sacchi v Argentina", in *EJIL:Talk!*, 20 ottobre 2021, <https://www.ejiltalk.org/>; M. La Manna, "Cronaca di una decisione di inammissibilità annunciata: la petizione contro il cambiamento climatico Sacchi et al. c. Argentina et al. non supera il vaglio del Comitato sui diritti del fanciullo", in *SidiBlog*, 15 novembre 2021, [www.sidiblog.org](http://www.sidiblog.org); L. Magi, "Cambiamento climatico e minori: prospettive innovative e limiti delle decisioni del Comitato sui diritti del fanciullo nel caso Sacchi e altri", in *Diritti umani e Diritto internazionale*, vol. 16, n. 1, 2022, pp. 157-166; F. Ippolito, "The Best Interests of the Child: Another String to the Environmental and Climate Protection Bow?", in *Questions of International Law*, 28 febbraio 2022, <https://www.qil-qdi.org>.

(19) Cfr. P. De Sena, *La nozione di giurisdizione statale nei trattati sui diritti dell'uomo*, Giappichelli, Torino, 2002; M. Milanovic, *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties: Law, Principles and Policy*, Oxford Academic, Oxford, 2011; S. Vezzani, "Considerazioni sulla giurisdizione extraterritoriale ai sensi dei trattati sui diritti umani", in *Rivista di Diritto internazionale*, 2018, pagg. 1086-1135; S. Vezzani, "Recenti sviluppi in tema di applicazione extraterritoriale delle convenzioni internazionali sui diritti umani", in *Rivista di Diritto internazionale*, 2021, pagg. 647-688.

(20) Sul punto H.J. Knox, "Diagonal Environmental Rights", in M. Gibney, S. Skogy (a cura di), *Universal Human Rights and Extraterritorial Obligations*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2010, pagg. 82-103.

(21) S. Vezzani, "Recenti sviluppi in tema di applicazione extraterritoriale delle convenzioni internazionali sui diritti umani", op. cit., pag. 650.

(22) Corte interamericana dei diritti umani, *The Environment and Human Rights*, parere del 15 novembre 2017, OC 23/17.

(23) *Ibid.*, par. 103.

## Cambiamento climatico: il ruolo delle Corti

territorio non adottando adeguate misure di mitigazione (24). Tale impostazione è stata condivisa, con qualche temperamento, dal Comitato ONU per i diritti umani nel Commento generale n. 36 sul diritto alla vita (25), ove sono indicati quali requisiti ulteriori quello della prevedibilità del danno e dell'esistenza di un nesso causale diretto fra condotta ed evento dannoso (26).

Come è stato sostenuto da Magi (27), il Comitato sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza nel caso Sacchi ha applicato uno standard nuovo e misto (28), ritenendo in primo luogo che gli Stati potessero prevedere gli effetti delle attività emettenti gas climalteranti sul proprio territorio in virtù delle conoscenze scientifiche disponibili. Inoltre, con riguardo alla sussistenza del nesso di causalità, il Comitato, "avendo accolto una nozione di collegamento causale molto ampia, ha anche ritenuto irrilevante la misurazione del contributo effettivo di ogni Stato al cambiamento climatico. Ha invece misurato l'intensità del collegamento causale riferendosi all'entità del pregiudizio subito dai ricorrenti" (29). L'attenzione del Comitato si è incentrata infatti sulle violazioni già subite dai ricorrenti, alla luce della causazione collettiva del fenomeno del cambiamento climatico e del collettivo obbligo di mitigazione, senza ricercare dei parametri capaci di stimare quanto la

condotta di ogni Stato abbia cagionato o aggravato la crisi climatica.

Questa scelta, nonostante gli elementi di innovatività, è stata criticata poiché rischia di ampliare a dismisura la portata degli obblighi posti dalle convenzioni sui diritti umani, che le stesse prevedono siano dovuti dagli Stati soltanto nei confronti delle persone "sottoposte alla loro giurisdizione" (30). A prescindere dalle reazioni politiche avverse che potrebbero suscitare, le valutazioni del Comitato sono criticabili anche a parere di chi scrive da un punto di vista tecnico-giuridico, in quanto interpretano la limitazione alla portata *ratione personae* della Convenzione *tamquam non esset* e finiscono per identificare l'indagine circa la sottoposizione alla giurisdizione dello Stato con quella attinente all'esistenza dello *status* di vittima, che dovrebbe rappresentare un requisito di ammissibilità distinto e ulteriore. Ciò è visibile anche dalla lettura delle considerazioni del Comitato, dove i due profili si confondono l'uno con l'altro (31). Come ha sostenuto Magi, sarebbe stato più prudente da parte del Comitato stimare l'apporto di ogni singolo Stato al cambiamento climatico per fondare la sussistenza del nesso causale fra questo e il pregiudizio subito dai ricorrenti (32).

Altro elemento di rilievo, seppur maggiormente attinente al "merito", riguarda il

rispetto dell'art. 3 della Convenzione, secondo il quale "*In all actions concerning children, whether undertaken by public or private social welfare institutions, courts of law, administrative authorities or legislative bodies, the best interests of the child shall be a primary consideration*".

Sacchi e gli altri autori della comunicazione al Comitato sostenevano infatti che, non adottando politiche adeguate al raggiungimento della neutralità climatica, gli Stati non avevano considerato in maniera prioritaria l'interesse dei minori sia sotto il profilo sostanziale che procedurale (33). Affermavano altresì che la violazione, oltre ad interessarli direttamente era lesiva anche degli interessi delle future generazioni (34). Questa affermazione pare corretta in considerazione della peculiare natura del principio del superiore interesse del minore, che ha contenuto ampio e flessibile, che può ricomprendere anche gli interessi dell'intero sottogruppo di popolazione e che consta di una dimensione diacronica (35). Parte della dottrina ha argomentato che, essendo il minore un individuo in evoluzione, la valutazione del proprio interesse da parte dei decisori pubblici debba essere necessariamente "prospettica", e tenere in considerazione gli sviluppi in cui questo incorrerà, e pertanto le conseguenze a medio e lungo termine delle proprie determinazioni (36). In questo modo, essendo

(24) Ibid., parr. 97-103.

(25) Comitato ONU per i diritti umani, General Comment no. 36 (2018), on Article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights, on the Right to Life, UN Doc. CCPR/C/GC/36, 18 ottobre 2018.

(26) Ibid., par. 22.

(27) L. Magi, op. cit.

(28) Di diverso avviso, M. La Manna, op. cit.

(29) L. Magi, op. cit., pag. 161; Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, Chiara Sacchi et al. c. Argentina et al., cit., par. 10.12.

(30) Ibidem.

(31) Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, Chiara Sacchi et al. c. Argentina et al., cit., parr. 10.13-10.14.

(32) L. Magi, op. cit. pag. 162.

(33) V. Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, General Comment no. 14 (2013), on the Right of the Child to Have His or Her Best Interests Taken as a Primary Consideration (art. 3, par. 1), UN Doc. CRC /C/GC/14, 29 maggio 2013, parr. 4-6.

(34) Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, Chiara Sacchi et al. c. Argentina et al., comunicazione N. 104/2019 (Argentina), parr. 28 e 193-195.

(35) Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, General Comment no. 14, cit., par. 23.

(36) F. Ippolito, op. cit., pag. 10.

condiviso fra le generazioni parte dell'orizzonte di vita, la tutela delle future generazioni sarebbe implicita in quella dei minori e si esplicherebbe in maniera indiretta nel dovere degli Stati di preferire soluzioni che rappresentino una visione temporale ad ampio raggio, così tutelando contemporaneamente presenti e future generazioni (37). Tramite questa argomentazione, i ricorrenti hanno potuto invocare il rispetto dei diritti dei minori ancora non nati, grazie anche al richiamo al principio di precauzione (38), senza doversi fare rappresentanti degli interessi di questi ultimi e superando le obiezioni ad una *actio popularis*.

Oltre a quanto detto, merita un richiamo la connessione fra il citato art. 3 e l'art. 12 della Convenzione. Se l'art. 12 non è menzionato nel catalogo dei diritti asseriti quali violati, purtuttavia è citato nelle richieste presentate al Comitato (39). In effetti, anche alla stregua di quanto esposto nei Commenti generali n. 12 e n. 14 del Comitato, gli artt. 3 e 12 sono fra loro connessi e complementari, poiché il primo indica l'obiettivo della valutazione prioritaria dell'interesse del minore, mentre il secondo definisce quale sia la procedura obbligatoria per garantirne una corretta identificazione, che non può avvenire senza l'ascolto delle esigenze da parte degli stessi diretti interessati (40). Quindi, per poter essere rispettato sotto il profilo procedurale, l'art. 3 impone la

predisposizione di mezzi per l'ascolto dei minori (intesi come gruppo) necessari al rispetto anche dell'art. 12. Il caso Sacchi et al. evidenzia il duplice ruolo del minore di fronte al cambiamento climatico: quello di soggetto tutelato in maniera rafforzata in virtù della condizione (anche diacronica) di vulnerabilità, e quello di soggetto attivamente interessato alla partecipazione alla definizione delle politiche che riguardano il suo presente e futuro.

Il caso Sacchi ha funto da spinta per l'elaborazione del Commento generale n. 26 "sui diritti dei minori e l'ambiente, con speciale attenzione al cambiamento climatico" (41). Il Commento ha fatto seguito a una fase di consultazioni svoltesi fra dicembre 2021 a febbraio 2023, in cui sono stati ascoltati più di 7000 minori provenienti da 103 Paesi. Nel Commento il Comitato ha chiarito quale sia la portata degli obblighi degli Stati, corrispondenti ai diritti tutelati dalla Convenzione in relazione all'ambiente. In particolare, ha stabilito che gli Stati sono destinatari di obblighi per la garanzia di un ambiente pulito, salubre e sostenibile (42), riconosciuto implicitamente nella Convenzione e fondamento per l'effettivo godimento degli altri diritti, in particolare del diritto alla vita e alla salute (43). Da ciò consegue un obbligo di astensione dal cagionare danni all'ambiente, di protezione da danni derivanti da attività di terzi sottoposti alla propria

giurisdizione, oltre che un obbligo di *due diligence* relativo all'adozione di misure atte a prevenire danni futuri prevedibili, in considerazione anche del principio di precauzione (44). Inoltre, il Comitato ha precisato come il rispetto dei diritti della Convenzione limiti la discrezionalità degli Stati nel bilanciamento tra la determinazione dei livelli appropriati di protezione ambientale e il raggiungimento di altri obiettivi sociali, data la gravità degli effetti a lungo termine dei danni ambientali e alla luce dello speciale dovere di cura nei confronti dei minori (45).

### Il Comitato ONU per i diritti umani

Il Comitato ONU per i diritti umani, sistema quasi giurisdizionale posto a monitoraggio del rispetto dei diritti riconosciuti dal già ricordato Patto sui diritti civili e politici, ha analizzato l'impatto del cambiamento climatico sul diritto alla vita ex art. 6 del Patto nel Commento generale n. 36 del 2018. In esso viene fornita un'interpretazione estensiva del diritto alla vita, giustificata in considerazione della sua preminenza e dell'importanza di una tutela anticipata per l'irreparabilità del danno (46). Da tale interpretazione estensiva viene fatto discendere l'obbligo per gli Stati di adottare misure atte non soltanto a prevenire situazioni che possano rappresentare

(37) C. Bakker, op. cit., pag. 21.

(38) F. Ippolito, op. cit., pag. 22.

(39) Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, Chiara Sacchi et al., cit., par. 33: "Recommends that pursuant to Article 12, the respondents shall ensure the child's right to be heard and to express their views freely, in all international, national, and subnational efforts to mitigate or adapt to the climate crisis and in all efforts taken in response to this Communication".

(40) Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, General Comment no. 12 (2009), The Right of the Child to be Heard, UN Doc. CRC/C/GC/12, 1° luglio 2009, parr. 70-74; Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, General Comment no. 14, cit., parr. 43-45.

(41) Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, General Comment no. 26 (2023), on Children's Rights and the Environment, with a Special Focus on Climate Change, UN. Doc. CRC/C/GC/26, 22 agosto 2023, par. 2.

(42) Ibid., parr. 8 e 63.

(43) Ibid.

(44) Ibid., parr. 68-69.

(45) Ibid., par. 73.

(46) Comitato ONU dei diritti umani, General Comment no. 36, cit., par. 3.

## Cambiamento climatico: il ruolo delle Corti

una minaccia diretta alla sopravvivenza, ma anche a garantire il godimento di una vita dignitosa (47). Fra le condizioni che incidono sul godimento di una *vita digna* il Comitato ha ricompreso il degrado dell'ambiente, il cambiamento climatico e lo sviluppo non sostenibile, ampliando così gli obblighi di protezione statali in ambito ambientale (48). Oltre a ciò, ha ampliato l'ambito di tutela del principio di *non refoulement* (49), dichiarando che il respingimento può ben risolversi in una violazione del diritto alla vita, anche al di là degli obblighi derivanti dalla disciplina sullo *status* di rifugiato, e in corrispondenza con l'interpretazione estensiva sopra esposta (50). Quanto detto ha trovato applicazione nel famoso caso *Ioane Teitiota c. Nuova Zelanda* (51). Il caso, risolto in una

pronuncia di non accoglimento, ha avuto molta risonanza in dottrina, in particolare con riguardo all'emersione della controverta categoria dei migranti climatici e alle possibili ripercussioni sul diritto interno (52).

Il fenomeno del cambiamento climatico viene infatti analizzato nel caso *de quo* in relazione al rimpatrio del signor Teitiota e della propria famiglia dalla Nuova Zelanda all'isola di Tarawa, duramente colpita dagli effetti del cambiamento climatico (53). Proprio il rimpatrio è stato ritenuto da Teitiota lesivo del diritto alla vita proprio e della propria famiglia, in virtù delle deteriorate condizioni ambientali e sociali, che non permettevano più la conduzione di una vita dignitosa sull'isola. Il Comitato ha valutato la condotta statale alla luce del par. 30 del Commento generale suddetto, che

riconosce in capo agli Stati un obbligo di *due diligence* "based on the intent of the authorities of the receiving State, the pattern of conduct they have shown in similar cases, and the availability of credible and effective assurances about their intentions" (54). Questo ha significato che, per accertare la violazione, il Comitato ha valutato le condizioni personali dell'autore della comunicazione e quelle esistenti sull'isola al momento del rimpatrio solo in maniera indiretta e strumentale all'accertamento sulla sussistenza o meno di palese arbitrarietà, errore o ingiustizia nel giudizio delle autorità statali (55). Oltre a ciò, il fatto che gli effetti del cambiamento climatico abbiano generato danni diffusi sull'isola, ha "diluìto" la condizione di vulnerabilità vissuta dal singolo, innalzando il livello di serietà e di personalità del danno potenziale da provare, e subordinandolo ad

(47) Comitato ONU dei diritti umani, General Comment no. 36, cit., par. 3 e 26. L'obbligo positivo implica la tutela e la promozione di quelle condizioni materiali minime che permettono all'individuo di vivere una vita dignitosa, quali ad esempio: "measures designed to ensure access without delay by individuals to essential goods and services such as food, water, shelter, health care, electricity and sanitation, and other measures designed to promote and facilitate adequate general conditions, such as the bolstering of effective emergency health services, emergency response operations (including firefighters, ambulance services and police forces) and social housing programmes".

(48) Comitato ONU dei diritti umani, General Comment no. 36, cit., par. 3 e 26.

(49) Per un'analisi comparata v. J. De Coninck e A. Soete, "Non-refoulement and climate change-induced displacement: Regional and international cross-fertilization?", in *Review of European Comparative and International Environmental Law*, vol. 31, n. 3, 2022, pagg. 421-434, par. 4 e ss. Più in generale v. C. Wouters, "International Refugee and Human Rights Law: Partners in Ensuring International Protection and Asylum", in S. Sheeran, N. Rodley (a cura di), *Routledge Handbook of International Human Rights Law*, Routledge, New York, 2014, pagg. 231-45; M.A. Syahrin, "The Principle of Non-Refoulement as Jus Cogens: History, Application, and Exception in International Refugee Law", in *Journal of Indonesian Legal Studies*, vol. 6, n. 1, 2021, pagg. 53-82.

(50) Comitato ONU dei diritti umani, General Comment no. 36, cit., par. 30-31; v. J. McAdam, "Protecting People Displaced by the Impacts of Climate Change: The UN Human Rights Committee and the Principle of Non-refoulement", in *American Journal of International Law*, vol. 114, n. 4, 2020, pagg. 709-725.

(51) Comitato ONU per i diritti umani, *Ioane Teitiota c. Nuova Zelanda*, considerazioni del 7 gennaio 2020.

(52) Fra i moltissimi contributi sul tema v. A. Maneggia, "Non refoulement of Climate Change Migrants: Individual Human Rights Protection or 'Responsibility to Protect'? The Teitiota Case Before the Human Rights Committee", in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, vol. 2, 2020, pagg. 635-643; J.H. Sendut, "Climate Change as a Trigger of Non-Refoulement Obligations Under International Human Rights Law", in *EJIL:Talk!*, 6 febbraio 2020, <https://www.ejiltalk.org/>; G. Reeh, "Climate Change in the Human Rights Committee", in *EJIL:Talk!*, 18 febbraio 2020, <https://www.ejiltalk.org/>; F. Maletto, "Non-refoulement e cambiamento climatico: il caso Teitiota c. Nuova Zelanda", in *SIDIBlog*, 23 Marzo 2020, <http://www.sidiblog.org/>; V. Rive, "Is an Enhanced Non-refoulement Regime under the ICCPR the Answer to Climate Change-related Human Mobility Challenges in the Pacific? Reflections on Teitiota v New Zealand in the Human Rights Committee", in *Questions of International Law*, 30 novembre 2020, <https://www.qil-qdi.org/>; S. Behrman, A. Kent, "The Teitiota Case and the Limitations of the Human Rights Framework", in *Questions of International Law*, 30 novembre 2020, <https://www.qil-qdi.org/>; E. Sommaro, "When climate change and human rights meet: A brief comment on the UN Human Rights Committee's Teitiota decision", in *Questions of International Law*, 31 gennaio 2021, <https://www.qil-qdi.org/>; E. Papadakis, "The Lack of Teeth in Teitiota: Exploring the Limits of Groundbreaking U.N. Human Rights Committee Case.", in *Natural Resources Journal*, 63, 2023, pagg. 353-366.

(53) In particolare, l'isola situata nella repubblica di Kiribati era interessata da fenomeni di salinizzazione delle fonti di acqua dolce, erosione delle coste e delle aree abitabili, inquinamento delle falde acquifere, sovrappopolazione e conflitti sociali.

(54) V. anche il par. 9.6 della decisione in cui si afferma: "In the present case, the Committee recalls that it must assess whether there was clear arbitrariness, error or injustice in the evaluation by the State party's authorities of the author's claim that when he was removed to the Republic of Kiribati he faced a real risk of a threat to his right to life under article 6 of the Covenant".

(55) Comitato ONU per i diritti umani, *Ioane Teitiota*, cit., par. 9.3, in particolare: "The Committee recalls that it is generally for the organs of States parties to examine the facts and evidence of the case in order to determine whether such a risk exists, unless it can be established that this assessment was clearly arbitrary or amounted to a manifest error or a denial of justice" e 9.7.

una condizione di imminenza e gravità quasi nullificanti l'anticipazione della tutela (56).

Nonostante tali limiti, la decisione del Comitato è stata accolta positivamente poiché riconosce, in linea con il Commento generale n. 36, la possibilità di una declaratoria di responsabilità statale per la violazione del diritto alla vita in conseguenza al rimpatrio, con riguardo agli effetti a breve e a lungo termine del cambiamento climatico, anche quando questi non minaccino la sopravvivenza del soggetto ma impattino negativamente sul godimento di una vita dignitosa (57). È stato specificato come tale apertura debba tuttavia rappresentare una *extrema ratio* e non possa essere concepita come generale risposta al problema della migrazione in conseguenza del cambiamento climatico, in particolare nel caso della sommersione degli atolli del Pacifico (58). Ciò perché l'esperienza della migrazione verso altri Paesi costituisce comunque un fallimento e implica la lesione di una molteplicità di diritti umani (compresi i diritti culturali), e perché la ricollocazione non può essere generalizzata quale prospettiva scelta da tutti gli individui residenti in aree geografiche simili a quelle di Tarawa (59).

Quanto appena detto è tanto più vero se si analizzano le doglianze presentate al Comitato nel più recente caso Daniel Billy et al. c.

Australia (60), nel quale le popolazioni indigene residenti nelle isole dello Stretto di Torres hanno argomentato come il degrado delle condizioni ambientali (61) a causa degli effetti del cambiamento climatico e la prospettiva di migrazione forzata nel termine di 10-15 anni costituissero una violazione da parte dell'Australia degli artt. 6 (diritto alla vita), 17 (diritto al rispetto della vita privata e familiare), 24 (diritto del fanciullo a misure di protezione) e 27 (diritti culturali delle minoranze) della Convenzione sui diritti civili e politici, in quanto conseguenza dell'incapacità dello Stato di adottare adeguate misure di mitigazione ed efficaci misure di adattamento.

Il Comitato ha riservato all'adeguatezza delle misure di mitigazione poche considerazioni e solo in punto di ammissibilità (62). Ha scelto, invece, di concentrarsi sulle violazioni conseguenti il ritardo nell'adozione di misure specifiche per l'adattamento all'innalzamento del livello del mare, circoscrivendo così le sue valutazioni dal punto di vista geografico e di competenza *ratione personae*, diversamente da come sarebbe stato se si fosse trovato a valutare in generale la responsabilità internazionale per la causazione del cambiamento climatico. Altra scelta del Comitato è stata quella di non esprimersi sulle violazioni ex art. 24, ritenendole assorbite nelle valutazioni sugli altri articoli richiamati (63).

In linea con la propria prassi precedente (64), il Comitato ha ritenuto provata la lesione da parte dell'Australia degli obblighi di protezione dei diritti al rispetto della vita privata e familiare e al proprio patrimonio culturale in conseguenza del ritardo dello Stato nella messa in atto di misure di adattamento.

Due elementi hanno "facilitato" l'accoglienza delle istanze dei residenti nelle isole sullo Stretto di Torres. Insistevano infatti su di loro due elementi di vulnerabilità fra di loro combinati: da un lato la vulnerabilità del territorio agli effetti del cambiamento climatico e l'estrema limitatezza delle possibilità di ricollocazione interno; dall'altro l'estrema dipendenza del popolo indigeno dal territorio e dalla sua stabilità, sia per la propria sopravvivenza, sia per la prosecuzione della propria vita culturale e per la trasmissione delle conoscenze tradizionali. Di fronte ad un contesto socio-ambientale di fatto simile a quello del caso *Teitiota*, la dipendenza dalla disponibilità delle risorse naturali ha permesso quindi valutazioni positive quanto alla gravità del danno e allo *status* di vittima (65).

La compromissione delle condizioni materiali di vita dei ricorrenti non è stata ritenuta dal Comitato sufficiente a pregiudicare l'esercizio di una vita dignitosa ex art. 6. Nonostante il richiamo al Commento

(56) Comitato ONU per i diritti umani, loane Teitiota, cit., opinione dissenziente del membro del Comitato Duncan Laki Muhumuza, Annex 2, par. 3 e 5.

(57) Comitato ONU per i diritti umani, loane Teitiota, cit., par. 9.4-9.5.

(58) V. Rive, op. cit.

(59) Ibid., p. 18 s.

(60) Comitato ONU per i diritti umani, Daniel Billy et al. c. Australia, considerazioni del 23 settembre 2022.

(61) Gli istanti hanno affermato infatti che l'innalzamento del livello del mare e la morte dei coralli conseguente al cambiamento climatico avevano reso difficile l'accesso alle fonti di alimentazione, oltre che la prosecuzione e la trasmissione degli stili di vita tradizionali praticati dalle popolazioni autoctone dell'isola.

(62) Comitato ONU per i diritti umani, Daniel Billy et al., cit., par. 7.8. Considerazioni in ordine alla mitigazione sono presenti nelle opinioni dissenzienti e concorrenti nelle cinque appendici alle considerazioni. Sul punto C. Voigt, "UNHRC is Turning up the Heat: Human Rights Violations Due to Inadequate Adaptation Action to Climate Change", in EJIL:Talk!, 26 settembre 2022, <https://www.ejiltalk.org/>.

(63) Comitato ONU per i diritti umani, Daniel Billy et al., cit., par. 10.

(64) Comitato ONU per i diritti umani, Portillo Cáceres et al. c. Paraguay, considerazioni del 25 luglio 2019, par. 7.8; Comitato ONU per i diritti umani, Benito Oliveira et al. c. Paraguay, considerazioni del 30 settembre 2014, par. 8.3.

(65) Comitato ONU per i diritti umani, Daniel Billy et al, cit., Sull'ammissibilità par. 7.10, nel merito par. 8.10 e 8.14.

## Cambiamento climatico: il ruolo delle Corti

generale n. 36 (66) ed alla necessità di interpretazione estensiva del diritto alla vita, la situazione attuale sull'isola non è stata infatti considerata così grave da integrare una violazione degli obblighi statali, né allo stato attuale né nelle prospettive future. Il Comitato ha ritenuto infatti i piani di intervento di adattamento approvati dagli organi statali sufficienti a garantire la tutela del diritto alla vita, nonché la prospettiva di un abbandono dell'isola troppo incerta e lontana nel tempo (67). Inoltre, secondo il Comitato, in prospettiva futura e anche nell'eventuale fallimento di questi piani di intervento, l'organizzazione dello spostamento della popolazione avrebbe potuto essere ritenuta compatibile con l'obbligo di protezione del diritto alla vita se tutelato da una ricollocazione sicura (68). È stato argomentato in dottrina come, in via di principio, in questo caso il Comitato abbia "chiaramente aperto la porta al riconoscimento di una violazione del diritto alla vita per la mancata prevenzione degli impatti del cambiamento climatico" (69). Tuttavia, a parere di chi scrive pare che dai due casi analizzati si possa notare come il Comitato abbia richiesto *standards* di prova difficilmente raggiungibili con riferimento alla violazione dell'art. 6, poco in linea con una tutela anticipata ed estensiva nei confronti di un diritto che costituisce il presupposto per l'esercizio di tutti gli altri (70). Ciò a tal

punto che anche la prospettiva di una migrazione forzata conseguente alla sommersione di un'intera isola in conseguenza all'incapacità della comunità internazionale di far fronte al cambiamento climatico nonostante le evidenze scientifiche, non è in grado di raggiungere la soglia sufficiente per riconoscere il diritto ad una vita dignitosa violato (71).

D'altra parte, i diritti alla tutela della vita privata e alla conservazione del patrimonio culturale, nel quadro della situazione peculiare delle popolazioni indigene, ha offerto al Comitato un aggancio più sicuro per individuare responsabilità statali in tema di adattamento al cambiamento climatico, ancorato alla propria "giurisprudenza" precedente e meno suscettibile di essere applicato in altri contesti socioculturali. Oltre a ciò, la violazione degli obblighi posti dal Patto è stata valutata con riferimento alla situazione attuale dei ricorrenti, dopo aver constatato come l'inerzia statale avesse già cagionato le violazioni dei diritti suddetti. Dunque, il Comitato ha potuto evitare di procedere a valutazioni probabilistiche sull'imminenza del rischio futuro peculiari della fenomenologia del cambiamento climatico (72).

### Conclusioni

Dall'analisi delle attività dell'articolato sistema onusiano di tutela dei diritti umani è evidente come l'Organizzazione

delle Nazioni Unite stia svolgendo un ruolo di sensibilizzazione rilevante circa la drammaticità dell'attuale situazione climatica, delle nefaste prospettive future e dei diversi impatti del cambiamento climatico. L'attività dei Comitati, anche attraverso l'impulso della società civile, sta certamente fornendo interpretazioni dei trattati attente all'ormai noto nesso fra esercizio effettivo dei diritti umani e ambiente.

Tuttavia, accanto a questa funzione, è lecito domandarsi quale possa essere l'effetto delle attività dei Comitati sotto profili più propriamente giuridici. Come già osservato, le considerazioni dei Comitati (secondo la formula inglese: *views*) non sono vincolanti. Sebbene gli Stati debbano inoltrare al Comitato comunicazioni circa gli sforzi di attuazione, l'unica conseguenza della mancata attuazione delle misure raccomandate è di natura politica e reputazionale (*naming and shaming*) (73). D'altra parte, è innegabile l'influenza dell'attività interpretativa dei comitati onusiani nella giurisprudenza nazionale, allorché i giudici nazionali si trovino ad applicare e ad interpretare le convenzioni onusiane recepite negli ordinamenti statali secondo i rispettivi meccanismi di adattamento.

Dobbiamo dunque chiederci in conclusione, quale sia il contributo dei comitati allo sviluppo della giurisprudenza climatica. Da quanto sopra analizzato, la risposta è duplice.

(66) Ibid., parr. 8.3-8.5.

(67) Il piano di intervento ad oggetto è il Torres Strait Seawalls Program (2019-23): Comitato ONU per i diritti umani, Daniel Billy, cit., par. 8.7. La scelta del Comitato è stata ampiamente criticata nelle opinioni dissenzienti o parzialmente dissenzienti: cfr. Duncan Laki Muhumuza (Appendice I); Arif Bulkan, Marcia V. J. Kran and Vasilka Sancin (Appendice III) par. 5: "Promises of future projects are insufficient remedies as they have not yet occurred whereas damage to the foundation of the authors' homes has already occurred"; Hernán Quezada (Appendice V). In dottrina v. E. Daly, "The UNHRC's Torres Strait Islands Decision: A Major Advance, and a Roadmap for the Future", in GNHRE Blog, 03 ottobre 2022, <https://gnhre.org/>.

(68) Comitato ONU per i diritti umani, Daniel Billy et al., cit., par. 8.7.

(69) C. Voigt, op. cit.

(70) Comitato ONU dei diritti umani, General Comment no. 36, cit., par. 2.

(71) Di vedute simili V. Kahl, "Rising Before Sinking: The UN Human Rights Committee's Landmark Decision in Daniel Billy et al. v. Australia", in VerfBlog, 3 ottobre 2022, <https://verfassungsblog.de/>.

(72) F. Aumond, "Changements climatiques, droits humains et droits des autochtones. Autour des constatations du Comité des droits de l'homme dans l'affaire Daniel Billy et autres contre Australie", in Revue juridique, politique et économique de Nouvelle-Calédonie, n. 41, 2023, pagg. 166-167.

(73) D. W. Hill Jr., "Estimating the Effects of Human Rights Treaties on State Behavior", in The Journal of Politics, vol. 72, n. 4, 2010, pp. 1161-1174, p. 1162. In merito, in particolare con riguardo al caso Teitiota, v. E. Papadakos, op. cit., pagg. 362-365.

Da un lato, grazie alle aperture mostrate in particolare nei casi Sacchi e Billy, soggetti particolarmente vulnerabili hanno potuto vedersi riconosciuta la propria condizione di fragilità, in considerazione dell'appartenenza a gruppi definiti e caratterizzati da un'intrinseca condizione di vulnerabilità, aggravata dal progredire del cambiamento climatico. Oltre a ciò, si evidenzia come invocare la lesione di diritti di natura diacronica e collettiva (diritti culturali o protezione del superiore interesse del minore) presenti maggiore possibilità di successo, rispetto alle richieste fondate sull'asserita lesione di individuali quali il diritto alla vita. Dall'altro, il Comitato per i diritti umani non si è mostrato fino ad ora in grado di tutelare gli istanti con riguardo alla "radice" del problema. Il cambiamento climatico, la sua eziologia, la sua progressione nonché la

sua "risoluzione", risiedono nell'attività umana. Considerarlo solo quale fenomeno produttivo di lesioni dei diritti umani individuali, come è avvenuto nei casi Teitiota e Billy, non è quindi sufficiente. Tale slittamento interpretativo è sottile ma fondamentale, ed ha influito negativamente sulle valutazioni del Comitato sulla violazione dell'art. 6 nella prospettiva futura di un eventuale ricollocamento. Se è poi vero che nelle valutazioni preliminari sul caso Billy il Comitato per i diritti umani ha aperto alla possibilità di ricostruire l'entità della responsabilità di un singolo Stato sulla causazione o aggravamento della crisi climatica (almeno in punto di giurisdizione), tuttavia si è astenuto dall'affrontare la questione nel merito.

Probabilmente il Comitato non avrebbe potuto esimersi da considerazioni di

portata più ampia, laddove il precedente caso Sacchi fosse stato ritenuto ammissibile, vertendo lo stesso sulle responsabilità per l'adozione di misure di mitigazione adeguate al contenimento delle temperature entro gli obiettivi dell'Accordo di Parigi.

D'altra parte, i limiti sopra esposti trovano parzialmente ragione nelle stesse competenze, funzioni e struttura dei comitati ONU, preposti a tutelare gli individui dalle violazioni dei diritti riconosciuti nei trattati. Diferente è il ruolo che potrebbe avere la Corte internazionale di giustizia, chiamata invece dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ad emanare un parere di portata più ampia, in merito agli obblighi internazionali degli Stati in materia di cambiamento climatico e alle conseguenze della loro violazione (74).

(74) Assemblea Generale ONU, Request for an Advisory Opinion on the Obligations of States with Respect to Climate Change, 29 marzo 2023, UN Doc. A/RES/77/276.

# Il contenzioso climatico davanti alla Corte Internazionale di Giustizia

Michele Carducci (\*)

Per la prima volta, la Corte Internazionale di Giustizia sarà chiamata a pronunciarsi su un'articolata richiesta di parere consultivo in tema di obblighi internazionali degli Stati nel contrasto al cambiamento climatico antropogenico, con riguardo a tutte le dimensioni fattuali coinvolte dal fenomeno: dal sistema climatico, nella sua interezza e nelle sue componenti ambientali, alle condizioni territoriali degli Stati fino alla dimensione intertemporale dei diritti umani.

## Le caratteristiche dei quesiti formulati

Il 29 marzo 2023, la 77<sup>a</sup> sessione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha adottato, per *consensus*, la Risoluzione A/Res/77/276, contenente una richiesta di parere consultivo alla Corte Internazionale di Giustizia (CIG) sulla portata degli obblighi degli Stati in materia di cambiamento climatico antropogenico.

Si tratta di un'iniziativa inedita su tutti i fronti dell'esperienza giuridica, in ragione della sua genesi, delle caratteristiche formali del documento votato e dell'articolazione dei quesiti proposti, oltre al fatto di aver ricevuto, per la prima volta, l'appoggio esplicito dell'intera Unione europea, ammessa pure a intervenire nella discussione (1).

Per la sua genesi, vale l'osservazione che segue.

Ancorché l'istanza sia stata formulata sulla base dell'art. 96 della Carta delle Nazioni Unite e dell'art. 65 dello Statuto della Corte, la proposta che ne ha consentito l'adozione è partita da un singolo Stato, Vanuatu, dopo un lavoro di negoziazione e consultazione con altri Stati e la creazione di una coalizione con la società civile, denominata ICJAO (2), funzionale ad assicurare l'appoggio dell'opinione pubblica mondiale sulla decisione ONU prima ancora del voto. L'insolito approccio, dovuto al fatto che l'attivazione della giurisdizione consultiva della CIG è limitata alle domande di organi o agenzie specializzate dell'ONU e non invece agli Stati in sé, ha di fatto spinto alla convergenza di 105 Stati membri sulla bozza del documento di Vanuatu, accelerando l'iter finale di deliberazione.

Per le caratteristiche formali, è da rimarcare che i quesiti formalizzati si basano su una

serie di articolate premesse, già oggetto di precedenti consensi o accordi interstatali, maturati soprattutto in sede di Conferenze delle Parti (COP) sul clima, rilevanti, di riflesso, in termini di buona fede interstatale ai sensi dell'art. 31 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969. Queste premesse confluiscono su cinque dati di fatto, accettati appunto dagli Stati:

- a) l'urgenza nella risposta all'emergenza climatica in atto, esplicitamente definita "sfida di civiltà senza precedenti" per il benessere delle generazioni presenti e future (urgenza, dagli Stati dichiarata nel *Glasgow Climate Pact* della COP 26 del 2021);
- b) il nesso tra cambiamento climatico e tutela intertemporale dei diritti umani (così come elencati dai Patti ONU del 1966, dalla Convenzione sui Diritti

(\*) Professore ordinario di Diritto costituzionale comparato nell'Università del Salento - michele.carducci@unisalento.it.

(1) L'Unione europea ha manifestato il proprio favore sulla richiesta di parere, con un proprio Statement del 29 marzo 2023, cui ha fatto seguito l'istanza di intervento, ammessa dalla CIG il 23 giugno 2023.

(2) <https://www.pisfcc.org/>.



dell'infanzia e dalla Risoluzione 76/300 del 28 luglio 2022 sul diritto umano a un ambiente pulito, sano e sostenibile), nel quadro degli obiettivi di stabilizzazione del sistema climatico perseguiti, oltre che dalla Convenzione quadro del 1992, da tutte le altre fonti pattizie in materia ambientale (da quella sul diritto del mare a quella per la protezione dello strato di ozono, da quella sulla biodiversità a quella sulla lotta alla desertificazione) (nesso, richiamato dai *target* di tutti i 17 SDGs dell'Agenda ONU per il 2030, adottati nel 2015 poco prima della COP 21);

- c) la denuncia del triplice "*significativo divario*" (*Significant Gap*) nella mitigazione (tra l'effetto aggregato degli attuali impegni statali di abbattimento delle emissioni e le riduzioni necessarie per concretizzare gli obiettivi quantitativi dell'Accordo di Parigi), nell'adattamento (tra gli attuali livelli promossi e finanziati e quelli necessari per contrastare risolutivamente gli effetti negativi del riscaldamento globale) e nell'equità delle misure promosse dai singoli Stati (in sfregio del principio delle responsabilità statali comuni ma storicamente differenziate) (denuncia, avvalorata dal *Synthesis Report 2023* del Gruppo Intergovernativo sui cambiamenti climatici - IPCC - e dal "Sommaro per i decisori politici", redatto d'intesa con gli Stati, oltre che dal primo "Bilancio Globale" (*Global Stocktake*) di attuazione dell'Accordo di Parigi, predisposto in adempimento dell'art. 14 dello stesso (3));
- d) l'esistenza di danni già in corso ovunque nel pianeta (in termini di siccità

crescente, eventi meteorologici estremi, consumo e degrado del suolo, innalzamento del livello del mare, erosione delle coste, acidificazione degli oceani, arretramento dei ghiacciai), con conseguenze umane altrettanto visibili e non confutabili nel loro incremento solo peggiorativo (quali lo sfollamento di intere popolazioni, l'insicurezza alimentare, le difficoltà di accesso all'acqua, l'insorgenza di nuove forme di povertà) (esistenza, corroborata dall'ampio consenso scientifico documentato dai Rapporti dell'IPCC);

- e) la presa d'atto del fallimento sia del metodo cooperativo interstatale nel produrre autovincoli, effettivamente capaci di realizzare gli impegni concordati, sia del sistema degli aiuti finanziari, promessi ma non erogati dai Paesi sviluppati verso quelli storicamente meno responsabili del dissesto climatico, ma maggiormente colpiti nei danni (presa d'atto a base del *Sharm el-Sheikh Implementation Plan* della COP 27 del 2022).

Queste premesse giustificano e fondano i quesiti consegnati alla Corte, analiticamente articolati su tre piani:

- quello della qualificazione, in base al diritto internazionale, degli obblighi di ciascuno Stato di proteggere il sistema climatico, nella sua interezza e nelle singole parti del suo ambiente, dalle emissioni antropogeniche di gas serra, a tutela non solo degli altri Stati ma anche delle generazioni presenti e future,
- quello dell'inquadramento delle conseguenze giuridiche di questi obblighi statali, in presenza di danni significativi già

consumati sull'intero sistema climatico e sulle singole parti del suo ambiente;

- quello della contestualizzazione di queste conseguenze giuridiche nei confronti tanto dei singoli Stati, che risultino danneggiati o comunque direttamente esposti o particolarmente vulnerabili agli effetti negativi del cambiamento climatico, quanto delle popolazioni e dei singoli individui, della presente come delle future generazioni, comunque esposti ai medesimi effetti negativi.

In questo modo, i quesiti, ricorrendo al verbo *to affect* e distinguendo tra obblighi di protezione del sistema climatico e delle sue componenti ambientali, da un lato, e contestualizzazione dei danni intertemporali verso gruppi e singoli individui, dall'altro, assumono il cambiamento climatico antropogenico come illecito permanente verso beni (il sistema climatico) e persone (vittime collettive e individuali) in una prospettiva olistica della vulnerabilità climatica (4), in grado di spostare la questione delle "perdite e danni" (*loss and damage*), ambiguamente tematizzata dall'art. 8 dell'Accordo di Parigi, dal piano della mera cooperazione volontaria interstatale sull'esistente, presupposta dalla dichiarazione n. 51 della Decisione 1/CP.21 del 2015 (di adozione appunto dell'Accordo) di esenzione dalle azioni di risarcimento, a quello della sua coniugazione con i principi generali di civiltà giuridica del *no-harm* e del *nemimen laedere* nel tempo presente e futuro (5).

Ha così trovato compimento un lungo percorso (6), inaugurato addirittura nel 1991,

(3) Cfr. <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-cycle/>, e <https://unfccc.int/topics/global-stocktake>.

(4) M. Marchegiani, L'incidenza della nozione di vulnerabilità sullo sviluppo del diritto internazionale in tema di cambiamenti climatici, Giappichelli, Torino, 2023.

(5) Come già verificatosi nei contenziosi climatici nazionali: cfr. P. Toussaint, "Loss and Damage and Climate Litigation: The Case for Greater Interlinkage", in RECIEL, n. 30/2021, pagg. 16-33.

(6) Cfr. D. Bodansky, "The Role of the International Court of Justice in Addressing Climate Change: some Preliminary Reflections", in Arizona State Law Journal, n. 49/2017, pagg. 659-712.

## Cambiamento climatico: il ruolo delle Corti

alla vigilia dell'approvazione della Convenzione quadro, da parte dell'AOSIS (7), sfociato in un primo tentativo di coinvolgimento della CIG, nel 2011, su iniziativa di Palau (8), ma sempre fallito per aperta opposizione degli Stati industrializzati e soprattutto degli USA.

### Il contesto giuridico e geobiofisico di riferimento

I pareri consultivi della CIG non sono giuridicamente vincolanti, neppure per gli organi che li richiedono o gli Stati che li appoggiano. Questo dato, considerato isolatamente, sembrerebbe ridimensionare la portata innovativa della vicenda.

Il nuovo parere, tuttavia, si cala in una cornice giuridica e fattuale, del tutto nuova e senza precedenti, che merita di essere rapidamente descritta.

Dal punto di vista giuridico, l'istanza alla CIG giunge in parallelo ad altre due iniziative consultive in materia climatica, rispettivamente indirizzate alla Corte interamericana dei diritti dell'uomo e al Tribunale internazionale per il diritto del mare (9), conseguenti, a loro volta, a uno scenario di contenziosi climatici nazionali verso singoli Stati, già maturo nel definire i contorni dell'obbligazione climatica e i suoi risvolti a tutela dei diritti umani (10). La CIG non

potrà ignorare tutto questo, considerati non solo l'art. 38 del suo Statuto, che contempla il ricorso ai principi generali di diritto riconosciuti dalle nazioni civili e alle decisioni giudiziarie e alla dottrina delle varie nazioni, utili nella determinazione delle norme giuridiche da interpretare, ma anche il dialogo, da lei stessa inaugurato nel caso *"Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo)"* (11), con le giurisprudenze delle Corti regionali sui diritti umani, in particolare europea e interamericana, consolidate in importanti orientamenti su diritti umani, ambiente e clima (12).

Dal punto di vista fattuale, poi, la proposta recepisce, come accennato, le acquisizioni scientifiche mondiali sulla natura *bad-to-worst* dell'emergenza climatica, da cui deriva ineluttabilmente la trasfigurazione del ruolo degli Stati da meri gestori, per via di cooperazione, della "distribuzione" di un bene comune ritenuto temporaneamente inesauribile (l'atmosfera in cui immettere emissioni antropogeniche senza vincoli di tempo (13)) a contitolari del "male comune" (*Common Bad*) del poco tempo a disposizione per evitare la catastrofe planetaria (trasfigurazione sintetizzata dalla formula del passaggio dalla "tragedia dei beni comuni" alla "tragedia dell'orizzonte temporale" (14)).

Del resto, proprio la "scarsità" del fattore tempo, determinata dalla quantificazione del *Carbon Budget* ancora utilizzabile come ammontare di emissioni antropogeniche compatibili con il contenimento dell'aumento della temperatura media stabilito dall'Accordo di Parigi, è alla radice dell'esplosione delle tensioni e dei contenziosi climatici a tutti i livelli (15): tra Stati (dato che, se uno Stato A decide di emettere in breve tempo maggiore quantità di gas serra dello Stato B, quest'ultimo sarà costretto, suo malgrado, a emettere di meno, con maggiori costi di transizione energetica, oppure a violare gli impegni sul clima pur di continuare a emettere per salvaguardare i propri interessi); tra generazioni (visto che, se uno Stato A decide di emettere oggi maggiore quantità di gas serra, invece di distribuirlo nel tempo, la generazione futura di quello Stato sarà costretta, suo malgrado, a emettere di meno, con maggiori costi di transizione, oppure a disattendere gli impegni sul clima); tra individui, Stati e imprese (considerato che, se i decisori emittitori di gas serra - Stati o imprese multinazionali che siano - non decidono in modo equo sulla riduzione dei gas serra in base al *Carbon Budget* residuo ancora disponibile, concorrono a un fatto ingiusto causativo di danni sia territoriali che extraterritoriali).

(7) L'associazione degli Stati delle piccole isole più esposte, sin d'allora, alle conseguenze del riscaldamento globale: <https://www.aosis.org/>.

(8) Cfr. M. Burkett, "A Justice Paradox: on Climate Change, Small Island Developing States, and the Quest for Effective Legal Remedy", in *University of Hawai'i Law Review*, n. 35/2013, pagg. 633-670.

(9) Cfr. Chile y Colombia realizan inédita consulta a la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre emergencia climática (9 de enero 2023) e Request for an Advisory Opinion Submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, ITLOS Case No. 31/2022 (12 December 2022).

(10) Cfr. UNEP, *Global Climate Litigation Report: 2023 Status Review*, Nairobi, 2023, e A. Pisanò, *Il diritto al clima. Il ruolo dei diritti nei contenziosi climatici*, ESI, Napoli, 2021.

(11) Cfr. B. Montelongo, "I tribunali internazionali hanno molto da imparare gli uni dagli altri", in [www.diritticomparati.it](http://www.diritticomparati.it), 4 gennaio 2011.

(12) Cfr., per esempio, la Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017, adottata dalla Corte interamericana in tema di "obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal", nonché la Risoluzione del 29 settembre 2021, adottata dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa in tema di "Combating inequalities in the right to a safe, healthy and clean environment", alla luce della giurisprudenza di Strasburgo.

(13) Cfr. T.A. Eisenstadt, J. Lopez, "Specifying the Gap between Nations' Outward-Looking and Domestic Climate Policies: a Call for Measures of Domestic Climate Policy Stringency", in *Climate*, n. 11/2023, pagg. 1-192.

(14) Cfr. P. Bolton, M. Després, L.A. Pereira da Silva, F. Samama, R. Svartzman, *The Green Swan*, BIS, Basel, 2020.

(15) B.J. Preston, "The Influence of the Paris Agreement on Climate Litigation: Legal Obligations and Norms", in *Journal of Environmental Law*, n. 1/2021, pagg. 1-32.

In definitiva, con l'emergenza temporale, il cambiamento climatico si è rivelato un fattore moltiplicatore di ingiustizie spaziali e intertemporali (16); e proprio i piccoli Stati insulari dell'oceano Pacifico sono risultati i primi a rendersene conto, vivendo direttamente l'ineluttabile esperienza della loro progressiva estinzione. Emblematicamente denominati *Sinking States* (17), essi hanno potuto rapidamente constatare come la stabilità dello spazio, ovvero il territorio espressivo della loro sovranità interna ed esterna a garanzia dell'indipendenza nelle relazioni internazionali, sia subordinata al tempo termodinamico dell'intero sistema climatico e alla conseguente urgenza di responsabilizzazione di tutti gli altri Stati nell'utilizzo del gas serra antropogenico ancora disponibile (18).

Sembra allora, che, con siffatte premesse geo-biofisiche, non ci sia molto da discutere sull'illiceità della minaccia alimentata dall'inerzia. Né si profila un qualsiasi margine di dubbio, nei termini dedotti, per esempio, dal precedente sulle armi nucleari e la qualificazione del danno significativo conseguente, allorché la CIG preferì non esprimersi nettamente proprio per carenza di esperienze da parte degli Stati istanti (19). Probabilmente la Corte potrebbe non sapersi orientare sull'attribuzione differenziata delle responsabilità statali (soprattutto se ignorerà i Rapporti di valutazione dell'IPCC che hanno inquadrato i metodi di quantificazione delle emissioni storiche di

ciascuno Stato a partire o dal 1992, anno di stesura della Convenzione quadro, o dal 1972, anno della dichiarazione di Stoccolma sulla responsabilità umana sull'ambiente); ma difficilmente rintraccerà appigli per negare l'esistenza del fatto ingiusto dell'emergenza climatica, anche perché il nesso causale tra condotta (inerte) degli Stati e situazione di pericolo *bad-to-worst* è paradossalmente più semplice da dimostrare (ed è ampiamente documentato dai Rapporti dell'IPCC), consistendo appunto nella mancata eliminazione della situazione di pericolo, piuttosto che nella produzione di un circoscritto evento dannoso.

### L'implausibilità del rifiuto a pronunciarsi

Ne deriva che anche l'eventualità di un rifiuto a fornire il parere sollecitato si profila del tutto implausibile.

Del resto, la CIG non ha mai esercitato questa, pur ammessa, facoltà, se non in un solo caso, allorché fu l'Organizzazione Mondiale della Sanità a formulare il quesito, tra l'altro sempre in tema di legalità dell'uso statale di armi nucleari. In tale circostanza, però, la decisione di rigetto, assunta l'8 luglio 1996, trovò motivazione non nell'inesistenza del fatto ingiusto, bensì nella provenienza della domanda da parte di organo non abilitato a promuoverla.

Al contrario, sul tema più generale delle minacce ambientali, la CIG detiene già

una propria giurisprudenza (20), che sarebbe del tutto irrazionale ignorare nella decisione sul quesito climatico.

Su pensi, per tutti, al principio del *no harm*, saldamente consolidato come consuetudine internazionale e in tali termini applicato dalla stessa CIG (21). Inteso, dal risalente caso arbitrale *Trail Smelter*, del 1941, ad oggi, come obbligo positivo di condotta e non di risultato, più precisamente come dovere di *due diligence*, esso implica che qualsiasi Stato debba comunque agire al fine non solo di garantire, nella massima misura possibile, che le attività svolte sul proprio territorio o all'interno della propria giurisdizione non causino conseguenze dannose ad altri Stati, ma anche per vigilare costantemente sugli operatori, pubblici e privati, soggetti alla sua sovranità, affinché qualsiasi minaccia sia preventivamente scongiurata. Non si vede come una simile pacifica acquisizione potrebbe essere esclusa per il sistema climatico nel suo complesso (come indicato dal quesito), verso il quale, tra l'altro, proprio gli Stati si sono riconosciuti responsabili "comuni" e titolari di un dovere di protezione (22).

L'obbligo di *due diligence* degli Stati verso l'emergenza climatica è, per sua natura, *erga omnes*; e gli obblighi *erga omnes* sono dovuti alla comunità umana, sicché qualsiasi Stato ha il diritto di invocarne l'adempimento (23). La CIG ne ha fatto più volte riferimento, includendo nella *due*

(16) Cfr. Climate change recognized as 'Threat multiplier', UN Security Council debates its impact on peace: <https://www.un.org/peacebuilding/news>.

(17) Cfr. M. Stewart, "Cascading Consequences of Sinking States", in *Stanford Journal of International Law*, n. 59/2023, pagg. 132-186.

(18) A. Costi, "Urgence Climatique: l'obligation de prévenir la disparition de l'Etat", in *Revue québécoise de droit international*, Special Issue, 2022, pagg. 233-267.

(19) ICJ, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, 8 luglio 1996 (<https://www.icj-cij.org/case/95>).

(20) Cfr. D. Capalbo, "La Corte Internazionale di Giustizia e il risarcimento del danno ambientale", in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2018, pagg. 242-248.

(21) Cfr. O. McIntyre, "The Current State of Development of the No Significant Harm Principle: How far have we come?", e M. Tignino, C. Bréthaut, "The Role of International Case Law in Implementing the Obligation not to cause Significant Harm", entrambi in *International Environmental Agreements. Politics, Law and Economics*, n. 20/2020, rispettivamente pagg. 601-618 e 631-648.

(22) Cfr. M. Malaihollo, "Due Diligence in International Environmental Law and International Human Rights Law: A Comparative Legal Study of the Nationally Determined Contributions under the Paris Agreement and Positive Obligations under the European Convention on Human Rights", in *Netherlands International Law Review*, n. 68/2021, pagg. 121-155.

(23) Cfr. M. Gervasi, "Le regole della responsabilità internazionale degli Stati dinanzi alla sfida del cambiamento climatico", in A. Spagnolo, S. Saluzzo (a cura di), *La responsabilità degli stati e delle organizzazioni internazionali: nuove fattispecie e problemi di attribuzione e di accertamento*, LediPublishing, Milano, 2017, pagg. 61-88.

## Cambiamento climatico: il ruolo delle Corti

*diligence* anche il dovere di prevenzione a tutela dell'umanità nel suo insieme (24). D'altra parte, la proiezione *erga omnes* incide pure sull'imputazione agli Stati della garanzia di non ripetizione dell'illecito, una volta preso atto della natura permanente del fatto (appunto illecito) dell'emergenza climatica (25).

### Gli orientamenti dottrinali sul quesito

Ad oggi, i giudizi della dottrina sulla vicenda della Risoluzione alla CIG non sembrano aver tenuto conto delle (drammatiche) novità rappresentate dal contesto geo-biofisico di riferimento. Il dibattito risulta incanalato su due filoni di portata prevalentemente formale.

Il primo è quello che manifesta scetticismo sugli esiti del riscontro della Corte, la quale - stando a tali tesi - potrebbe limitarsi alla mera ricognizione dei contenuti testuali dei fonti giuridiche già esistenti (26), come se i fatti acquisiti dalla conoscenza scientifica (lo scenario *bad-to-worst* dell'emergenza climatica) fossero del tutto irrilevanti nell'incidere sullo scopo del diritto climatico internazionale (sculpto dall'art. 2 della Convenzione quadro del 1992) e sulle conseguenti ricadute interpretative (ai sensi dell'art. 31 n. 1 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969).

Il secondo invoca la c.d. interpretazione allineata a Parigi, ovvero l'auspicio che la CIG colga l'occasione del parere per gettare luce sulle disposizioni dell'Accordo di Parigi del 2015, a partire dall'enunciato che ne prevede l'attuazione "tenendo conto", ai sensi dell'art. 4 n. 15, delle "preoccupazioni delle Parti ... più colpite dall'impatto delle misure di risposta" (27).

In effetti, la rigorosa applicazione dell'Accordo di Parigi, per la considerazione di aver tradotto l'obiettivo qualitativo della stabilizzazione del sistema climatico, indicato dal cit. art. 2 della Convenzione quadro, in soglie di pericolo quantitativo e temporale (28), giuridicamente scandite dagli artt. 2-4, traccia l'unica e ultima via per scongiurare il "finale di partita" sul clima (29), la sconfitta del diritto nella lotta contro il dissesto antropogenico del pianeta.

È vero che l'Accordo di Parigi sembra contenere obblighi giuridicamente vincolanti solo sul piano procedurale (in particolare, il presentare informazioni specifiche a scadenze e intervalli regolari), sicché solo per questi si potrebbe inferire il controllo giurisdizionale. È altresì incontestabile, però, che altre disposizioni del testo inducono ad aspettative qualificate di condotta, funzionali proprio alla prevenzione e al *no harm* nell'emergenza climatica. Si pensi agli artt. 2-4 in cui si invocano la più alta ambizione possibile, la progressione migliorativa della

mitigazione e il ricorso alla migliore scienza quali elementi identificativi della *due diligence* sull'obiettivo quali-quantitativo della stabilizzazione climatica.

Pertanto, l'Accordo di Parigi formalizza sì un'intesa sulle procedure da seguire, ma normativizza pure metodi da utilizzare per adempiervi, proiettando questi ultimi in un crescendo di contenuti, che integrano le condotte statali.

Solo in tale prospettiva, del resto, assume senso anche l'art. 4, n. 3, lì dove si stabilisce che ogni "Contributo Determinato a livello Nazionale" per la riduzione delle emissioni (il c.d. NDC) debba rappresentare un "progresso rispetto al precedente", traducendo, per ogni edizione, "la più alta ambizione possibile ... alla luce delle diverse circostanze nazionali".

Se le "circostanze" (non solo nazionali) sono quelle dell'emergenza climatica, acclarata dalla scienza e dichiarata da innumerevoli Istituzioni, a partire dall'Unione europea (30), il tema del "progresso" dei singoli NDC non potrà essere eluso dalla CIG.

Anzi, risulterà inevitabile interrogarsi sulla natura giuridica di questi Contributi Nazionali, in quanto impegni non solo di predisposizione ma anche di raggiungimento e mantenimento degli obiettivi che si "intende progressivamente raggiungere", come si legge nell'art. 4, n. 2 dell'Accordo, quindi "mezzi" a disposizione di ciascuno

(24) Cfr. W.A. Schabas, "Genocide and the International Court of Justice: Finally, a Duty to Prevent the Crime of Crimes", in *Genocide Studies and Prevention: An International Journal*, n. 2/2007, pagg. 101-122; e M. Longobardo, "L'obbligo di prevenzione del genocidio e la distinzione fra obblighi di condotta e obblighi di risultato", in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 2/2019, pagg. 237-256.

(25) Cfr., in particolare, la Risoluzione dell'Assemblea generale 60/147 del 16 dicembre 2005 (Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law) con riguardo ai principi VIII (Access to justice) e IX (Reparation for harm suffered) e il progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati del 2001 (DARSIWA: Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts), agli artt. 30 (Cessation and non-repetition), 31 (Reparation), 47 (Plurality of responsible States).

(26) In tal senso, British Institute of International and Comparative Law, *Promoting Climate Justice through International Law: Climate Litigation & Climate Advisory Opinions*, 1 Feb 2023, e B. Mayer, "International Advisory Proceedings on Climate Change", in *Michigan Journal of International Law*, n. 44/2023, pagg. 41-115.

(27) C. Voigt, "The Power of the Paris Agreement in International Climate Litigation", in *RECIEL*, n. 32/2023, pagg. 237-249.

(28) Cfr. Y. Gao, X. Gao, X. Zhang, "The 2 °C Global Temperature Target and the Evolution of the Long-Term Goal of Addressing Climate Change. From the United Nations Framework Convention on Climate Change to the Paris Agreement", in *Engineering*, n. 2/2017, pagg. 272-278.

(29) Cfr. L. Kemp C. Xuc, J. Depledged, K.L. Ebi et al., "Finale di partita sul clima: esplorare gli scenari catastrofici del cambiamento climatico", trad. it. in *Ingegneria dell'Ambiente*, n. 3/2022, pagg. 194-207.

(30) Con la Risoluzione del Parlamento europeo del 28 novembre 2019 (2019/2930(RSP)).

Stato per evitare che le attività del proprio territorio provochino danni "significativi" all'ambiente degli altri o minacce ragionevolmente prevedibili (quali, tra le ormai tante, i *tipping point* del sistema climatico o le regressioni delle "nicchie climatiche" di abitabilità (31)).

### Un parere regolatore del rischio

In conclusione, il parere della CIG fungerà, di fatto, da strumento di orientamento nella regolazione del rischio in emergenza climatica (32).

In altre parole, la CIG dovrà chiarire come la *due diligence* dovrà agire nella proporzione con il rischio del "finale di partita", dato che non solo esiste già consenso sul fatto che quanto più alto è il grado di danno inammissibile, tanto più stringente e severo dovrebbe essere l'obbligo richiesto per prevenirlo (33), ma soprattutto è proprio l'Accordo di Parigi ad affermare chiaramente, negli artt. 2, n. 1(a) e 8, n. 1, che limitare l'aumento della temperatura a 1,5 °C rispetto ai livelli preindustriali ridurrebbe significativamente i rischi e gli impatti del cambiamento climatico antropogenico.

Il che spiega il legame con la questione della salvaguardia intertemporale dei diritti umani, posta a premessa della Risoluzione ONU, in quanto elemento sostanziale del sistema climatico nella sua composizione geo-biofisica per la vita, da non danneggiare più (secondo l'obiettivo finale dell'art. 2 della Convenzione quadro del 1992) (34) e da preservare per sempre, come stabilizzazione nella neutralità climatica, contro ogni ulteriore privazione quale vero e proprio *jus cogens* della comunità umana (35) e della Terra (36).

(31) Cfr. J. Rockström, J. Gupta, D. Qin, S.J. Lade et al., "Safe and Just Earth System Boundaries", in *Nature*, n. 619/2023, pagg. 102-111; C. Huggel, L.M. Bouwer, S. Juhola, R. Mechler et al., "The existential risk space of climate change", in *Climatic Change*, n. 8/2022, pagg. 1-20.

(32) Sull'ineluttabilità di questo sbocco nel decision making in emergenza climatica, si v. T.M. Lenton, C. Xu, J.F. Abrams, A. Ghadiali et al., "Quantifying the human cost of global warming", in *Nature Sustainability*, n. 6/2023, pagg. 1237-1247.

(33) "Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities", in *Yearbook of the International Law Commission*, vol. II, Part Two, 2001, pagg. 148-155, Commentary to art 3.

(34) Cfr. S. Maljean-Dubois, "The No-Harm Principle as the Foundation of International Climate Law", in B. Mayer, A. Zahar (Eds.), *Debating Climate Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2022, pagg. 15-28.

(35) S. Casey-Maslen, C. Heyns, "The Status of the Right to Life", in S. Casey-Maslen, *The Right to Life under International Law: an Interpretative Manual*, Cambridge University Press, Cambridge, 2021, pagg. 9-20.

(36) L.J. Kotzé, "Constitutional Conversations in the Anthropocene: in Search of Environmental Jus Cogens Norms", in *Netherlands Yearbook of International Law*, n. 46/2015, pagg. 241-271.