



GIORGIA PANE*

PRO E CONTRO DEI RIMEDI DOMESTICI: PROSPETTIVE DI SINERGIA EUROPEA NEL CONTENZIOSO CLIMATICO COLLETTIVO

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Quali diritti alla base del contenzioso climatico europeo?. – 2.1. Cenni sul contenzioso climatico: numeri e caratteristiche. – 2.2. Gli articoli 2 e 8 CEDU in materia di ambiente. – 3. Due facce del *locus standi*: l'esempio “virtuoso” di *Urgenda* e l'opportunità mancata di *Climate Case Ireland*. – 3.1. Una pietra miliare nell'applicazione degli *standard* della Corte europea. – 3.2. Problematiche del *locus standi*: il criterio del “*transcendent need*”. – 4. L'equità intergenerazionale come limite alla partecipazione democratica o sua realizzazione?. – 4.1. Un “contratto fra generazioni”. – 4.2. La separazione dei poteri: “un'intrusione” dei giudici?. – 5. Corti nazionali e Corte europea: un dialogo “a più voci?”. – 5.1. Un “*common ground*” per la giurisprudenza delle Corti in Europa. – 5.2. Prospettive di recezione sovranazionale: l'impatto delle decisioni nazionali sulla giurisprudenza della Corte europea

1. *Introduzione*

Le rivendicazioni riguardanti l'ambiente e il suo rapporto con i diritti umani sono in aumento in numero e impatto¹.

Il diritto internazionale dei diritti umani offre una lente d'interpretazione privilegiata della questione. Al suo interno si possono ravvisare molteplici declinazioni di giustiziabilità, le cui caratteristiche – e problematiche – non sono oggetto del presente contributo, ma che sicuramente risentono del quadro normativo regionale di riferimento.

In proposito, una prospettiva interessante è offerta dalla giurisprudenza nazionale in Europa, in cui gli obblighi in materia di diritti umani derivanti dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani sono utilizzati come mezzo di interpretazione degli obblighi degli Stati nei confronti dei loro cittadini (si veda il caso *Urgenda* e quelli che lo hanno seguito).

L'attenzione sulla giurisdizione nazionale offre vari livelli di facilitazione per l'accesso alla giustizia ambientale. In primo luogo, offre criteri di ammissibilità “più morbidi” rispetto a quelli internazionali. In secondo luogo, produce sentenze vincolanti già insediate

* Dottoranda di ricerca in *Diritti umani: evoluzione, tutela e limiti*, Università di Palermo.

¹ Si veda l'estensivo *database* fornito dal *Sabin Centre for Climate Change Law* in seno alla *Columbia Law School*, disponibile su www.climatecasechart.com.

nell'ordinamento giuridico interno, che sono pienamente e immediatamente esecutive. Infine, spesso riconosce il *locus standi* a terzi oppure offre la possibilità di azioni collettive.

D'altra parte, i rimedi domestici si scontrano con gli ostacoli derivanti dal rischio della mancanza di impatto che una singola decisione può avere, soprattutto nei sistemi giuridici di diritto civile tipici dell'Europa continentale. Una possibilità per contrastare questi ostacoli intrinseci è quella del "*collective claim*".

L'approccio collettivo può essere ricavato dal principio della responsabilità intergenerazionale, contenuto nel Principio 1 della Dichiarazione di Stoccolma², in cui è affermato che gli uomini hanno «a solemn responsibility to protect and improve the environment for present and future generations», nonché in tutti i seguenti strumenti internazionali che hanno ripreso tale formulazione³. L'idea di una responsabilità intergenerazionale evoca il concetto di diritti e obblighi che riguardano tutta l'umanità, i più adatti a rispondere alle esigenze di contrasto del degrado climatico e ambientale.

Attraverso l'analisi della giurisprudenza nazionale in materia di cambiamento climatico, si può osservare uno schema di applicazione delle norme internazionali in materia di diritti umani per l'interpretazione degli impegni internazionali a livello nazionale e da un punto di vista collettivo. Ciò permette di dimostrare che, nonostante la tutela accordata dalla Convenzione europea dei diritti umani all'ambiente sia limitata, l'utilizzo dei suoi *standard* interpretativi può fungere da strumento efficace di tutela dell'ambiente a livello nazionale, contribuendo anche ad innalzare quest'ultima oltre la soglia prevista dalla Convenzione stessa.

Il presente contributo si propone di affrontare la questione attraverso una disamina dei diritti che costituiscono il fondamento del contenzioso climatico europeo [par. 2]. Gli aspetti che vengono in rilievo all'interno della giurisprudenza nazionale in materia di tutela ambientale sono essenzialmente due: l'accesso alla giustizia, inteso come possibilità di sollevare questioni basate sulla connessione tra ambiente e diritti umani [par. 3]; e la giustiziabilità, intesa come possibilità dei diritti in questione di essere discussi e tutelati in sede giurisdizionale, attraverso una disamina dell'argomentazione contraria fondata sul principio di separazione dei poteri [par. 4]. In conclusione, si evidenzia il legame sussistente

² La Dichiarazione di Stoccolma costituisce la prima azione ufficiale relativa all'ambiente nel diritto internazionale, rilasciata in occasione della Conferenza delle Nazioni Unite di Stoccolma, nel 1972. In questa occasione fu affermato che gli uomini hanno un diritto fondamentale alla libertà, all'uguaglianza e a adeguate condizioni di vita, in un «ambiente che [...] consenta di vivere nella dignità e nel benessere» e che grava su di essi la «solenne responsabilità» di proteggere e migliorare l'ambiente per le generazioni presenti e future. Pur trattandosi di un atto normativo non vincolante, come spesso accade, esso ha nel tempo condotto alla conclusione di diversi trattati e altri strumenti normativi che trattano questioni ambientali, alcuni non vincolanti – come la Dichiarazione di Rio su ambiente e sviluppo (1992) – e altri vincolanti – il Protocollo di Kyoto (1997) e l'Accordo di Parigi sul cambiamento climatico (2015). Oltre a tali riconoscimenti di carattere generale, alcuni strumenti adottati dopo il 1972 contengono un esplicito riferimento alla tutela dell'ambiente. Fra questi vi sono l'art. 24 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia (1989) e l'art. 29 della Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti dei popoli indigeni (2007). Particolarmente significativo è poi il Commento Generale n. 14 del Comitato internazionale sui diritti economici, sociali e culturali che, nell'interpretare il contenuto del diritto al miglior *standard* di salute garantito dall'art. 12 dell'omonimo Patto, ha specificato che esso include il diritto a un ambiente salubre.

³ A livello regionale, gli unici strumenti giuridici sui diritti umani che hanno accolto la formulazione prevista dalla Dichiarazione di Stoccolma sono l'art. 24 della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (1981) e il Principio 28 f della Dichiarazione dell'ASEAN sui diritti umani. Una formulazione più esplicita di un diritto all'ambiente sano è contenuta nell'art. 11 del Protocollo addizionale alla Convenzione americana dei diritti umani (Protocollo di San Salvador).

fra le corti in Europa, come esempio virtuoso di un'integrazione che offre prospettive di recezione ed evoluzione a livello sovranazionale [par. 5].

2. *Quali diritti alla base del contenzioso climatico europeo?*

Il fondamento normativo del contenzioso climatico affrontato con un “*rights-based approach*”⁴ risente, com'è evidente, del sistema regionale di riferimento⁵. Da un punto di vista generale, la difesa dell'ambiente ha ormai fatto il suo ingresso nelle aule dei tribunali di tutto il mondo, vedendo una esplosione di contenzioso a partire dal 2015 (anno della presentazione del caso *Urgenda*⁶ e dell'adozione dell'Accordo di Parigi⁷). Nel presente paragrafo si delineerà una breve panoramica del contenzioso climatico globale, per poi restringere il *focus* sul fondamento normativo dei *climate cases* basati sui diritti umani in Europa.

2.1 *Cenni sul contenzioso climatico: numeri e caratteristiche*

All'interno del termine “contenzioso climatico” rientra in realtà una molteplicità di casi⁸, diretti sia contro autorità pubbliche sia contro attori privati, ritenuti responsabili di non adottare misure adeguate a contrastare il cambiamento climatico⁹. Vi è ormai consenso scientifico intorno alla necessità di limitare l'emissione dei gas a effetto serra – in particolare CO₂ – che provocano l'innalzamento della temperatura del pianeta¹⁰. Le misure atte a

⁴ Sul punto, A. SAVARESI, J. SETZER, *Rights-based litigation in the climate emergency: mapping the landscape and new knowledge frontiers*, in *Journal of Human Rights and the Environment*, 2022, p. 7 ss.

⁵ Nel presente contributo si affronta la questione nel quadro normativo europeo. Per indicazioni sui *climate cases* a livello globale si veda J. SETZER, R. BYRNES, *Global trends in climate change litigation: 2022 snapshot policy report*, London, 2022.

⁶ Cfr. *infra* par. 3.

⁷ L'Accordo di Parigi è stato adottato il 12 dicembre 2015, in occasione della 21^a sessione della conferenza delle parti (COP-21), ed è entrato in vigore il 4 novembre 2016.

⁸ Alcuni dei casi sono progettati per raggiungere risultati che vadano oltre la singola controversia. Questi casi cercano di far progredire le politiche climatiche e incoraggiare il dibattito pubblico. In questi casi le parti in causa prendono decisioni strategiche su chi solleverà il caso, dove e quando il caso sarà presentato e quale rimedio legale sarà richiesto. Questi casi sono a volte indicati come casi di “*strategic litigation*”. Il termine “contenzioso climatico” include anche i procedimenti civili e amministrativi sollevati nel nome di interessi individuali. Si veda in proposito J. SETZER, R. BYRNES, *Global trends in climate change litigation*, cit.

⁹ Per la letteratura in materia di *climate litigation* si veda W. KAHL, M. P. WELLER, *Climate change litigation. A handbook*, London, 2021; F. SINDICO, M. MOISE MBENGUE, *Comparative climate change litigation: beyond the usual suspects*, Berlin, 2021; L. BURGERS, *Should Judges Make Climate Change Law?*, in *Transnational Environmental Law* 2020, p. 55 ss. Sul tema del “*human rights-based approach*” applicato in sede decisionale, S. JODOIN, A. SAVARESI, M. WEWERINKE-SINGH, *Rights-based approaches to climate decision-making*, in *Current Opinion in Environmental Sustainability* 2021, p. 45 ss., in cui si fa il punto sull'evoluzione del rapporto tra diritti umani e legislazione e politica sul cambiamento climatico.

¹⁰ Si veda lo *Special Report* dell'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), il quale indica che l'obiettivo di riduzione di 1,5°C riduce chiaramente la probabilità che si raggiungano i cosiddetti “*tipping points*” (IPCC, *Special Report, Global Warming of 1.5°C*, 2018; anche IPCC, *Special Report, Global Warming of 1.5°C*, Summary for Policymakers, 2018). Secondo quanto sancito dall'Accordo di Parigi, il riscaldamento globale deve essere mantenuto “*well below*” 2°C rispetto ai livelli medi preindustriali, cercando di limitare l'aumento della temperatura a 1,5°C. Se l'innalzamento della temperatura globale superasse i 2°C ciò comporterebbe inondazioni a causa dell'innalzamento del livello del mare, stress da calore a causa di più intense e più lunghe ondate di calore prolungate, aumento delle malattie respiratorie associate al deterioramento della qualità dell'aria dovuto a

perseguire tali limitazioni sarebbero individuate, per la maggior parte degli Stati, negli obiettivi fissati dall'Accordo di Parigi¹¹, in particolare dall'articolo 2, che sancisce la necessità di rispondere alla minaccia posta dai cambiamenti climatici, *inter alia*, «mantenendo l'aumento della temperatura media mondiale ben al di sotto di 2°C rispetto ai livelli preindustriali e proseguendo l'azione volta a limitare tale aumento a 1,5°C rispetto ai livelli preindustriali, riconoscendo che ciò potrebbe ridurre in modo significativo i rischi e gli effetti dei cambiamenti climatici»¹². Ancora l'Accordo di Parigi ha contribuito al riconoscimento del legame tra questioni ambientali e diritti umani che ha dato il via al “*rights-based approach*”¹³, per il tramite del quale le questioni climatiche vengono ancorate ai diritti fondamentali con la duplice funzione di darne una legittimazione trasversale – che si basi quindi su una pluralità di diritti – e di far leva sull'interpretazione che di essi danno i tribunali regionali sui diritti umani allo scopo di precisare la portata degli obblighi statali¹⁴.

È interessante rilevare che i *climate cases* basati sui diritti umani sono stati prevalentemente sollevati in Europa, seguiti da Nord America, America Latina, Asia-Pacifico e Africa, e che solo circa il 13% delle controversie sono state presentate a organismi internazionali e regionali per i diritti umani¹⁵. Sebbene, infatti, una parte consistente del contenzioso climatico faccia leva sui diritti sanciti dalle convenzioni internazionali sui diritti umani, non sempre le corti di riferimento si presentano come le più adatte per affrontare le questioni legate al cambiamento climatico.

periodi di siccità (con gravi incendi boschivi), aumento della diffusione di malattie infettive, gravi inondazioni dovute a piogge torrenziali, e interruzioni della produzione di cibo e della fornitura di acqua potabile. Gli ecosistemi, la flora e la fauna sarebbero gravemente danneggiati e si verificherebbe una perdita di biodiversità. Una politica climatica inadeguata provocherebbe, nella seconda metà del secolo, centinaia di migliaia di vittime solo nell'Europa occidentale. Il rischio di raggiungere un tale punto di non ritorno peggiora esponenzialmente con un aumento della temperatura compreso tra 1°C e 2°C.

¹¹ L'Accordo di Parigi è stato firmato da 195 Stati membri della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC).

¹² Come evidenziato da M. BURGER, J. WENTZ, R. HORTON, *The Law and Science of Climate Change Attribution*, in *Columbia Journal of Environmental Law*, 2020, p. 147: «Evidence linking human influence on climate to the harmful impacts of climate change plays an important role in lawsuits seeking to compel action on climate change as well as the legal defense of programs and regulations aimed at reducing greenhouse gas emissions or advancing adaptation objectives».

¹³ Accordo di Parigi, Preambolo: «[...] riconoscendo che i cambiamenti climatici sono preoccupazione comune dell'umanità, le Parti, al momento di intraprendere azioni volte a contrastarli, dovrebbero rispettare, promuovere e prendere in considerazione i loro obblighi rispettivi nei confronti dei diritti umani, del diritto alla salute, dei diritti delle popolazioni indigene, delle comunità locali, dei migranti, dei minori, delle persone con disabilità e delle persone in situazioni di vulnerabilità, nonché del diritto allo sviluppo, all'eguaglianza di genere, all'emancipazione delle donne e all'equità intergenerazionale [...]». Sul riconoscimento della connessione intercorrente tra cambiamento climatico e violazioni dei diritti umani, si vedano i due *Report* del 2016 e del 2018 di J. KNOX, *Special Rapporteur on the Environment and Human Rights* in seno allo *Human Rights Council* dell'ONU (UNHRC): *Report of the Special Rapporteur on the Issue of Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment: Climate Change Report*, UN Doc A/HRC/31/52 (2016); *Report of the Special Rapporteur on the Issue of Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment: Framework Principles*, UN Doc A/HRC/37/59 (2018).

¹⁴ Su tale duplice funzione, si veda P. PUSTORINO, *Cambiamento climatico e diritti umani: sviluppi nella giurisprudenza nazionale*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2021, p. 600: «[...] il richiamo della disciplina normativa sui diritti umani – sia essa specificamente dedicata alla protezione ambientale o ricavata per via ermeneutica dal diritto alla vita, alla salute, *etc.* – sembra in grado di svolgere una funzione correttiva di specificazione del contenuto degli obblighi statali a livello internazionale e interno in materia ambientale [...]».

¹⁵ Sul tema: A. SAVARESI, J. SETZER, *Rights-based litigation in the climate emergency*, cit.

I *climate cases* vedono come protagoniste prevalentemente le associazioni ambientaliste¹⁶, tendenzialmente più adeguate a farsi portatrici di interessi diffusi quali quelli ambientali, e vengono diretti agli Stati¹⁷, i principali destinatari degli obblighi in materia di diritti umani.

2.2 *Gli articoli 2 e 8 CEDU in materia di ambiente*

Nel quadro normativo europeo, questi diritti sono sanciti dalla Convenzione europea dei diritti umani (CEDU), il cui organo di monitoraggio è la Corte europea dei diritti umani.

Sebbene la Convenzione non tuteli l'ambiente in quanto tale¹⁸, la Corte europea è stata chiamata più volte all'interpretazione dei suoi articoli al fine di sviluppare la propria giurisprudenza in materia ambientale, in considerazione del fatto che l'esercizio di alcuni diritti della Convenzione può essere minato dall'esistenza di un danno all'ambiente ed esposizione ai rischi ambientali¹⁹.

Ciò avviene prettamente attraverso l'applicazione degli artt. 2 (diritto alla vita) e 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare). Vale la pena notare che, sebbene il campo di applicazione sostanziale di queste due disposizioni sia diverso, la Corte ha ritenuto che nel contesto delle attività pericolose il campo di applicazione degli obblighi positivi ai sensi dell'art. 2 della Convenzione si sovrappone in gran parte a quelli di cui all'art. 8²⁰. Pertanto, lo Stato è tenuto a prendere le misure appropriate non solo nel caso di un danno materiale ma anche se esiste un "rischio reale e immediato" che tale danno si realizzi²¹. In questo contesto, il termine "immediato" non significa che il rischio deve concretizzarsi entro un breve periodo di tempo, ma piuttosto che il rischio in questione sta minacciando direttamente le persone coinvolte, anche se dovesse concretizzarsi solo a più lungo termine²².

¹⁶ J. SETZER, R. BYRNES, *Global trends in climate change litigation*, cit., p. 11 ss.: più della metà di tutti i casi (307 su 576) e circa il 90% (56 su 63) dei casi nel periodo di studio di riferimento sono stati sollevati da organizzazioni non governative, individui, o entrambi.

¹⁷ *Id.*: poco più del 70% (421 su 576) di tutti i casi globali e il 73% (46 su 63) dei casi nel periodo di studio di riferimento sono stati presentati contro i governi.

¹⁸ La Convenzione europea dei diritti umani è l'unico trattato regionale in materia dei diritti umani a non prevedere il diritto a un ambiente sano, o un suo equivalente. Il 29 settembre 2021 l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa approvava una risoluzione in cui esortava gli Stati membri a adottare un Protocollo Addizionale che tutelasse adeguatamente l'ambiente, incoraggiando «[...] the Council of Europe to recognise, in time, the intrinsic value of nature and ecosystems in the light of the interrelationship between human societies and nature» (Assemblea Parlamentare, Res. 2396, 29 settembre 2021, par. 6). Più di recente, il Comitato dei Ministri ha raccomandato che tutti i 46 Stati membri prendano attivamente in considerazione il riconoscimento del diritto umano a un ambiente pulito, sano e sostenibile (CM/Rec(2022)20, 27 settembre 2022).

¹⁹ Il primo caso in cui la Corte europea si è pronunciata sul tema è Corte europea dei diritti umani, 9 dicembre 1994, ricorso n. 16798/90, *Lopez Ostra c. Spagna*. Al par. 51 la Corte sanciva: «Severe environmental pollution may affect individuals' well-being and prevent them from enjoying their homes in such a way as to affect their private and family life adversely, without, however, seriously endangering their health».

²⁰ Corte europea dei diritti umani, 20 marzo 2008, ricorsi nn. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 e 15343/02, *Budayeva e altri c. Russia*. Al par. 133: «It has been recognised that in the context of dangerous activities the scope of the positive obligations under Article 2 of the Convention largely overlap with those under Article 8 (see Öneriyıldız, cited above, §§ 90 and 160). Consequently, the principles developed in the Court's case-law relating to planning and environmental matters affecting private life and home may also be relied on for the protection of the right to life».

²¹ O. W. PEDERSEN, *The European Court of Human Rights and International Environmental Law*, in *The Human Right to a Healthy Environment*, J. H. KNOX, R. PEJAN (eds.), Cambridge, 2018, p. 86 ss.

²² Corte europea dei diritti umani, 30 novembre 2004, ricorso n. 48939/99, *Öneriyıldız c. Turchia*, (caso di un'esplosione di gas in una discarica, il rischio che ciò si verificasse esisteva da anni ed era noto alle autorità da

Tra l'altro, la Corte ha più volte rilevato²³ che l'elemento cruciale per innescare la violazione dei diritti di cui all'art. 8 è l'esistenza di un effetto dannoso sulla sfera privata o familiare di una persona.

Più in generale, ai sensi dell'art 34 della Convenzione, una persona che presenta un ricorso deve poter dichiarare di essere vittima di una violazione della Convenzione stessa. Ciò significa in generale che il ricorrente deve essere direttamente interessato dalla violazione. L'art. 34, pertanto, non prevede la possibilità di un'*actio popularis*, come confermato dalla giurisprudenza della Corte²⁴. Questo limite ha delle ripercussioni, come vedremo, sulla possibilità, per le organizzazioni non governative, di fondare la propria controversia a livello nazionale sugli artt. 2 e 8 della CEDU.

3. Due facce del locus standi: l'esempio "virtuoso" di Urgenda e l'opportunità mancata di Climate Case Ireland

Una delle problematiche principali nell'ambito dei *climate cases* è determinata dalla legislazione nazionale in materia di legittimazione ad agire. Questa viene spesso invocata come parametro di rispetto del principio della separazione dei poteri, di fatto ergendosi come difesa della democrazia, in quanto tale difficilmente travalicabile. La questione si complica ulteriormente quando questa legislazione s'intreccia con la normativa rilevante all'interno della Convenzione europea dei diritti umani. I casi affrontati nel presente paragrafo presentano due profili d'interesse sul tema, a tratti paralleli e a tratti diametralmente opposti.

3.1 Una pietra miliare nell'applicazione degli standard della Corte europea

Nel 2015, un gruppo ambientalista olandese, la Fondazione *Urgenda* (dalle parole inglesi "*urgent*" e "*agenda*"), e circa novecento cittadini olandesi citavano in giudizio il governo olandese, pretendendo che mettesse in atto misure più efficaci per impedire il cambiamento climatico globale.

Il tribunale dell'Aia ordinava allo Stato olandese di limitare le emissioni di gas serra al 25% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2020, trovando l'attuale impegno del governo per

anni); Corte europea dei diritti umani, *Budayeva e altri c. Russia*, cit., (in questo caso le autorità erano consapevoli del pericolo di colate di fango e della possibilità che si verificassero); Corte europea dei diritti umani, 28 febbraio 2012, ricorsi nn. 17423/05, 20534/05, 20678/05, 23263/05, 24283/05 e 35673/05, *Kolyadenko e altri c. Russia*, (le autorità sapevano che in caso di piogge eccezionalmente pesanti sarebbe stata necessaria l'evacuazione); Corte europea dei diritti umani, 10 novembre 2004, ricorso n. 46117/99, *Taskin e altri c. Turchia*, (minaccia di inquinamento ambientale che potrebbe materializzarsi tra venti o cinquanta anni); Corte europea dei diritti umani, 27 gennaio 2009, ricorso n. 67021/01, *Tătar c. Romania*, (possibili rischi sanitari a lungo termine derivanti dalle emissioni di metalli pesanti derivanti dall'estrazione dell'oro).

²³ *Ex multis* Corte europea dei diritti umani, 22 maggio 2003, ricorso n. 41666/98, *Kyrtatos c. Grecia*, par. 52: «The crucial element which must be present in determining whether, in the circumstances of a case, environmental pollution has adversely affected one of the rights safeguarded [...] is the existence of a harmful effect on a person's private or family life and not simply the general deterioration of the environment».

²⁴ Corte europea dei diritti umani, 15 marzo 2012, ricorsi nn. 4149/04 e 41029/04, *Aksu c. Turchia*; Corte europea dei diritti umani, 29 aprile 2008, ricorso n. 13378/05, *Burden c. Regno Unito*; Corte europea dei diritti umani, 4 luglio 2017, ricorsi nn. 59573/09 e 65211/09, *Dimitras e altri c. Grecia* (decisione); Corte europea dei diritti umani, 24 gennaio 2019, ricorsi nn. 54414/13 e 54264/15, *Cordella e altri c. Italia*; Corte europea dei diritti umani, 9 giugno 2020, ricorso n. 74435/14, *Kalfagiannis e Pospert c. Grecia* (decisione).

ridurre le emissioni del 17% insufficiente al fine di soddisfare l'equo contributo dello Stato verso l'obiettivo delle Nazioni Unite di mantenere gli aumenti di temperatura globale entro 2°C rispetto alle condizioni preindustriali. I giudici concludevano che lo Stato ha il dovere di adottare misure di mitigazione del cambiamento climatico a causa della «severity of the consequences of climate change and the great risk of climate change occurring»²⁵. Per giungere a questa conclusione, il tribunale citava, senza applicarli direttamente, anche i principi della Convenzione europea dei diritti umani.

Presentavano appello sia il governo sia *Urgenda*. Quest'ultima, in via incidentale, contestando la decisione del tribunale secondo cui la fondazione non poteva invocare direttamente gli artt. 2 e 8 della Convenzione europea dei diritti umani nel procedimento in esame.

Il 9 ottobre 2018, la Corte d'Appello dell'Aia confermava la sentenza della Corte Distrettuale, concludendo che, non riuscendo a ridurre le emissioni di gas a effetto serra di almeno il 25% entro la fine del 2020, il governo olandese stesse agendo illegalmente in violazione del suo «*duty of care*» ai sensi degli artt. 2 e 8 della CEDU. La Corte accoglieva il ricorso di *Urgenda*, stabilendo che il governo olandese ha l'obbligo ai sensi della Convenzione europea di proteggere questi diritti dalla reale minaccia del cambiamento climatico. Nel fare ciò, respingeva la tesi del governo secondo cui la decisione della corte inferiore costituisce «an order to create legislation» o una violazione del principio di separazione dei poteri²⁶. In risposta a tali argomenti, la Corte affermava l'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, chiariva che nulla nell'art. 193 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea proibisce a uno Stato membro di intraprendere un'azione più ambiziosa rispetto all'UE nel suo complesso²⁷, né che le misure di adattamento adottate potessero compensare l'obbligo del governo di ridurre le emissioni di gas a effetto serra. Infine, affermava che la natura globale del problema non giustificava il mancato intervento del governo olandese.

Il governo olandese ha presentato ricorso alla Corte Suprema, che, il 20 dicembre 2019, ha confermato la decisione ai sensi degli articoli 2 e 8 della CEDU, con una sentenza che è stata definita «a landmark for future climate change litigation»²⁸.

²⁵ Corte distrettuale dell'Aia del 24 giugno 2015, causa n. C/09/456689/ HA ZA 13-1396, *Urgenda Foundation v. State of the Netherlands*, par. 4.83, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145. Ai fini di combattere il cambiamento climatico, l'art. 4 par. 2 dell'Accordo di Parigi stabilisce che ciascuno Stato «[...] shall prepare, communicate and maintain successive nationally determined contributions that it intends to achieve. Parties shall pursue domestic mitigation measures, with the aim of achieving the objectives of such contributions».

²⁶ Sentenza della Corte d'Appello dell'Aia del 9 ottobre 2018, causa n. 200.178.245/01, *The State of The Netherlands v. Urgenda Foundation*, ECLI:NL:GHDHA:2018:2591. Al par. 68: «the District Court correctly held that Urgenda's claim is not intended to create legislation, either by parliament or by lower government bodies, and that the State retains complete freedom to determine how it will comply with the order. The order also will in no way prescribe the substance which this legislation must have. For this reason alone, the order is not an 'order to enact legislation'. Moreover, the State has failed to substantiate why compliance with the order can only be achieved through creating legislation by parliament or by lower government bodies». Pertanto, poiché nessuna misura specifica è stata ordinata, non vi sarebbe alcuna violazione del principio della separazione dei poteri. I giudici, limitandosi a fissare un obiettivo – cui lo Stato è peraltro già vincolato dai suoi impegni internazionali – hanno lasciato allo Stato la scelta sui mezzi idonei a raggiungerlo, in alcun modo interferendo con la sfera di competenza riservata al potere esecutivo. Sul tema della separazione dei poteri cfr. *infra*, par. 4.2.

²⁷ Nel dicembre 2020, l'Unione europea ha presentato i suoi NDC (*Nationally Determined Contributions* – Contributi determinati a livello nazionale) aggiornati e rafforzati, con l'obiettivo di ridurre le emissioni di almeno il 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990.

²⁸ A. NOLLEKAEMPER, L. BURGERS, *A New Classic in Climate Change Litigation: The Dutch Supreme Court Decision in the Urgenda Case*, in *EJIL:Talk!*, 6 gennaio 2020, disponibile su www.ejiltalk.org. Per un'analisi dettagliata del

Nel par. 5 – titolato «Do articles 2 and 8 ECHR oblige the State to take measures?» – la Corte ha risposto a una serie di questioni relative alla portata e all'applicazione degli artt. 2 e 8 della CEDU.

Riconoscendo che gli artt. 2 e 8 impongono obblighi positivi agli Stati, la Corte Suprema si focalizza su un duplice impatto degli *standard* di interpretazione della Corte europea. In primo luogo, essa afferma che conformemente alla giurisprudenza consolidata della Corte europea dei diritti dell'uomo, le disposizioni della CEDU devono essere interpretate e applicate in modo da rendere le sue garanzie pratiche ed efficaci²⁹. Ciò dimostra che, nella sua valutazione, la Corte Suprema riconosce che l'interpretazione delle norme internazionali in materia di diritti umani dovrebbe dipendere dalla giurisprudenza internazionale in materia. In questo modo, afferma esplicitamente che prima di applicare tali norme in una causa interna, il giudice deve chiedersi come tali norme siano interpretate nella Corte di riferimento.

Come confermato dal par. 5.6.1, in cui la Corte procede ad esaminare il valore delle norme di interpretazione della CEDU per i tribunali olandesi³⁰, poiché la CEDU sottopone i Paesi Bassi alla giurisdizione della Corte europea dei diritti umani (art. 32 CEDU), i tribunali olandesi devono interpretare tali disposizioni come ha fatto la Corte europea dei diritti umani o interpretarle partendo dagli stessi *standard* di interpretazione utilizzati dalla Corte europea dei diritti umani.

In secondo luogo, al par. 5.8, la Corte Suprema afferma che, nonostante la natura globale del cambiamento climatico, gli artt. 2 e 8 della CEDU dovrebbero essere interpretati in modo tale da obbligare gli Stati contraenti a fare “la loro parte” per contrastare tale pericolo. Tale obbligo è ricavato, secondo la Corte Suprema, dal *no harm principle* di diritto internazionale³¹, così come evidenziato dal Preambolo della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC). Applicato alle emissioni di gas a effetto serra, il principio comporta che gli Stati possano essere chiamati a contribuire alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra. Questo approccio giustifica una responsabilità parziale: ogni Stato è responsabile per la propria parte e può quindi essere chiamato a rispondere al riguardo³².

caso e dei suoi punti di forza, si veda M. MONTINI, *Verso una giustizia climatica basata sulla tutela dei diritti umani*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2020, p. 506 ss.

²⁹ Sentenza della Corte Suprema dei Paesi Bassi del 20 dicembre 2019, causa n. 19/00135, *Urgenda Foundation v. State of the Netherlands*, ECLI:NL:2019:2006. Al par. 5.4.1: «According to established ECtHR case law, the provisions of the ECHR must be interpreted and applied so as to make its safeguards practical and effective. According to the ECtHR, this ‘effectiveness principle’ ensues from “the object and purpose of the Convention as an instrument for the protection of individual human beings”». Si vedano anche Corte europea dei diritti umani, 28 marzo 2000, ricorso n. 22492/93, *Kiliç c. Turchia*; e Corte europea dei diritti umani, 17 luglio 2014, ricorso n. 47848/08, *Centre for Legal Resources on behalf of Valentin Câmpeanu c. Romania*.

³⁰ Sentenza della Corte Suprema dei Paesi Bassi, *Urgenda Foundation v. State of the Netherlands*, cit., par. 5.6.1: «Pursuant to Articles 93 and 94 of the Dutch Constitution, Dutch courts must apply every provision of the ECHR that is binding on all persons. Because the ECHR also subjects the Netherlands to the jurisdiction of the ECtHR (Article 32 ECHR), Dutch courts must interpret those provisions as the ECtHR has, or interpret them premised on the same interpretation standards used by the ECtHR».

³¹ Sulla base del *no harm principle* gli Stati sono obbligati a non causare danni ambientali sul territorio di altri Stati. Più in generale, sulla responsabilità internazionale degli Stati in materia di cambiamento climatico si veda M. GERVAZI, *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*, Milano, 2017, p. 61 ss.

³² I Paesi Bassi avevano sostenuto che l'obiettivo del 25% si applicava alle “developed nations” intese come un gruppo, non ai singoli Paesi Bassi. La Corte ha respinto tale argomentazione, poiché lo Stato non aveva

Infine, e questo è uno degli aspetti più interessanti della sentenza, la Corte Suprema afferma che la mancanza di *victim status* di *Urgenda* di fronte alla Corte europea non intacca il diritto di *Urgenda* di avviare un procedimento nazionale. Ciò non priva *Urgenda* del potere di presentare ricorso conformemente al diritto olandese ai sensi dell'art. 3:305a del Codice civile olandese per conto dei residenti che sono vittime dirette (par. 5.9.3)³³. Pertanto, il fatto che *Urgenda* non sarebbe in grado di avviare un procedimento dinanzi alla Corte europea allo scopo di dimostrare una violazione dei diritti sanciti dagli artt. 2 e 8 della CEDU non incide sulla possibilità di invocare tali stessi diritti – sulla base degli stessi articoli – dinanzi al giudice nazionale. Questo passaggio, più di ogni altro, mostra l'impatto degli *standard* di interpretazione della Corte europea nella sentenza della Corte Suprema³⁴.

3.2 Problematiche del locus standi: il criterio del “transcendent need”

La rappresentanza collettiva, tuttavia, non è scevra di difficoltà. Essa si scontra potenzialmente con la legislazione domestica in tema di accesso alla giustizia, particolarmente in quegli Stati che non riconoscono la possibilità di un'azione collettiva, ma che potrebbero, in qualche misura, essere aperti ad un'eccezione quando vengono in gioco interessi di un certo livello.

dimostrato il motivo per cui una percentuale inferiore dovesse essere applicabile ai Paesi Bassi. Si veda A. NOLLKAEMPER, L. BURGERS, *A New Classic in Climate Change Litigation*, cit.: è rilevante che i Paesi Bassi appartengano agli Stati con le più alte emissioni pro capite al mondo. Inoltre, lo Stato non è riuscito a dimostrare che la riduzione del 25 per cento entro la fine del 2020 sarebbe stata un onere irragionevole o insopportabile ai sensi della giurisprudenza della Corte europea. Del resto, ciò è perfettamente coerente con le disposizioni dell'Accordo di Parigi, nella parte in cui prevedono che ciascuno Stato debba presentare, a cadenza quinquennale, i propri NDC, e con il principio delle *common but differentiated responsibilities* adottato dall'UNFCCC. Si veda S. JOLLY, A. TRIVEDI, *Principle of CBDR-RC: Its Interpretation and Implementation Through NDCS in the Context of Sustainable Development*, in *Washington Journal of Environmental Law and Policy*, 2021, p. 309 ss; e M. MONTINI, *Verso una giustizia climatica*, cit., p. 514-515, sugli obblighi principali derivanti dall'Accordo di Parigi.

³³ L'art. 3:305a del codice civile olandese garantisce la possibilità delle “*class action*”, affermando che qualunque ente che risulti dal proprio statuto come portatore di interessi specifici – e.g. quello ambientale – può far valere in giudizio «a legal claim that intends to protect similar interests of other persons», allo scopo di ottenere i seguenti rimedi: «[...] in order to force the defendant to disclose the judicial decision to the public, in a way as set by court and at the costs of the persons as pointed out by the court. It cannot be filed in order to obtain compensatory damages (3); A legal action as meant in paragraph 1 cannot be based on specific behaviour as far as the person who is harmed by this behaviour opposes to this (4); A judicial decision has no effect with respect to a person whose interests are protected by the legal action, but who has made clear that he does not want to be affected by this decision, unless the nature of the judicial decision brings along that it is not possible to exclude this specific person from its effect (5)».

³⁴ Una considerazione in merito va tuttavia fatta, poiché attiene al tema della diretta applicabilità della Convenzione europea. I Paesi Bassi adottano un approccio “monista” al diritto internazionale e conferiscono alla CEDU lo stesso rango giuridico del diritto interno. I tribunali di Stati “dualisti” preferiscono fare affidamento sulle leggi nazionali anziché su fonti esterne. H. KELLER, A. STONE SWEET (eds.), *A Europe of Rights: The Impact of the ECHR on National Legal Systems*, Oxford, 2008; L. R. HELFER, A. M. SLAUGHTER, *Towards a Theory of Effective Supranational Adjudication*, in *Yale Law Jour.*, 1997, p. 332 ss. Sulla diretta applicabilità della Convenzione europea in Italia, ancora oggetto di dibattito, si vedano i contributi presentati al *webinar* della SIDI del 3 dicembre 2020, intitolato “Diretta applicabilità della CEDU. *Quo vadis* dopo la sentenza Padula delle Sezioni Unite?”, i cui atti sono pubblicati in *Diritti umani e diritto internazionale* vol. 1, 2022. È bene notare, tuttavia, come l'impatto delle fonti di diritto internazionale, e in particolare della CEDU, non sia necessariamente limitato dalla scelta di un approccio “dualista”, che non preclude la possibilità che la giurisprudenza dei tribunali internazionali, come la Corte europea dei diritti umani, abbia avuto un ruolo e sia stata considerata nella fase deliberativa ed euristica. Si veda J. BELL, *The Argumentative Status of Foreign Legal Arguments*, in *Utrecht Law Review*, 2012, p. 8 ss.

Friends of the Irish Environment (FIE) presentava ricorso nel 2017 presso la *High Court* sostenendo che l'approvazione da parte del governo irlandese del National Mitigation Plan (da ora, il Piano) violava l'*Ireland's Climate Action and Low Carbon Development Act* del 2015 (da ora, l'Atto del 2015), la Costituzione irlandese e la Convenzione europea dei diritti umani, in particolare il diritto alla vita e il diritto alla vita privata e familiare. FIE sosteneva che il Piano, che mirava a passare a un'economia a basse emissioni di carbonio entro il 2050, era incoerente con la legge e gli impegni dell'Irlanda in materia di diritti umani perché non era progettato per ottenere riduzioni sostanziali delle emissioni a breve termine. Il caso veniva discusso davanti alla High Court il 22 gennaio 2019. FIE chiedeva alla *High Court* di annullare la decisione del governo di approvare il Piano e, se del caso, di ordinare la stesura di un nuovo piano.

Il 19 settembre 2019, la Corte dava ragione al governo. I giudici respingevano l'argomentazione secondo cui il Piano non era valido per non aver raggiunto sostanziali riduzioni delle emissioni a breve termine, concludendo che la legge non richiedeva particolari obiettivi intermedi. La Corte affermava che il governo aveva adeguatamente esercitato la discrezionalità politica offerta dalla legge, spiegando che il Piano era solo un primo passo nel raggiungimento degli obiettivi per la transizione a un'economia a basse emissioni e sostenibile per l'ambiente entro il 2050, che sarebbe oggetto di revisione e aggiornamento. La Corte concludeva che FIE era legittimata a presentare rivendicazioni basate sui diritti, ma respingeva l'argomento secondo cui il governo aveva violato la Costituzione irlandese e gli impegni ai sensi della Convenzione europea dei diritti umani perché il Piano era solo «one, albeit extremely important, piece of the jigsaw».

FIE ha presentato ricorso direttamente alla Corte Suprema, sulla base dell'esistenza di circostanze eccezionali dettate dall'urgenza che circonda l'adozione di misure ambientali correttive. Il 31 luglio 2020, la Corte Suprema ha ribaltato la sentenza della *High Court*, annullando il Piano perché *ultra vires* rispetto all'Atto del 2015. Tuttavia, nella sua sentenza, la Corte Suprema ha affermato che *Friends of the Irish Environment* non era legittimata a presentare ricorsi sulla base della CEDU³⁵.

In effetti, la Corte Suprema ha ribadito che nel diritto irlandese non esiste un'*actio popularis* e, inoltre, che la Costituzione irlandese non prevede uno *jus tertii*, il che significa che FIE non potrebbe nemmeno rappresentare gli interessi di altri³⁶. Pur allineandosi alle conclusioni raggiunte dal giudice supremo in *Urgenda*, ovvero che la mancanza di *victim status* dinanzi alla Corte europea non inciderebbe sulla possibilità di presentare ricorso nel diritto interno, la Corte Suprema ha fondato la sua analisi sulla regola generale elaborata dalla giurisprudenza irlandese, secondo cui, per essere legittimato, il ricorrente deve essere in grado di dimostrare che i diritti di cui gode hanno subito una effettiva – o potenziale – interferenza dannosa a causa del provvedimento la cui costituzionalità è in questione³⁷. I giudici hanno ammesso, tuttavia, che, poiché si tratta di una “*rule of practice*”, essa è soggetta ad espansione,

³⁵ Per un'analisi critica della sentenza e del suo impatto effettivo, si veda V. ADELMANT, P. ALSTON, M. BLAINEY, *Human Rights and Climate Change Litigation: One Step Forward, Two Steps Backwards in the Irish Supreme Court*, in *Journal of Human Rights Practice*, 2021, p. 1 ss.

³⁶ Sentenza della Corte Suprema d'Irlanda del 31 luglio 2020, causa n. 205/19, *Friends of the Irish environment v. the Government of Ireland*, [2020] IESC 49., par. 5.37. La Corte Suprema ha riportato, discostandosene, la posizione del giudice di primo grado, secondo il quale il *locus standi* di FIE andava riconosciuto sulla base di «important issues of a constitutional nature which affected both its own members and the public at large, as well as significant issues in relation to environmental concerns».

³⁷ Sentenza della Corte Suprema d'Irlanda del 9 luglio 1980, causa n. 173/77, *Cabill v. Sutton*, 1980 WJSC-SC 694, par. 284.

eccezione o qualificazione quando la giustizia del caso lo richiede. In tal senso, poiché la considerazione fondamentale nell'esercizio della giurisdizione dei tribunali è quella di garantire che le persone non siano pregiudicate dall'ingiusta privazione di un diritto costituzionale, vi saranno casi in cui la mancanza di *locus standi* può essere trascurata se, nelle circostanze del caso, vi è un “*transcendent need*”³⁸. D'altra parte, la Corte Suprema, al par. 7.18, ha dichiarato che non era stato fatto alcun “tentativo reale” per spiegare perché FIE avesse avviato questo procedimento e perché singoli querelanti non avessero avviato il procedimento, o cercato di intervenire. Del resto, «[i]t is not suggested that the potential class of individual plaintiffs (which is very extensive indeed) suffers from any vulnerability or would face any difficulty in asserting the claim or that the claim would in any way be limited if brought by individuals»³⁹. Questo passaggio, che *prima facie* sancisce la definitiva mancanza di *locus standi* di FIE, in realtà sottolinea come la questione non sia affatto insuperabile. A parere di chi scrive, la chiusura prospettata dalla Corte Suprema suggerisce invece che sulla base dell'eccezione di cui sopra – «where there would be a real risk that important rights would not be vindicated unless a more relaxed approach to standing were adopted» – la questione della rappresentanza, in sé intrinsecamente legata all'equità intergenerazionale⁴⁰, potrebbe in futuro essere sollevata nuovamente, per essere affrontata e – possibilmente – superata. In effetti, al par. 9.5 della sentenza in esame, dopo aver affermato che FIE non aveva argomentato a sufficienza la sussistenza di un autonomo diritto a un ambiente sano, la Corte Suprema conclude affermando che la possibilità di invocare diritti e obblighi di rango costituzionale non è esclusa, ma che potrebbe essere affrontata in un “*appropriate case*”, lasciando tuttavia aperta la domanda su quali potrebbero essere le caratteristiche di quest'ultimo. Pertanto, parrebbe che la reale questione attenga al rango conferito al valore dell'ambiente, e non alla problematica procedurale della mancanza di legittimazione, erroneamente adoperata come indice rivelatore della violazione del principio di separazione dei poteri.

³⁸ Nello specifico, i giudici menzionano, come eccezioni accettabili, quelle date dai diritti degli “*unborn*” e dei detenuti con disturbi psichiatrici. Sul tema O. KELLEHER, *A critical appraisal of Friends of the Irish Environment v. Government of Ireland*, in *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 2020, p. 145: «It is difficult to see how a case, taken by an NGO with a bona fide interest in environmental protection and climate action and strong track record in environmental litigation, challenging a systemic environmental issue that affects the wider community is all that different from these earlier cases. Like those earlier cases that recognized an exception to the general standing rules, those whose interests are prejudiced by the government's inadequate response to climate change are ‘the most vulnerable and disadvantaged members of our society’. [...] Given the urgent, far-reaching and unprecedented threat runaway climate change poses to a panoply of rights, it is questionable whether the nominal addition of an individual plaintiff would have made the constitutional rights arguments canvassed any more concrete».

³⁹ Corte Suprema d'Irlanda, *Friends of the Irish environment v. the Government of Ireland*, cit., par. 7.18.

⁴⁰ Cfr. *infra* par. 4. Gli approcci attualmente esistenti con riguardo alla questione della legittimazione sono particolarmente poco adatti per rispondere ai danni causati dal cambiamento climatico. Nonostante l'alta probabilità che questi i danni si concretizzeranno nel prossimo futuro se non saranno attuate adeguate misure di mitigazione, coloro che potrebbero essere più colpiti potrebbero non aver subito alcun danno ancora. Si veda E. FISHER, E. SCOTFORD, E. BARRITT, *The Legally Disruptive Nature of Climate Change*, in *Mod. Law. Rev.*, 2017, p. 185: «[the] indirect, intergenerational and community-wide nature of climate change means that the standing of litigants where they are raising climate change issues does not easily sit with many forms of standing doctrine». Ancora, in V. ADELMANT, P. ALSTON, M. BLAINEY, *Human Rights and Climate Change Litigation*, cit., p. 7, in cui si considerano «ways in which standing rules can be liberalized and made more conducive to promoting environmental justice in the context of the single most important challenge confronted by societies for the remainder of the twenty-first century».

4. L'equità intergenerazionale come limite alla partecipazione democratica o sua realizzazione?

Come anticipato sopra⁴¹, il tema dell'equità intergenerazionale è strettamente correlato all'approccio collettivo. È un concetto che affonda le sue radici filosofiche in dottrine religiose e culturali, ma che vede il suo riconoscimento giuridico internazionale – seppur non vincolante – nella prima azione internazionale sul tema della protezione ambientale, la Dichiarazione di Stoccolma del 1972, che al Principio 1 sancisce la “solenne responsabilità” dell'uomo di preservare e migliorare l'ambiente nell'interesse delle generazioni presenti e future.

L'equità intergenerazionale comporta che le generazioni presenti siano in qualche misura responsabili delle condizioni in cui lasciano il pianeta alle generazioni future⁴². Il tema è ripreso esplicitamente nel caso oggetto d'esame nel presente paragrafo⁴³, ed è messo a confronto con quello che viene considerato il limite principale della giurisdizione nazionale in tema di cambiamento climatico. Si tratta dei casi in cui le Corti hanno negato che la questione fosse giustiziabile a causa del fatto che rientrava nella sfera di competenza del governo eletto e non di quella degli organi giudiziari⁴⁴.

4.1 Un “contratto fra generazioni”

Nel febbraio 2020, un gruppo di giovani tedeschi ha presentato ricorso contro la legge federale tedesca sulla protezione del clima (“*Bundesklimaschutzgesetz*” o “KSG”) presso la Corte costituzionale federale, deducendone l'illegittimità, per contrarietà ai diritti umani costituzionalmente riconosciuti, nella parte in cui prefissava l'insufficiente obiettivo di ridurre le emissioni del 55% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030⁴⁵. Infatti, l'obiettivo del KSG per

⁴¹ Cfr. *supra* par. 1.

⁴² Per un approfondimento sul concetto di equità intergenerazionale E. BROWN WEISS, *Intergenerational Equity*, voce in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. Sui suoi fondamenti teorici, E. BROWN WEISS, *In Fairness To Future Generations and Sustainable Development*, in *Am.Un.Int.Law Rev.*, 8, 1992, p. 19 ss. Di particolare rilevanza la questione dei diritti e degli obblighi. Si discute se il principio di equità intergenerazionale trasmetta anche diritti, con obblighi correlati a carico della generazione presente. In tale contesto, gli obblighi della generazione attuale nei confronti delle generazioni future costituirebbero obblighi o doveri per i quali non esistono diritti correlati, perché non esistono ancora determinate persone alle quali il diritto si attribuisce. Secondo la ricostruzione di Weiss, i diritti delle generazioni future potrebbero essere più simili a “*group rights*” che proteggono interessi in comune. In questo senso essi rappresenterebbero «valued interests that attach to future generations» e che i rappresentanti delle generazioni future potrebbero proteggere. Da questo punto di vista, appare rilevante l'*Advisory Opinion OC-23/17 on the Environment and Human Rights* della Corte interamericana dei diritti umani, in cui i giudici hanno affermato che «[t]he human right to a healthy environment has been understood as a right that has both individual and also collective connotations. In its collective dimension, the right to a healthy environment constitutes a universal value that is owed to both present and future generations [...]».

⁴³ Sebbene né in *Urgenda* né in *Climate case Ireland* venga fatta esplicita menzione dell'equità intergenerazionale, in entrambi i casi l'approccio collettivo e precauzionale sottende la comprensione della necessità di tutelare l'ambiente non solo in via attuale ma anche, e soprattutto, verso il futuro. Cfr. *supra* par. 3.

⁴⁴ Per una disamina del rapporto tra sentenze dei giudici e decisioni politiche dei governi nell'ambito del cambiamento climatico, si veda anche L. MAGI, *Giustizia climatica e teoria dell'atto politico: tanto rumore per nulla*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2021, pp. 1030-1049.

⁴⁵ Corte costituzionale federale, 24 marzo 2021, ricorsi nn. BvR 2656/18/1, BvR 78/20/1, BvR 96/20/1, BvR 288/20, *Neubauer et al v. Germany*, ECLI:DE:BVerfG:2021:rs20210324.1bvr265618.

il 2030 non teneva conto dell'obbligo imposto dall'Accordo di Parigi allo Stato tedesco di limitare l'aumento globale della temperatura ben al di sotto dei 2°C. Per raggiungere tali obiettivi dell'Accordo di Parigi, la Germania avrebbe dovuto ridurre le sue emissioni del 70% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030. Le loro rivendicazioni derivavano principalmente da presunte violazioni del diritto fondamentale ad un futuro coerente con la dignità umana sancito dall'articolo 1 e del diritto fondamentale alla vita e all'integrità fisica sancito dall'art. 2 della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 20a della Costituzione, che vincola il processo politico a tutela delle generazioni future.

I ricorrenti hanno chiesto alla Corte costituzionale federale di dichiarare che il legislatore tedesco aveva violato la Costituzione e che era tenuto ad emanare nuove quote di riduzione per garantire che le emissioni della Germania fossero mantenute il più possibile basse, tenendo conto del principio di proporzionalità.

Il 29 aprile 2021, la Corte costituzionale federale ha dichiarato che alcune parti del KSG erano incompatibili con i diritti fondamentali⁴⁶. La Corte ha rilevato che l'art. 20a della Costituzione non solo obbliga il legislatore a proteggere il clima e mirare a raggiungere la neutralità climatica, ma che riguarda anche «how environmental burdens are spread out between different generations». I giudici federali hanno affermato che il legislatore non aveva proporzionalmente distribuito il bilancio tra le generazioni attuali e future⁴⁷, sostenendo che non si può permettere a una generazione di consumare grandi porzioni del bilancio di CO2 sopportando una quota relativamente minore dello sforzo di riduzione, se ciò comporta lasciare le generazioni successive con un drastico onere di riduzione e così «expose their lives to serious losses of freedom».

Inoltre, la Corte, accettando la ricostruzione proposta dai ricorrenti, ha sottolineato il vincolo posto dall'art. 20a al processo democratico, affermando che nell'art. 20a la protezione dell'ambiente è elevata a “questione di importanza costituzionale” perché il processo politico democratico – sotteso alla emanazione delle leggi ordinarie – è organizzato secondo un'ottica a più breve termine basata su cicli elettorali. Ciò comporta un rischio strutturale che la sede parlamentare sia meno reattiva nell'affrontare le questioni ecologiche che devono essere perseguite nel lungo periodo. Infine, sostiene la Corte, «[i]t is also because future generations – those who will be most affected – naturally have no voice of their own in shaping the current political agenda». Pertanto, nella sentenza in esame, la Corte non sembra fuggire al confronto con le istituzioni democratiche, ma, al contrario, propone delle ragioni che giustificano questa apparente erosione del principio di separazione dei poteri.

4.2 *La separazione dei poteri: “un'intrusione” dei giudici?*

⁴⁶ La Corte costituzionale federale ha ordinato al legislatore di stabilire disposizioni chiare per gli obiettivi di riduzione dal 2031 in poi entro la fine del 2022. In risposta alla decisione, i legislatori federali hanno approvato un disegno di legge che approva un KSG adattato che richiede, come minimo, una riduzione delle emissioni del 65% dai livelli del 1990 entro il 2030, la quale è in vigore dal 31 agosto 2021. Vale la pena notare che la risposta del governo nella persona della Ministra dell'Ambiente Svenja Schulze si è concretizzata nella proposta di un vero e proprio “contratto intergenerazionale sul clima”.

⁴⁷ Corte costituzionale federale, *Neubauer et al v. Germany*, cit., par. 183 (traduzione inglese ufficiale): «[...] As intertemporal guarantees of freedom, fundamental rights afford the complainants protection against the greenhouse gas reduction burdens imposed by Art. 20a GG being unilaterally offloaded onto the future [...]».

Il principio di separazione dei poteri è una delle argomentazioni più utilizzate dai giudici per motivare l'inaammissibilità dei *climate cases*⁴⁸. Tuttavia, la tesi non pare sufficiente ad arginare – o a delegittimare – il fenomeno del contenzioso climatico.

La struttura costituzionale dei governi della maggior parte delle nazioni in Europa si basa sul principio della separazione dei poteri, pilastro dello Stato di diritto, sorto dall'esigenza di proteggere i cittadini contro gli arbitri del sovrano⁴⁹. Per quanto riguarda il ruolo della magistratura in alcuni *climate cases*, sorge il dubbio che le decisioni dei giudici si risolvano in un attivismo giudiziario che supera i confini riservati al potere giudiziario⁵⁰.

Dall'altro lato, si sostiene invece che tali decisioni giudiziarie confermino un sistema di lavoro di separazione dei poteri fondato sul “*right to justification*”⁵¹. Secondo questa teoria, che vede nel “diritto alla giustificazione” il vero fondamento delle democrazie liberali, i giudici nei *climate cases* spingono coloro che esercitano il potere pubblico a giustificare meglio le loro scelte alla luce di conoscenze scientifiche consolidate, allo scopo di proteggere l'autonomia individuale delle generazioni future⁵². In tal senso, “l'ingerenza” dei giudici non mette sotto

⁴⁸ Per menzionarne alcuni: *Plan B Earth v. The Secretary of State for Business, Energy and Industrial Strategy*, 2021, (presunta violazione da parte del governo del *Climate Change Act* del 2008 per mancata revisione del suo obiettivo di riduzione delle emissioni, negata sulla base della “discrezionalità del governo”); *Family Farmers and Greenpeace Germany v. Germany*, 2019 (presunta violazione dei diritti costituzionali dei querelanti con un'azione insufficiente a raggiungere i suoi obiettivi di riduzione delle emissioni di gas serra entro il 2020, negata sulla base della discrezionalità governativa); *Association of Swiss Senior Women for Climate Protection v. Federal Department of the Environment, Transport, Energy and Communications*, 2016 (adeguatezza degli obiettivi di mitigazione dei cambiamenti climatici e delle misure di attuazione del governo svizzero e possibile violazione dei diritti umani, rigettata perché considerata una “materia per il processo democratico, non giudiziario”. È stato presentato ricorso alla Corte europea dei diritti umani nel 2020, rendendolo il primo caso in materia di cambiamento climatico ad essere sollevato davanti alla Corte europea dopo l'esaurimento dei ricorsi interni. Nel 2022 è stato riferito alla Grande Camera).

⁴⁹ Si vedano i *Due trattati sul governo* di John Locke (1690) e, per la *trias politica*, *Lo spirito delle leggi* di Montesquieu (1748). Sul tema, E.G. 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*, 14 luglio 2021, disponibile su www.federalismi.it, secondo cui: «[i]n nuce, nella sua stessa struttura, è possibile individuare già l'evoluzione del principio fondante il costituzionalismo moderno. Montesquieu afferma che è necessario che il sistema dei poteri dello stato sia congegnato in modo tale che ciascuno possa controllare e, se necessario, frenare l'altro: si tratta, dunque, di una visione strettamente negativa del principio (un potere come limite dell'altro)».

⁵⁰ Ad esempio, in *Urgenda*, la Corte Suprema ha stabilito la politica climatica in luogo del governo senza una base giuridica specifica (solo sulla base di istituti di diritto civile). Mentre in un caso nel 2003 la Corte Suprema aveva adottato un tono più sobrio e aveva deciso che la magistratura non era autorizzata a ordinare al legislatore di emanare una legislazione. Pertanto, una strada più conservatrice era di fatto possibile. Si vedano in proposito L. F. M. BESSELINK, *Supreme Court of the Netherlands (Hoge Raad der Nederlanden), 21 March 2003, Civil Chamber, No. C01/327HR. Stichting Waterpakt, Stichting Natuur en Milieu, Vereniging Consumentenbond and three othe*, in *Comm. M. Law Rev.*, 2004, p. 1429 ss; e B. MAYER, *Climate Change Mitigation as an Obligation under Human Rights Treaties?*, in *Am.Jour.Int.Law*, 2021, p. 409 ss.

⁵¹ R. FORST, *Critica dei rapporti di giustificazione. Prospettive di una teoria politica critica* (trad. it.), Torino, 2013.

⁵² C. ECKES, *Comparing cases in Germany and the Netherlands*, in *Verfassungsblog*, 10 maggio 2021, disponibile su www.verfassungsblog.de. L'Autrice affronta in maniera critica il concetto di “legittimazione democratica”, affermando che: «[c]onstitutional democracies are committed to an understanding that democratic legitimacy is not necessarily improved by greater majoritarianism. By allocating different functions to the three branches, executive, legislature, and judiciary, separation of powers aims to ensure that the tension between law and majoritarian politics is perpetuated and that neither law nor politics dominates the other. The judiciary has the important function of protecting individual autonomy as a crucially necessary element». Si veda anche L. BURGERS, *Should Judges Make Climate Change Law?*, cit., p. 55 ss. Qui si sottolinea il ruolo dell'ambiente come “*prerequisite for democracy*”, e la funzione “aggiornatrice” delle decisioni giudiziarie, le quali rappresentano «the voice of democracy: they confirm a societally changed interpretation of the law not (yet) made explicit by legislators».

pressione il principio di separazione dei poteri, ma in realtà contribuisce alla sua piena realizzazione.

Del resto, vale la pena prendere in considerazione l'approccio collettivo che si considera alla base dei *climate cases* affrontati finora. Da questo punto di vista, appare rilevante l'art. 13 CEDU (diritto a un ricorso effettivo)⁵³, in relazione alle violazioni degli artt. 2 e 8 fin qui menzionate. Se riconosciamo, come previsto da alcuni dei casi sopracitati, che le generazioni future subiranno direttamente le conseguenze delle decisioni di oggi, è possibile, attraverso la lente offerta dall'art. 13, prevedere la violazione causata dal privare le generazioni future della loro rappresentazione. Come si è visto in *Neubauer*, «future generations – those who will be most affected – naturally have no voice of their own in shaping the current political agenda». Inoltre, abbiamo raggiunto un punto nella storia umana in cui la maggior parte dei danni causati dal cambiamento climatico non sarà reversibile. Ciò significa che le generazioni future non avranno modo di ottenere un rimedio efficace davanti a un'autorità nazionale – o internazionale – se non invociamo i loro diritti oggi.

Pertanto, per quanto attiene alla possibilità di sollevare il caso, la separazione dei poteri non pare una dottrina convincente. Ciò è parzialmente diverso se si discute della possibilità di ottenere ordini di ingiunzione⁵⁴. Si tratta di un argomento ricorrente quando si parla di separazione dei poteri, che può costituire un limite a quanto la giurisdizione nazionale può ottenere. Tuttavia, esso non dev'essere necessariamente inteso in tal senso. L'assenza di un'ingiunzione di obiettivi specifici può considerarsi anche un'alternativa più flessibile e forse più efficace, comportando un monitoraggio “per gradi” più rapido e immediato, e mantenendo aperto un canale di dialogo con le istituzioni.

5. Corti nazionali e Corte europea: un dialogo “a più voci”

Le questioni del “*follow-up*” e dell'impatto effettivo della giurisprudenza domestica sono complicate da numerosi fattori. Tra questi, bisogna tenere conto delle differenze tra legislazioni e sistemi giudiziari, nonché quelle politiche⁵⁵.

⁵³ Del resto, l'art. 1 CEDU prevede l'obbligo per gli Stati di assicurare «a ogni persona sottoposta alla loro giurisdizione i diritti e le libertà enunciati nel titolo I della (...) Convenzione». Pertanto, sono principalmente le autorità nazionali a dover attuare e far rispettare i diritti e le libertà sanciti dalla Convenzione, lasciando alla Corte un ruolo meramente sussidiario. Peraltro, il requisito della “effettività” del ricorso è stato interpretato in maniera progressivamente più restrittiva dai giudici di Strasburgo, dovendo risultare esistente, disponibile e appropriato sulla base delle circostanze del caso concreto (*ex multis*, Corte europea dei diritti umani, 10 settembre 2010, ricorso n. 31333/06, *McFarlane c. Irlanda*; Corte europea dei diritti umani, 27 agosto 2015, ricorso n. 46470/11, *Parrillo c. Italia*; Corte europea dei diritti umani, 13 dicembre 2012, ricorso n. 22689/07, *De Souza Ribeiro c. Francia*).

⁵⁴ Tribunale di primo grado di Bruxelles, 17 giugno 2021, causa n. 2015/4585/A, *VZW Klimaatzaak v. Kingdom of Belgium & Others*. Il tribunale ha riconosciuto «un effet néfaste direct sur la vie quotidienne des générations actuelles et future» (par. 61), sulla base degli artt. 2 e 8 CEDU, come interpretati dalla Corte europea. Anche se i giudici hanno ritenuto che il governo avesse violato il suo dovere di diligenza, si sono tuttavia rifiutati di fissare obiettivi specifici di riduzione sulla base dell'argomentazione della separazione dei poteri, il che ha indotto VZW a proporre appello.

⁵⁵ In tal senso, P. PUSTORINO, *Cambiamento climatico e diritti umani*, cit., p. 600: «[...] ciò pone tuttavia la questione del difetto di uniformità fra i regimi giuridici applicati dai singoli Stati, posto che soltanto le corti nazionali più sensibili, lungimiranti e indipendenti rispetto ai governi nazionali hanno già adottato o verosimilmente adotteranno nel breve periodo un approccio del genere, imponendo in questo modo ai rispettivi governi

Tuttavia, il parametro delle norme della Convenzione europea dei diritti umani – così come interpretate dalla Corte europea – può offrire, almeno in parte, un terreno comune per la giurisprudenza nazionale attraverso l'Europa. D'altro canto, questo processo conduce potenzialmente nella direzione di evidenziare una omogeneità di vedute tra gli Stati membri della CEDU, la quale può a sua volta influenzare la Corte di Strasburgo.

5.1 Un "common ground" per la giurisprudenza delle Corti in Europa

Nel suo ricorso in *Climate Case Ireland*⁵⁶, *Friends of the Irish Environment* ha fatto ampio affidamento su *Urgenda* e ha suggerito alla Corte Suprema irlandese di considerare il ragionamento della Corte Suprema dei Paesi Bassi convincente quanto alla corretta applicazione della CEDU ai cambiamenti climatici⁵⁷. *Friends of the Irish Environment* ha sostenuto che, se l'interpretazione pertinente della Convenzione stabilita dalla Corte Suprema olandese è corretta, ne consegue, sulla base dei fatti, che anche l'Irlanda viola gli obblighi che le incombono ai sensi della Convenzione. La Corte Suprema irlandese, nel (non) affrontare il tema, si è basata largamente sulle considerazioni del giudice di primo grado, il quale aveva concluso che *Urgenda* si distingueva da *Climate Case Ireland* sulla base del fatto che in quest'ultimo caso «no particular statutory framework had been impugned»⁵⁸. Nel giungere a questa conclusione, di fatto prendeva in considerazione la decisione della Corte Suprema olandese.

A sua volta, la Corte costituzionale federale in *Neubauer*⁵⁹, nell'affermare la necessità di specificare ulteriori obiettivi di riduzione in tempo utile, menziona, come fonte "of prime relevance" il ragionamento della Corte Suprema irlandese in *Climate Case Ireland*⁶⁰. Un'ulteriore menzione del caso è fatta al par. 161 della stessa sentenza, in cui viene citata anche la decisione della Corte Suprema olandese in *Urgenda*⁶¹. *Urgenda* è senza dubbio il caso che viene menzionato più di frequente⁶². In *Neubauer* viene citato quattro volte⁶³, in *Klimatická žaloba*

obblighi rafforzati rispetto ad altri Paesi, che si gioveranno del vantaggio economico conseguente alla previsione di obblighi ulteriori imposti ad altri Stati».

⁵⁶ Cfr. *supra* par. 3.2.

⁵⁷ Le argomentazioni contrarie del governo irlandese appaiono almeno parzialmente condivisibili quanto alle problematiche che sollevano. In primo luogo, si ammoniscono i giudici nazionali circa il peso da attribuire alle decisioni di altri tribunali nazionali ai sensi della Convenzione nei casi in cui la stessa Corte europea non abbia affrontato la questione. Si è sottolineato che uno Stato firmatario della Convenzione non gode del diritto di adire la Corte europea per suggerire che l'interpretazione data alla Convenzione dal proprio ordinamento giuridico nazionale, che era sfavorevole allo Stato, era errata. Inoltre, il governo ha suggerito che FIE non ha stabilito i requisiti ritenuti necessari per attribuire un peso significativo alla sentenza di un tribunale nazionale sulle questioni relative alla Convenzione. Si è detto che lo status preciso della CEDU nel diritto olandese non è stato stabilito ed è stato inoltre suggerito che i Paesi Bassi applicano un sistema monista in base al quale, a differenza dell'Irlanda, i trattati internazionali possono incidere sul diritto interno senza la necessità di una legislazione.

⁵⁸ Corte Suprema d'Irlanda, *Friends of the Irish environment v. the Government of Ireland*, cit., par. 5.17.

⁵⁹ Cfr. *supra* par. 4.1.

⁶⁰ Corte costituzionale federale, *Neubauer et al. v. Germany*, cit., par. 253.

⁶¹ *Ivi*, par. 161: qui nell'ambito dell'interpretazione dello *Special Report* dell'IPCC, *Global Warming of 1.5°C*, 2018, cit.

⁶² Tutti i ricorsi nazionali ne fanno menzione, e gran parte delle decisioni lo prendono in considerazione (anche qui, si consulti il database del Sabin Centre, disponibile su www.climatecasechart.com).

⁶³ Corte costituzionale federale, *Neubauer et al. v. Germany*, cit.

CR c. Repubblica Ceca addirittura dieci volte⁶⁴. In *VZW Klimaatzaak c. Belgio*, il tribunale condivide l'interpretazione offerta dalla Corte Suprema olandese, affermando che la dimensione globale del problema del riscaldamento climatico non sottrae i poteri pubblici belgi ai loro obblighi derivanti dagli artt. 2 e 8 della CEDU⁶⁵.

La Corte municipale di Praga definisce la sentenza in *Urgenda* “*inspiring*” e si basa largamente sul ragionamento della Corte Suprema olandese per affrontare la questione dell'applicazione degli *standard* offerti dagli artt. 2 e 8 CEDU⁶⁶. Procedo ad utilizzarli come base interpretativa degli obblighi derivanti dall'Accordo di Parigi, condividendo la considerazione della Corte Suprema olandese, e affermando che se il governo avesse adempiuto correttamente ai suoi obblighi, il cambiamento climatico sarebbe stato più mite ed evitarlo, come sancito dall'art. 2(1)(a) dell'Accordo di Parigi, sarebbe stato più probabile⁶⁷.

Appare rilevante notare che l'effetto di tali interconnessioni e “trascinamenti”⁶⁸ può essere apprezzato anche nella fase di preparazione del ricorso, in cui il riferimento a casi “gemelli” risolti in maniera favorevole ai ricorrenti viene utilizzato allo scopo di invocare le medesime argomentazioni giuridiche⁶⁹.

I casi costruiti sul rispetto degli artt. 2 e 8 della Convenzione europea dei diritti umani possono contare su *standard* interpretativi elaborati dalla prolifica giurisprudenza della Corte europea. Infatti, sebbene la sentenza *Urgenda* abbia avuto un impatto diverso a seconda dello Stato in cui si è svolto il procedimento, essa è tuttavia costantemente menzionata da quasi tutte le sentenze, che i diritti siano stati riconosciuti o meno⁷⁰. Il fatto che sia stata data attenzione ai principi enunciati in *Urgenda* dimostra l'inizio di un dialogo tra le Corti in Europa che, in futuro, potrebbe fornire agli interpreti nazionali strumenti più che sufficienti per affrontare le questioni climatiche e ambientali a livello nazionale.

5.2 Prospettive di recezione sovranazionale: l'impatto delle decisioni nazionali sulla giurisprudenza della Corte europea

⁶⁴ Sentenza della Corte municipale di Praga, 15 giugno 2022, causa n. 14A 101/2021, *Klimatická žaloba CR c. Repubblica Ceca*, sentenza del 15 giugno 2022.

⁶⁵ Tribunale di primo grado di Bruxelles, *VZW Klimaatzaak v. Kingdom of Belgium & Others*, cit., p. 61: «la dimension mondiale de la problématique du réchauffement climatique dangereux ne soustrait pas les pouvoirs publics belges à leur obligation pré-décrite découlant des articles 2 et 8 de la CEDH».

⁶⁶ Corte municipale di Praga, *Klimatická žaloba CR c. Repubblica Ceca*, cit., par. 234 ss. In *Urgenda*, la Corte Suprema olandese aveva interpretato gli obblighi derivanti dagli artt. 2 e 8 della CEDU, e ha affermato ai paragrafi 5.6.2, 5.7.9 e 5.8 che queste disposizioni obbligano gli Stati membri della CEDU a adottare misure climatiche derivanti dal diritto internazionale e da *standard* scientifici generalmente accettati. La Corte municipale di Praga condivide questa conclusione, affermando che la CEDU non può essere interpretata indipendentemente da altre fonti di diritto internazionale. Afferma che il livello di protezione dei diritti pubblici soggettivi ai sensi dell'art. 36(2) della Carta dei diritti e delle libertà fondamentali della Repubblica Ceca non deve essere inferiore a quello richiesto dall'art. 13 della CEDU. Pertanto, il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva comporta anche l'obbligo del giudice di verificare se vi sia una base giuridica obiettiva sufficiente per determinare gli obblighi specifici dello Stato.

⁶⁷ *Ivi*, par. 325 ss.

⁶⁸ P. PUSTORINO, *Cambiamento climatico e diritti umani*, cit., p. 601.

⁶⁹ Occorre menzionare il caso *Giudizio universale*, il primo caso del genere in Italia, promosso dall'associazione “A Sud” e attualmente in corso di svolgimento. Per un'analisi approfondita degli elementi del ricorso, si veda R. LUPORINI, *The “Last Judgment”: Early reflections on Upcoming Climate Litigation in Italy*, in *Questions of International Law*, 2021, p. 27 ss.

⁷⁰ E, come si è visto, lo stesso è accaduto con altre sentenze “audaci”.

Una questione resta ancora problematica, nell'ambito del reale contributo offerto dalla giurisprudenza nazionale basata sui diritti in materia di cambiamento climatico.

In particolare, vi è incertezza sul valore strategico del contenzioso climatico nazionale basato sui diritti CEDU in assenza di una sentenza della Corte europea dei diritti umani in materia.

La questione sembra avere prospettive di risoluzione nel prossimo futuro, in considerazione dei casi attualmente pendenti dinanzi alla Corte⁷¹, presumibilmente destinati ad aumentare. Tra l'altro, rimangono aperte quelle problematiche inerenti al sistema della Convenzione europea dei diritti umani e del suo rapporto con la questione climatica e ambientale.

Come abbiamo visto, nonostante promettenti dichiarazioni di volontà politica⁷², al momento la Convenzione non include il diritto a un ambiente sano, né alcun altro articolo che protegga direttamente l'ambiente contro il cambiamento climatico. In secondo luogo, l'obbligazione primaria che deriva dalla Convenzione è un generico “*duty of care*”, che lascia un ampio margine di apprezzamento agli Stati⁷³. In effetti, da questo punto di vista la Corte si è spesso basata su strumenti internazionali per colmare le sue lacune, consentendo in tal modo ai tribunali nazionali di utilizzare i suoi *standard* per l'interpretazione degli obblighi climatici derivanti da altre fonti – nazionali o internazionali.

Tuttavia, le strade della Corte europea non si esauriscono in queste appena delineate. Nell'interpretare la Convenzione, la Corte predilige il significato ordinario delle parole nel loro contesto e alla luce dell'oggetto e dello scopo di una disposizione, cercando di garantire che la sua interpretazione sia pratica ed efficace⁷⁴. Allo stesso tempo, però, fornisce

⁷¹ I casi sono attualmente cinque: Corte europea dei diritti umani, *Greenpeace Nordic e altri c. Norvegia*, ricorso n. 34068/21; Corte europea dei diritti umani, *Carême c. Francia*, ricorso n. 7189/21; Corte europea dei diritti umani, *Duarte Agostinho e altri c. Portogallo e 32 altri Stati*, ricorso n. 3971/20; Corte europea dei diritti umani, *KlimaSeniorinnen c. Svizzera*, ricorso n. 53600/20; Corte europea dei diritti umani, *Mex M. c. Austria*, presentato il 25 marzo 2021 e non ancora comunicato. Di questi, tre sono davanti alla Grande Camera (*Duarte Agostinho, Carême e KlimaSeniorinnen*). Il caso *Duarte Agostinho*, presentato il 7 settembre 2020 da sei cittadini portoghesi – tutti di età compresa tra gli 8 e i 21 anni – è diretto contro 33 Stati membri del Consiglio d'Europa, ed è basato, tra gli altri, anche sull'art. 14 (divieto di discriminazione – di cui si lamenta la presunta violazione in considerazione del fatto che le generazioni future subiranno un pregiudizio più grave della presente a causa del cambiamento climatico). Un aspetto problematico del caso, da non sottovalutare, è il mancato esaurimento dei rimedi interni, il cui obbligo, sancito dall'art. 35, è requisito di ammissibilità del ricorso ed espressione del principio di sussidiarietà che caratterizza il meccanismo della Corte. È utile rilevare la tendenza recente della Corte europea di ammettere ricorsi “diretti” basati su questioni “eticamente sensibili” (nello specifico, la diagnosi genetica preimpianto e la ricerca scientifica sugli embrioni crioconservati). Sul tema, e sulle sue criticità, si segnala C. MASCIOTTA, *Il ricorso “diretto” a Strasburgo in deroga al principio del previo esaurimento, ex art. 35 CEDU: un possibile “cortocircuito” tra sistema costituzionale e convenzionale di tutela?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2018, disponibile su www.osservatoriosullefonti.it.

⁷² Cfr. *supra* par. 2.2, nota 16.

⁷³ Si veda O. W. PEDERSEN, *The European Convention of Human Rights and Climate Change – Finally!*, in *EJIL:Talk!*, 22 settembre 2020, disponibile su www.ejiltalk.org.

⁷⁴ In tema di inquinamento acustico, Corte europea dei diritti umani, 16 novembre 2004, ricorso n. 4143/02, *Moreno Gómez c. Spagna*, par. 56. Si veda inoltre l'opinione concorrente del Giudice Serghides in Corte europea dei diritti umani, 11 ottobre 2022, ricorso n. 31612/09, *Pavlov e altri c. Russia*, par. 11: «It is my further submission that the foundation of the environmental protection in the Convention is the norm of effectiveness enshrined in a Convention provision. It is the said norm of effectiveness, as a fundamental matrix or source which nurtures, generates and develops a right, in this case the Article 8 right [...]. The emergence of the sub-right in question under Article 8, from the norm of effectiveness, can be materialised through a broad, evolutive and dynamic interpretation given by the Court, aided by the living instrument doctrine adapting the Convention to present-day conditions and the developments of international law and the doctrine of positive obligations, [...].

un'interpretazione dinamica delle disposizioni⁷⁵, informata anche dall'esistenza o meno di un consenso europeo⁷⁶. Quest'ultimo si riferisce al livello di uniformità nei quadri normativi degli Stati membri del Consiglio d'Europa su un particolare argomento⁷⁷. Pertanto, la prassi applicativa delle corti nazionali contribuisce a costituire un “*common ground*” rilevante per l'interpretazione della Convenzione da parte della stessa Corte europea⁷⁸. In quest'ottica, i casi nazionali finora menzionati mostrano un'ulteriore direzione d'impatto possibile, non solo verso il basso, all'interno del loro territorio, od orizzontale, rivolta agli altri tribunali nazionali, ma anche verso l'alto, nella prospettiva di un recepimento a livello sovranazionale.

Sebbene sia auspicabile un'inversione di tendenza⁷⁹, che consenta alla Corte europea di chiarire la propria posizione in materia di tutela ambientale e cambiamento climatico, permane la considerazione del ruolo fondamentalmente sussidiario della Corte, meccanismo che per sua stessa natura implica un privilegio dei tribunali domestici. Che esso funga da sprone dell'avanzamento del diritto interno, o da suo recettore, è chiaro che il futuro della lotta al cambiamento climatico deve passare per un dialogo “a più voci”, all'interno dei tribunali nazionali europei, e tra questi e la Corte europea dei diritti umani, attraverso uno scambio che non si limiti ad essere unidirezionale.

These two doctrines are, in my view, capacities or functions or dimensions of the principle of effectiveness as a norm of international law, vested with a particular mission to assist in the development of the norm of effectiveness and to ensure that the Convention rights are always practical and effective. On the other hand, the principle of effectiveness as a method of interpretation can assist the norm of effectiveness in its pragmatic application in the particular circumstances of a case. The principle of effectiveness in both of its capacities, namely, as a norm of international law and as method of interpretation, may enable the flourishing of the “green” and moral dimension of the right concerned.

⁷⁵ Corte europea dei diritti umani, 27 novembre 2007, ricorso n. 21861/03, *Hamer c. Belgio*, par. 79: «It reiterates that while none of the Articles of the Convention is specifically designed to provide general protection of the environment as such[...], in today's society the protection of the environment is an increasingly important consideration».

⁷⁶ Il consenso europeo è un concetto utilizzato dalla Corte derivante dalla natura evolutiva dell'interpretazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Come ripetutamente affermato dalla Corte, la Convenzione è uno strumento vivo ancorato alla realtà degli Stati membri in cui si applica.

⁷⁷ Sul tema, P. ŁACKI, *Consensus as a Basis for Dynamic Interpretation of the ECHR – A Critical Assessment*, in *Hum. Rights Law Rev.*, 2021, p. 186 ss. Nell'articolo si analizzano le problematiche che la teoria del consenso incontra nella sua applicazione pratica.

⁷⁸ Corte europea dei diritti umani, 12 novembre 2008, ricorso n. 34503/97, *Demir e Baykara c. Turchia*; Corte europea dei diritti umani, 12 settembre 2012, ricorso n. 10593/08, *Nada c. Svizzera*.

⁷⁹ Si veda C. HERI, *Climate Change before the European Court of Human Rights: Capturing Risk, Ill-Treatment and Vulnerability*, in *Eur. Jour. Int. Law*, 2022. L'articolo sostiene che un esame del cambiamento climatico come questione dei diritti umani da parte della Corte di Strasburgo, sebbene richieda trasformazioni della giurisprudenza esistente, non solo è possibile ma anche normativamente auspicabile.