



OSSERVATORIO SULLE ORGANIZZAZIONI NON GOVERNATIVE N. 1/2024

1. ISTITUZIONI NAZIONALI INDIPENDENTI SUI DIRITTI UMANI E CAMBIAMENTI CLIMATICI: LA STORICA AZIONE DELL'ENNHRI DAVANTI ALLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI UMANI

1. Introduzione

Il 2023 ha rappresentato un anno importante e una ricorrenza simbolica per le Istituzioni nazionali indipendenti sui diritti umani (INDU) sul continente europeo (per un approfondimento sulla storia e sull'inquadramento giuridico di questi enti, si veda E. SANTIEMMA, *Le Istituzioni nazionali indipendenti per la promozione e la protezione dei diritti umani: il caso dell'Italia*, 2016; E. SANTIEMMA, B. TERENCEZI, M. GRESSI, *The Italian National Human Rights Institution (NHRI): What It is and Why It is Needed - L'Istituzione Nazionale Indipendente per la promozione e protezione dei Diritti umani italiana: cos'è e perché serve*, 2020). Il 10 ottobre 2023, lo [European Network of National Human Rights Institutions](#) (ENNHRI, il *Network*) ha celebrato il suo decimo anniversario con una [conferenza](#) speciale a Bruxelles, che ha riunito i suoi membri provenienti da oltre 40 Paesi, assieme a *partner* e *stakeholders*. Questa, che aveva come scopo principale proprio il dialogo, nonché lo scambio e la promozione di buone prassi, ha visto ripercorrere il percorso fatto insieme e i risultati raggiunti dall'ENNHRI e dalle INDU nell'ultimo decennio. In questi anni, infatti, le INDU in tutta Europa hanno dovuto lavorare sempre di più e in modo più strategico per promuovere e proteggere i diritti umani. Per questo, hanno avuto bisogno di una rete forte che fornisse solidarietà, apprendimento reciproco e iniziative congiunte per affrontare le sfide comuni. Ed è proprio grazie alla forza del loro partenariato che l'ENNHRI è riuscito ad avere – come dimostreremo in questo articolo – un impatto sugli sviluppi regionali in materia di diritti umani.

Allo stesso tempo, la conferenza del decennale ha inteso guardare al futuro, al modo in cui le Istituzioni nazionali per i diritti umani e la più ampia comunità europea dei difensori dei diritti umani possono impegnarsi su questioni emergenti e affrontare insieme le sfide future, come ricordato già in apertura dalla presidente dell'ENNHRI, Sirpa Rautio, che ha evidenziato quello che è poi stato il *leitmotiv* dell'incontro: l'importanza dei partenariati esistenti e della costruzione di nuovi per affrontare le sfide sociali emergenti. Solo dalla collaborazione delle istituzioni pubbliche con la società civile, per il tramite cruciale di INDU solide, responsabili e genuinamente indipendenti e dalla collaborazione di queste ultime tra loro e con le istituzioni europee possono nascere risposte veramente efficaci a tali sfide. In questo senso è andato anche l'intervento di Vera Jourova, vicepresidente della Commissione europea.

Ma, quali sono le [questioni attuali](#) più cogenti, relative alle INDU, a dieci anni dalla nascita della loro rete europea? Sicuramente, un aspetto cruciale è ancora il loro riconoscimento e il rispetto del loro ruolo non solo da parte dell'ordinamento giuridico nazionale al quale appartengono, ma anche e soprattutto da parte dell'opinione pubblica dello Stato in cui operano. Infatti, al crescere del loro impegno e della loro visibilità, è cresciuto purtroppo – manifestandosi con chiarezza, ad esempio, nel periodo della crisi sociale legata alla pandemia di Covid-19 – anche il fenomeno delle aggressioni contro il loro personale, così come contro i difensori dei diritti umani in generale [sul ruolo delle INDU durante la pandemia, si veda E. SANTIEMMA, *Il ruolo delle Istituzioni nazionali indipendenti sui diritti umani nella risposta alla pandemia di Covid-19* in L. MANCA (a cura di), *Le istituzioni nazionali per la promozione e la tutela dei diritti umani*, Napoli, 2021. Di conseguenza, è necessario maggiore sostegno, responsabilizzazione e protezione delle INDU nello svolgimento del loro mandato di promozione e protezione dei diritti umani.

Altra tematica attuale, collegata a quanto appena richiamato, è quindi quella della tutela dello spazio civico, dei diritti umani e delle istituzioni che li tutelano, che devono essere rafforzate, nel corrente contesto politico influenzato dalla guerra e dalle politiche securitarie in Europa. In tale contesto, l'ENNHRI ha sottolineato che non bisogna dimenticare il principio di umanità, evitando che gli imperativi di sicurezza vengano utilizzati in modo improprio per criminalizzare particolari gruppi di persone e/o limitare le libertà degli individui (come, ad es., nel caso dei migranti).

Inoltre, vi sono sfide emergenti per i diritti umani, quali l'intelligenza artificiale (IA) e i cambiamenti climatici, che bisogna affrontare concretamente già da ora. La quarta rivoluzione industriale è alle porte e le conoscenze sulle implicazioni dell'uso o abuso dell'IA sui diritti umani sono ancora limitate. Presto l'Europa dovrà affrontare le conseguenze dello spostamento del lavoro indotto dall'automazione, il crescente divario digitale e la mancanza di accesso alla digitalizzazione per alcuni gruppi come gli anziani e i migranti (il divario digitale per le persone anziane è già stato affrontato dalla FRA, si veda il [Rapporto](#) in cui si riportano gli atti dell'UE in materia, tra cui, l'[Atto europeo sull'accessibilità](#); per quanto riguarda i migranti si veda, tra gli altri, [Digital Innovation and Migrants' Integration: Notes on EU Institutional and Legal Perspectives and Criticalities](#)), nonché il problema della disinformazione; tutte minacce alla democrazia e allo Stato di diritto. Per il *Network*, è necessario dunque stabilire un approccio comune basato sui diritti umani per quanto riguarda le politiche nazionali relative all'IA, obiettivo al raggiungimento del quale le Istituzioni nazionali per i diritti umani possono sicuramente dare un contributo importante. Infine, le INDU, quali *think tank* e punto di incontro privilegiato tra istituzioni e società civile, possono contribuire a definire la relazione tra IA e azione per il clima, includendo ad esempio il punto di vista degli attivisti per l'ambiente nel dialogo su come affrontare i cambiamenti climatici, con il coinvolgimento delle nuove generazioni.

Invero, se è riconosciuto sempre più largamente che la crisi climatica è una delle maggiori sfide in materia di diritti umani del nostro tempo, poiché essa esacerba le disuguaglianze, aumenta la precarietà e mette a rischio la vita, la salute e i mezzi di sussistenza; e se gli organi di esperti nel campo del clima e dei diritti umani, nonché le autorità giurisdizionali e politiche, a livello nazionale, regionale e internazionale, riconoscono sempre più largamente gli effetti negativi del riscaldamento globale sui diritti umani, si può affermare senza tema di smentita che le INDU abbiano un chiaro mandato sui cambiamenti climatici.

Recenti significativi sviluppi a livello internazionale ed europeo, in questo senso, includono il riconoscimento internazionale del diritto umano a un ambiente sano (il 28 luglio

2022, con 161 voti a favore, otto astensioni e nessun voto contrario, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha adottato una [risoluzione](#), che riprendeva nella sostanza una [risoluzione](#) del Consiglio sui Diritti umani dell'anno precedente, e in cui si riconosce l'accesso a un ambiente pulito, salubre e sostenibile come diritto umano fondamentale); la richiesta di un [protocollo aggiuntivo](#) alla Convenzione europea sui diritti umani (CEDU) sul diritto a un ambiente sano, assieme all'aggiornamento della Carta dei diritti fondamentali dell'UE con l'inserimento di un nuovo diritto fondamentale alla protezione dell'ambiente (cfr. H. BALFOUR-LYNN, *The Right to a healthy environment: The case for a new protocol to the European Convention on Human Rights*, 2022; R. KLINGER, *Time for an Update of the EU Charter of Fundamental Rights*, in *Völkerrechtsblog - International Law & International Legal Thought*, 2021; nonché l'istituzione di un [Relatore speciale](#) delle Nazioni Unite sui diritti umani e il cambiamento climatico da parte del Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite, avvenuta nell'ottobre 2021, ma ancora vacante).

Infine, negli ultimi anni, casi correlati ai cambiamenti climatici sono stati portati sempre più spesso dinanzi a tribunali nazionali e internazionali, compresi i tre casi attualmente all'esame della Corte europea dei diritti umani, di cui parleremo nei prossimi paragrafi. La maggior parte dei ricorsi sono stati presentati da individui, spesso sostenuti da Organizzazioni non governative (Ong) o direttamente da Ong contro Governi o aziende e, in un numero crescente di casi, i richiedenti basano i loro ricorsi sull'insufficienza delle misure di mitigazione del clima in linea con gli obiettivi climatici internazionali o regionali [per una panoramica completa, si veda [Global Climate Litigation Report: 2023 Status Review](#)].

2. Il passo storico della Corte europea dei diritti umani in materia di cambiamenti climatici e la presa di posizione altrettanto storica dell'ENNHRI

Il 2023 è stato un anno emblematico per le INDU europee anche perché ha visto per la prima volta l'ENNHRI presentare, in ben tre diverse occasioni, un intervento di terzi davanti alla Grande Camera della Corte europea dei diritti umani. Si tratta di tre casi storici, in quanto è la prima volta che la Grande Camera esamina casi relativi ai cambiamenti climatici. Tre Camere della Corte europea dei diritti umani hanno infatti deciso in via eccezionale di cedere la giurisdizione alla Grande Camera, composta – ricordiamo – da 17 giudici, incluso il presidente della Corte. Tale possibilità è prevista solo quando un caso sollevi seri interrogativi riguardo l'interpretazione della Convenzione europea sui diritti umani, che potrebbe avere un impatto importante sulla tutela dei diritti ivi sanciti.

Tutti i casi nei quali è intervenuto l'ENNHRI riguardano l'obbligo di proteggere la vita e la vita privata riducendo le emissioni di gas serra. In particolare, nel caso *Duarte Agostinho e altri c. Portogallo e altri*, sei bambini e giovani portoghesi lamentano il fatto che 32 Stati europei non stanno facendo abbastanza per proteggerli dagli impatti dei cambiamenti climatici nel corso della loro vita. Nel caso *KlimaSeniorinnen c. Svizzera*, quattro donne anziane e una Ong lamentano che la Svizzera abbia violato il suo obbligo positivo di proteggere i loro diritti alla vita e alla salute dagli effetti di pericolose ondate di calore, non riuscendo a ridurre sufficientemente le emissioni di gas serra. Mentre, infine, nel caso *Carême c. Francia*, un Sindaco francese lamenta che la mancata riduzione delle emissioni abbia portato a ondate di calore più pericolose, nonché all'innalzamento del livello del mare nella città costiera di Grande-Synthe, in Francia.

Considerando l'importanza di questi casi, le INDU che fanno parte dell'ENNHRI hanno deciso di intervenire davanti alla Grande Camera. In qualità di terzo interveniente,

dunque, il *Network* ha presentato osservazioni scritte (e due volte anche orali) indipendenti per assistere la Corte nell'esame delle questioni sia di diritto che di fatto sollevate nei casi, senza commentare i fatti o il merito relativi agli stessi. In sintesi, nei suoi interventi l'ENNHRI afferma che, ai sensi dell'art. 1 CEDU, uno Stato può essere ritenuto legalmente responsabile degli effetti di tutte le emissioni sotto il suo effettivo controllo che incidono sui diritti umani degli individui nel suo territorio e sullo "spazio giuridico" della Convenzione. Nelle sue osservazioni, l'ENNHRI sostiene principalmente che: sia gli individui che le Ong dovrebbero avere accesso ad un'effettiva tutela dei diritti nei casi riguardanti i cambiamenti climatici, ai sensi dell'art. 34 CEDU; gli Stati devono proteggere il diritto alla vita e all'integrità fisica sancito dagli artt. 2 e 8 CEDU, riducendo le emissioni di gas serra; se gli Stati non tengono conto degli interessi a lungo termine dei minori e delle generazioni future, nel senso per questi di poter godere di un clima vivibile e dello stesso grado di diritti e libertà di cui godiamo oggi, ciò potrebbe costituire una discriminazione sulla base della data di nascita ai sensi dell'art. 14 CEDU.

In definitiva, tutto quanto sopra si risolve dunque in una forte ed inequivocabile indicazione della responsabilità degli Stati di combattere efficacemente i cambiamenti climatici al fine di proteggere il diritto alla vita e il diritto alla vita privata e familiare ai sensi degli artt. 2 e 8 della CEDU.

3. *Il caso Duarte Agostinho e altri c. Portogallo e altri*

Essendo il primo intervento di terzi in ordine temporale, analizzeremo in maniera più dettagliata il caso *Duarte*, nel quale, come accennato, sei giovani portoghesi, tra cui dei minori, sostengono che il Portogallo e oltre 30 altri Stati europei non stanno facendo abbastanza per proteggerli dalle conseguenze dei cambiamenti climatici, nel corso della loro vita. I ricorrenti sostengono che gli Stati interessati non rispettano i loro obblighi positivi ai sensi degli artt. 2 (diritto alla vita) e 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) della Convenzione europea dei diritti umani.

Durante l'udienza, l'ENNHRI è stato rappresentato da Adele Matheson Mestad, Direttrice dell'Istituto nazionale norvegese per i diritti umani. Nel suo [intervento orale](#), quest'ultima ha sostenuto che i bambini possono essere vittime degli effetti dei cambiamenti climatici e che «there is no doubt that emissions disproportionately cause mental and physical harm for children in Portugal». Inoltre, ha affermato che riconoscere la potenziale vittimizzazione dei bambini, che hanno «little democratic influence concerning climate change but will carry a disproportionate burden of its impacts», consentirebbe loro di contrastare le politiche climatiche che li mettono a rischio prima che il cambiamento climatico diventi irreversibile. «It is necessary and legitimate for this Court to protect children's best "interests in living in a safe environment"» – ha continuato – «to provide democratic accountability. Otherwise, short term political priorities are at risk of pushing the reduction burden onto young and future generations. This will inevitably violate their rights». Insieme alla Commissione europea e al Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, l'ENNHRI è stato una delle sole tre parti terze intervenienti cui è stato concesso il diritto di intervenire oralmente.

Il *Network* ha esortato la Corte a basare le sue conclusioni di fatto e di diritto sulla "totalità dei materiali presentati" – inclusi i propri interventi scritti relativi ai casi *Carême c. Francia* e *KlimaSeniorinnen c. Svizzera*, nella stessa direzione –, attribuendo particolare peso ai rapporti del [Gruppo intergovernativo sui cambiamenti climatici](#) (IPCC). E, come ormai noto,

l'IPCC rileva che le emissioni di gas serra (GHG) hanno già causato un aumento significativo della frequenza, dell'intensità e della durata di numerose ondate di calore in Europa, nonché condizioni climatiche calde e secche che favoriscono gli incendi. Si prevede che tale situazione peggiorerà nell'Europa meridionale se la temperatura media aumenterà di oltre 1,5°C rispetto ai livelli preindustriali (cfr. IPCC, *Sixth Assessment Report (AR6) Working Group I The Physical Science Basis*, 2021; S.B. GUERREIRO E AL., *Future heatwaves, droughts and floods in 571 European cities*, in *Environmental Research Letters*, 13, n. 3, 2018; J. JUNK E AL., *Future Heat Waves in Different European Capitals Based on Climate Change Indicators*, in *International Journal of Environmental Research and Public Health*, n. 20, 2019).

Tra il 1991 e il 2018, il 27,7% dei decessi legati al caldo in Portogallo sono attribuibili ai cambiamenti climatici indotti dall'uomo (cfr. A. M. VICEDO-CABRERA E AL., *The burden of heat-related mortality attributable to recent human-induced climate change*, in *Nature Climate Change*, n. 6, 2021). Nel 2022, il Portogallo ha affrontato il luglio più caldo degli ultimi 92 anni, registrando oltre 1.000 morti premature. Il particolato rilasciato nell'atmosfera a seguito degli incendi del 2017 ha causato inoltre 112 morti premature, 474 ricoveri ospedalieri per malattie cardiovascolari e un aumento dei casi di asma (cfr. M. OLIVEIRA E AL., *Environmental particulate matter levels during 2017 large forest fires and megafires in the center region of Portugal*, in *International Journal of Environmental Research and Public Health*, n. 3, 2020). I bambini, soprattutto quelli che vivono nelle aree urbane, sono particolarmente vulnerabili alle ondate di calore e agli incendi, a causa di fattori sia sociali che fisiologici, e sono maggiormente a rischio di contrarre diverse malattie respiratorie, malattie e disturbi cardiovascolari, del sangue, del sistema immunitario e nervoso, che in alcuni casi possono essere fatali (cfr. IPCC, AR6 Working Group II, *Impacts, Adaptation and Vulnerability*, 2022). Anche gli inquinanti atmosferici da particolato fine, emessi insieme alle emissioni di gas serra derivanti dalla combustione di combustibili fossili, hanno conseguenze negative sulla salute e sono responsabili di migliaia di decessi ogni anno in Portogallo.

Da un punto di vista medico, l'esposizione durante l'infanzia è particolarmente dannosa. Inoltre, i bambini esposti agli incendi si trovano ad affrontare ulteriori conseguenze negative sulla salute mentale, tra cui il disturbo da stress post-traumatico (PTSD), l'ansia, la depressione e l'insonnia. Ad esempio, il 25% dei minori nei comuni portoghesi colpiti dagli incendi del 2017 ha presentato qualche tipo di disturbo psicologico e l'8% sintomi di disturbo da stress post-traumatico (cfr. J. ROCHA E AL., *Livro de Resumos do 1º Congresso de Psicologia do Trauma e do Luto*, 2018). Gli studi suggeriscono inoltre che esiste una correlazione tra l'aumento della temperatura, i ricoveri per disturbi mentali e la tendenza al suicidio. Infine, è ormai risaputo che l'ansia riguardo i potenziali rischi legati ai cambiamenti climatici può incidere sulla salute mentale, anche in assenza di effetti diretti sulla persona (cfr. S. E. L. BURKE E AL., *The Psychological Effects of Climate Change on Children*, in *Current Psychiatry Reports*, n. 35, 2018).

L'ENNHRI ha sostenuto quindi la tesi secondo la quale le generazioni più giovani o le prossime generazioni saranno maggiormente colpite nel corso della loro vita dalle conseguenze del riscaldamento globale, tra cui ondate di calore e incendi, rispetto alle generazioni precedenti. Se, come nel quadro attuale, l'innalzamento delle temperature resterà entro circa 2,4°C rispetto alle condizioni preindustriali per la fine di questo secolo, il *Network* calcola che una persona nata tra il 1999 e il 2012 in Portogallo sperimenterà almeno 24,9 volte più ondate di calore e almeno 1,8 volte più incendi di quanto avrebbe sperimentato senza il cambiamento climatico indotto dall'uomo (cfr. W. THIERY E AL., *Intergenerational inequities in exposure to climate extremes*, in *Science*, n. 6564, 2021; UNICEF, *The coldest year of the*

rest of their lives: Protecting children from the escalating impacts of heatwaves, 2022). Si consideri che tale esposizione potrebbe essere ridotta di almeno il 48% per le ondate di calore e del 18% per gli incendi boschivi se l'innalzamento delle temperature medie fosse limitato a 1,5°C.

Venendo alla questione della giurisdizione sui danni territoriali ed extraterritoriali nello spazio della CEDU causati da emissioni sotto il controllo effettivo di uno Stato ai sensi del suo art. 1, in primo luogo, l'ENNHRI ha sostenuto che i singoli Stati devono senza dubbio proteggere le persone sul loro territorio dagli effetti dannosi delle emissioni nazionali sotto il loro effettivo controllo. Inoltre, gli Stati esercitano anche un controllo efficace sulle emissioni di gas serra approvando l'estrazione di combustibili fossili, indipendentemente da dove il carbonio venga poi effettivamente bruciato. Le norme sui metodi contabili dell'Accordo di Parigi mirano a evitare la doppia contabilizzazione e non possono assolvere uno Stato dai suoi obblighi in materia di diritti umani (cfr. QUEENSLAND LAND COURT, *Waratah Coal Pty Ltd v. Youth Verdict e al.*). Se è vero che uno Stato deve proteggere i propri abitanti dagli effetti territoriali delle attività che concede in licenza e controlla, la questione della giurisdizione extraterritoriale è, tuttavia, complessa. Sebbene la giurisdizione sia principalmente territoriale, le emissioni inevitabilmente causano danni oltreconfine. Questa caratteristica specifica potrebbe giustificare un diverso approccio alla giurisdizione nei casi climatici. La Corte interamericana dei diritti umani e il Comitato delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, basandosi sulla c.d. «no harm rule» prevista dal diritto internazionale generale, hanno affermato che gli Stati sono responsabili delle attività che eventualmente causano danni a bambini residenti in altri Stati (cfr. Corte interamericana dei diritti umani, OC-23/17, 2017; Corte internazionale di Giustizia, *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, 2010]. L'ENNHRI suggerisce quindi che, se la Corte europea applicasse questo approccio, la giurisdizione universale potrebbe essere evitata, limitando la giurisdizione alle particolari caratteristiche transfrontaliere del cambiamento climatico e al solo spazio giuridico della Convenzione europea. In ogni caso, la Corte potrebbe limitare ulteriormente la giurisdizione extraterritoriale dal punto di vista procedurale, imponendo agli Stati (ex artt. 2 e 8) di valutare «gli effetti» delle emissioni sotto il loro effettivo controllo per i bambini che si trovano negli altri Stati parti, in linea con il principio dell'interesse superiore del minore ai sensi dell'art. 3 della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (cfr. UNCRC, Commento generale n. 26, par. 75).

Per quanto riguarda lo status di vittima dei bambini in relazione ai cambiamenti climatici ex art. 34 CEDU, per l'ENNHRI la denuncia individuale di un bambino non diventa automaticamente una azione collettiva semplicemente perché numerosi altri bambini subiscono danni dai cambiamenti climatici.

In materia rilevano poi le questioni probatorie. Le sentenze *Cordella v. Italia e al.* (2019) e *Pavlov v. Russia* (2022) confermano che lo status di vittima e l'applicabilità dell'art. 8 non richiedono una «prova medica» diretta di «danni alla salute dei ricorrenti derivanti dall'inquinamento». In questi casi è stato sufficiente che «dati affidabili» provassero che l'inquinamento avesse causato «effetti avversi» al «benessere» delle persone nella zona interessata, costituendo un «elevato rischio per la salute». Nel caso *Pavlov*, ciò riguardava mezzo milione di persone. Lo status di vittima nei casi climatici dovrebbe quindi essere valutato allo stesso modo, ovvero prescindendo da una prova medica diretta di danni alla salute, per evitare un'interpretazione troppo restrittiva.

Infine, sull'applicabilità e sugli obblighi previsti dagli artt. 2 e 8 della CEDU, l'ENNHRI ricorda che, secondo una giurisprudenza costante, la Corte europea ha richiesto agli Stati di proteggere le persone sotto la loro giurisdizione dai rischi ambientali prevedibili

che costituiscono un rischio reale per la loro vita e la loro vita privata [si vedano, ad es., *Öneryıldız c. Turchia* (GC), 2004; *Fadeyeva c. Russia*, 2005; *Budayeva e al. c. Russia*, 2008). Questa giurisprudenza non discrimina riguardo alla fonte del rischio. Che si tratti di inquinamento atmosferico o di amianto, la Corte ha esaminato se gli Stati abbiano adottato misure adeguate a proteggere gli individui dai danni derivanti dall'esposizione all'inquinamento. I tribunali dei Paesi Bassi e della Germania hanno fatto leva su tale giurisprudenza per richiedere agli Stati di mitigare tale danno riducendo le emissioni (*Urgenda c. Paesi Bassi*, Corte suprema olandese, 2019; *Neubauer e al. c. Germania*, Corte federale tedesca, 2021). Il *Network* ha dunque chiesto alla Corte europea di fare lo stesso. Naturalmente, è fondamentale che gli Stati dispongano del loro margine di apprezzamento per bilanciare i diversi interessi nella scelta dei mezzi per ridurre le emissioni. Tuttavia, la Corte è nella posizione ideale per verificare se gli Stati stiano effettivamente attuando le necessarie misure di riduzione delle emissioni. L'ENNHRI sostiene, in particolare, che la Corte dovrebbe verificare la presenza di tre elementi a tal fine: lo sviluppo di obiettivi di riduzione basati sulla scienza, l'attuazione di misure concrete (quali, ad esempio, l'adozione di un bilancio nazionale del carbonio con percorsi di riduzione) e l'esistenza di garanzie procedurali. Come minimo, gli Stati dovrebbero mantenere, in tal modo, i loro ripetuti impegni per limitare il riscaldamento agli 1,5°C, ai sensi dell'Accordo di Parigi del 2015 (art. 2.1), del Patto sul clima di Glasgow del 2022 (parr. 20–22) e del Piano di attuazione di Sharm el-Sheikh del 2023 (par. 4).

4. *Il caso Carême c. Francia e il caso KlimaSeniorinnen c. Svizzera*

Nel marzo del 2023, si sono svolte anche altre due udienze su casi climatici davanti alla Grande Camera: *Carême c. Francia* e *KlimaSeniorinnen c. Svizzera*. L'ENNHRI ha contribuito al primo attraverso la presentazione di un [intervento scritto](#). Sulla base delle analisi ivi contenute, il *Network* sostiene che gli artt. 2 e 8 CEDU «require States to adopt and implement an ambitious, realistic and specified reduction pathway to limit global warming to 1.5°C, with interim targets in accordance with the IPCC's reduction rates, reaching carbon neutrality as soon as possible, and no later than 2050».

Nel caso *KlimaSeniorinnen*, invece, l'ENNHRI – oltre a presentare [osservazioni scritte](#) – è intervenuto anche [oralmente](#) davanti alla Grande Camera, rappresentato da Jenny Sandvig, Direttrice politica presso l'Istituto nazionale norvegese per i diritti umani. Con particolare riguardo agli obblighi degli Stati, Sandvig ha ribadito la stessa posizione di cui sopra e ricordato che per soddisfare gli artt. 2 e 8 CEDU, lo Stato convenuto deve adottare tutte le misure appropriate per proteggere la vita e il benessere degli individui. Dunque, poiché secondo l'IPCC una riduzione delle emissioni avrebbe un «forte impatto» positivo sulle ondate di calore in Europa (cfr. IPCC, *Climate Change 2021: The Physical Science Basis*, cap. 12), si configurerebbe una violazione dei suddetti articoli se lo Stato si affidasse solo a misure di adattamento senza un'adeguata mitigazione. L'adattamento è già insufficiente ad evitare un significativo costo in termini di mortalità correlata al caldo (cfr. STUART-SMITH E AL., *Quantifying heat-related mortality attributed to climate change*, Oxford, 2023). Infatti, sono previste diffuse violazioni dei limiti di adattamento anche se il riscaldamento globale supererà di poco gli 1,5°C. In secondo luogo, si verificherebbe una violazione anche se lo Stato perseguisse politiche a favore dei combustibili fossili, ad esempio concedendo licenze o finanziamenti che comprometterebbero gli sforzi volti a limitare l'innalzamento a 1,5°C, giacché è scientificamente provato che qualsiasi riscaldamento superiore a 1,5°C renderebbe “normale” il caldo estremo in Svizzera. In terzo ed ultimo luogo, si verificherebbe una

violazione se lo Stato non riuscisse a dimostrare che sta riducendo le emissioni in base alla sua quota del rimanente bilancio globale di carbonio. Il fatto che non esista un metodo concordato per convertire il bilancio globale in termini nazionali, non significa che lo Stato non sia obbligato a dimostrare di farlo in maniera efficace.

Alla luce di quanto sopra, anche in questo caso, dunque, l'ENNHRI conclude così: «It follows from the Court's established case-law that Articles 2 and 8 logically apply to climate attributed death and sickness, requiring emission cuts to prevent irreparable harm. According to the IPCC, the window of opportunity to safeguard a livable future for all is rapidly closing. It would be appropriate for the Court to uphold individual rights at this critical juncture in history. After all, the Court is set up within the Council of Europe to protect individuals for "the preservation of human society and civilization"».

5. Conclusioni

Tirando le fila di quanto detto, appare chiaro a chi scrive, da una parte, il fatto che le sentenze della Corte europea nei casi riportati saranno pronunce di portata storica, che incideranno concretamente nella tanto discussa, quanto ancora teorica, questione della "giustizia climatica" (per un approfondimento sul tema, si veda M. ROBINSON, *Climate justice. Manifesto per un futuro sostenibile*, Roma, 2020); questione di primaria importanza per il futuro dell'umanità, la cui realizzazione – evidenziamo – sarà possibile solo se gli sviluppi giuridici andranno di pari passo con quelli scientifici (non a caso, è nascente la c.d. scienza dell'attribuzione: una nuova branca che tenta di stabilire legami certi tra i singoli eventi meteorologici estremi e il riscaldamento globale). Dall'altra, il fatto che quando gli sforzi della società civile nel campo dei diritti umani vengono raccolti e catalizzati da Istituzioni nazionali specializzate ed indipendenti, meglio ancora se in rete tra loro, questi vengono amplificati e potenziati in modi ancora tutti da esplorare. Sicuramente, nel caso dell'inedito ruolo di *amicus curiae* dell'ENNHRI presso la Corte europea dei diritti umani, l'amplificazione ed il rafforzamento è stato reciproco, sia per gli attivisti e difensori dei diritti umani che hanno scelto la via del c.d. contenzioso strategico – e hanno visto così le loro posizioni sostenute da una rete regionale di esperti indipendenti –, sia per lo stesso *Network* ed i suoi membri più attivi (come la INDU norvegese, che ha guidato l'azione) – che quello status di massimi esperti indipendenti a livello regionale se lo sono visti riconoscere nella pratica dalla massima autorità giurisdizionale europea in materia di diritti umani. D'altronde, anche alla Corte non sfugge che è in gioco la possibilità concreta di garantire agli oltre 675 milioni di persone nella regione del Consiglio d'Europa il diritto a essere protette dai cambiamenti climatici e, auspicabilmente, come ci ha abituati, essa farà la sua parte.

Nel frattempo e parallelamente, poiché la risoluzione del problema rappresentato dalla crisi climatica necessita l'attiva collaborazione di tutte le componenti di governo e società civile, è fondamentale che quest'ultima possa contare su INDU forti, efficaci e indipendenti che si confrontino con essa in un dialogo permanente e a tutto tondo. La voce di una INDU ha spesso molto più peso di quella della più autorevole delle Ong, così come più estesi sono i suoi poteri. La differenza tra Stati che ne possiedono una – ancor più se efficace – e Stati in cui manca, come purtroppo ancora l'Italia, è sempre più palpabile e sempre più lo sarà. Come dichiarato proprio alla conferenza per il decennale dell'ENNHRI da Nils Muižnieks, Direttore dello *Europe Regional Office* di *Amnesty International*: «The overall trends [sui diritti umani] are quite worrying, especially as they sometimes reinforce each other. Thus, climate change is leading to increased migration, which has been accompanied by the criminalization

of solidarity. At the same time, climate change has sparked many protests, which the authorities have sought to deter and repress using various means. NGOs need national human rights institutions to stand with us against these and other negative human rights trends».

È proprio il caso di mettere in campo tutte le forze e gli strumenti di cui disponiamo.

ELENA SANTIEMMA