



F O C U S H U M A N R I G H T S  
5 A P R I L E 2 0 2 3

Contenzioso climatico e diritti umani:  
il ruolo delle corti europee  
sovranazionali

di Flavia Zorzi Giustiniani

Professoressa associata di diritto dell'Unione europea  
Università degli Studi Link Roma

# Contenzioso climatico e diritti umani: il ruolo delle corti europee sovranazionali\*

di Flavia Zorzi Giustiniani

Professoressa associata di diritto dell'Unione europea  
Università degli Studi Link Roma

**Abstract [It]:** Il presente contributo è dedicato al recente contenzioso climatico che ha investito la Corte di Giustizia dell'Unione europea e la Corte europea dei diritti dell'uomo al fine di indagare il ruolo che le due Corti e i relativi ordinamenti sono chiamati a svolgere *in subiecta materia*.

**Title:** Climate litigation and human rights: the role of supranational European courts

**Abstract [En]:** This contribution is dedicated to the recent climate disputes that involved the Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights in order to investigate the role that the two courts and the related systems have been called upon to play in this matter.

**Parole chiave:** clima, contenzioso, diritti, UE, CEDU

**Keywords:** climate, litigation, rights, EU, ECHR

**Sommario:** 1. Osservazioni preliminari 2. Il contenzioso climatico dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione europea. 2.1. Il mancato riconoscimento di un diritto a un ambiente salubre nell'ordinamento dell'Unione europea. 2.2. Il *locus standi* dei privati in materia ambientale. 2.3. Osservazioni conclusive. 3. Il contenzioso climatico dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo. 3.1. La tutela di un ambiente salubre nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo. 3.2. Aspettando *Klimaseniorinnen*.

## 1. Osservazioni preliminari

Il nesso esistente tra riscaldamento globale e diritti umani e, più specificamente, l'impatto del primo sui secondi, sono oramai universalmente riconosciuti<sup>1</sup>. Le relative minacce a diversi diritti fondamentali, quali

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Tra i primi contributi della dottrina di diritto internazionale dedicati all'impatto dei cambiamenti climatici sui diritti umani si segnalano *inter alia* i seguenti: S. ATAPATTU, *Global Climate Change: Can Human Rights (and Human Beings) Survive this Onslaught?*, in *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, n. 1, 2008, p. 35 ss.; S. HUMPHREYS (ed.), *Human Rights and Climate Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009; J. KNOX, *Climate Change and Human Rights Law*, in *Virginia Journal of International Law*, n. 1, 2009, p. 163 ss.; M. LIMON, *Human Rights and Climate Change: Constructing a Case for Political Action*, in *Harvard Environmental Law Review*, n. 33, 2009, p. 441; D. BODANSKY, *Climate Change and Human Rights: Unpacking the Issues*, in *Georgia Journal of International and Comparative Law*, n. 3, 2010, p. 511 ss.; S. KRAVCHENKO, *Procedural Rights as a Crucial Tool to Combat Climate Change*, in *Georgia Journal of International and Comparative Law*, n. 3, 2010, p. 613 ss.; N. ROHT-ARRIAZA, *First Do Not Harm: Human Rights and Effort to Combat Climate Change*, in *Georgia Journal of International and Comparative Law*, n. 3, 2010, p. 593 ss.; O.W. PEDERSEN, *Climate Change and Human Rights: Amicable or Arrested Development?*, in *Journal of Human Rights and the Environment*, n. 2, 2010, p. 236 ss.; S. MCINERNEY-LANKFORD, M. DARROW & L. RAJAMANI, *Human Rights and Climate Change: A Review of the International Legal Dimensions*, Washington D.C., World Bank Studies, 2011; T. KOIVUROVA, S. DUYCK & L. HEIÄMÄKI, *Climate Change and Human Rights*, in E. J. HOLLO, K. KULOVESI & M. MEHLING (eds.), *Climate Change and the Law*, Dordrecht/London, Springer, 2013, p. 287 ss.; S. HUMPHREYS, *Climate Change and International Human Rights Law*, in R. RAYFUSE, S.V. SCOTT (eds.), *International Law in the Era of Climate Change*, Cheltenham, Edward Elgar, 2012, p. 29 ss.; Z. L. STILLINGS, *Human Rights and the New Reality of Climate Change: Adaptation's Limitations in Achieving Climate Justice*, in *Michigan Journal of International Law*, n. 3, 2014, p. 637 ss. Tra i contributi più recenti si veda *inter alia*. O.

in *primis* la vita e la salute, sono reali e gli impatti climatici sono già più diffusi e gravi del previsto<sup>2</sup>. In assenza di tribunali internazionali specializzati nel campo ambientale, negli ultimi anni si è assistito a un vero e proprio “rights turn” del contenzioso climatico<sup>3</sup>, con il ricorso sempre più diffuso a fori competenti nella tutela dei diritti umani per risolvere questioni connesse al riscaldamento globale<sup>4</sup>. Nella presente trattazione ci si soffermerà, in particolare, sul ruolo che sono state chiamate a svolgere al riguardo la Corte di Giustizia dell’Unione europea e la Corte europea dei diritti dell’uomo, al fine di indagare eventuali limiti e potenzialità dei due tribunali europei e dei rispettivi regimi convenzionali.

## 2. Il contenzioso climatico dinanzi alla Corte di Giustizia dell’Unione europea

### 2.1. Il mancato riconoscimento di un diritto a un ambiente salubre nell’ordinamento dell’Unione europea

La politica ambientale dell’Unione europea è senza ombra di dubbio la più evoluta al mondo. La tutela dell’ambiente si è tuttavia affermata in una fase oramai avanzata del processo di integrazione<sup>5</sup> e, nel suo progressivo sviluppo, decisivo è stato il ruolo d’impulso giocato dalla Corte di Giustizia dell’Unione (CGUE). Se infatti le esigenze ambientali cominciarono ad essere riconosciute a livello comunitario già al vertice di Parigi del Consiglio europeo del 1972 e, di seguito, nel primo programma di azione della Commissione in materia ambientale (1973), in assenza di una base giuridica nei trattati fu la CGUE a legittimare il ricorso a una lettura estensiva degli articoli 100 e 235 del TCE, riguardanti rispettivamente il riavvicinamento delle legislazioni nazionali e l’integrazione dei poteri delle istituzioni europee in caso di azioni necessarie per la realizzazione degli scopi della Comunità<sup>6</sup>.

---

QUIRICO, *Systemic Integration Between Climate Change and Human Rights in International Law*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, n. 1, 2017, p. 31 ss.; S. DUYCK, S. JODOIN & A. JOHL (eds.), *Routledge Handbook of Human Rights and Climate Governance*, Abingdon, Routledge, 2018; J. PEEL, H.M. OSOFSKY, *A Rights Turn in Climate Change Litigation?*, in *Transnational Environmental Law*, n. 1, 2018, p. 37 ss.; J.KNOX, *Bringing Human Rights to Bear on Climate Change*, in *Climate Law*, n. 2, 2019, p. 165 ss. Su questa Rivista: E. GUARNA ASSANTI, *Il ruolo innovativo del contenzioso climatico tra legittimazione ad agire e separazione dei poteri dello Stato. Riflessioni a partire dal caso Urgenda*, in *Federalismi.it*, n. 16, 2021, p. 66 ss.; F. SCALIA, *La giustizia climatica*, in *Federalismi.it*, 7 aprile 2021, p. 269 ss.; M. SCHIRIPPA, *Climate Change Litigation and the Need for ‘Radical Change’*, in *Federalismi.it*, 26 gennaio 2022, p. 184 ss.

<sup>2</sup> Secondo l’ultimo rapporto dell’Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) ogni decimo di grado di riscaldamento aggiuntivo aumenterà le minacce per le persone, le specie e gli ecosistemi e, qualora il riscaldamento superi, anche temporaneamente, la temperato di 1,5 gradi centigradi, si verificheranno altri effetti del *climate change* assai più gravi e spesso irreversibili (IPCC, *Sixth assessment report 2021 - Climate Change 2021: The Physical Science Basis*).

<sup>3</sup> Per un commento sulla prima causa climatica italiana si veda A. VITALE, *Il caso “giudizio universale” di fronte al Tribunale di Roma. Una breve riflessione sulle fonti*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 1, 2022.

<sup>4</sup> Cfr. J. PEEL, H. M. OSOFSKY, *A Rights Turn in Climate Change Litigation?*, in *Transnational Environmental Law*, n. 1, 2018, p. 37 ss.

<sup>5</sup> Cfr. U. VILLANI, *Tutela dei diritti fondamentali nel “dialogo” tra corti europee e giudici nazionali*, in L. MOCCIA (a cura di), *Diritti fondamentali e cittadinanza dell’Unione europea*, Milano, Franco Angeli, 2011, p. 115 ss.

<sup>6</sup> CGUE, causa 240/83, *Oli usati*, sentenza del 7 febbraio 1985; CGUE, causa 302/86, *Bottiglie danesi*, sentenza del 20 settembre 1988.

Una base giuridica *ad hoc* venne introdotta a livello di diritto primario soltanto con l'Atto Unico europeo, nel quale l'ambiente assurgeva ad *azione* comune finalizzata in particolare a: salvaguardare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente; contribuire alla protezione della salute umana; garantire un'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali<sup>7</sup>. Successivamente, sulla scia della prima conferenza mondiale sull'ambiente, tenutasi a Rio nel 1992, nel Trattato di Maastricht l'ambiente veniva incluso formalmente tra le politiche comunitarie e si assegnava alla Comunità europea il compito *inter alia* di promuovere “una crescita sostenibile e non inflazionistica” nonché “un elevato livello di protezione dell'ambiente ed il miglioramento della qualità di quest'ultimo”<sup>8</sup>. Ad Amsterdam, poi, il livello elevato di tutela ambientale diveniva principio generale del diritto dell'Unione e siffatta tutela assumeva carattere trasversale con l'introduzione dell'obbligo di integrarla in tutte le politiche settoriali dell'Unione al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile (cd. principio di integrazione)<sup>9</sup>.

Con il Trattato di Lisbona si è, infine, confermato il rilievo dell'ambiente nell'ordinamento unionale e la necessità che lo sviluppo economico avvenga nel rispetto delle risorse ambientali. L'obiettivo dello sviluppo sostenibile, proclamato all'art. 3.3 TUE (già art. 2 TUE) e basato tra l'altro “su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente”, viene ampliato nella sua portata oltre la mera dimensione economica e proiettato in un'ottica globale<sup>10</sup>. Quanto poi alla politica ambientale dell'Unione, tra i suoi obiettivi vi figura ora anche la lotta ai cambiamenti climatici (art. 191.1 TFUE).

Un'altra tappa essenziale del progressivo rilievo del *volet* ambientale nel diritto unionale si deve all'inserimento della tutela dell'ambiente nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, adottata il 7 dicembre 2000 a Nizza e nuovamente proclamata a Strasburgo il 12 dicembre 2007 in una versione adattata alle modifiche introdotte a Lisbona al diritto primario. L'ambiente è oggetto dell'art. 37, rubricato “Tutela dell'ambiente”, che così dispone: “Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile”. Come appare evidente, l'art. 37 non proclama un diritto individuale bensì

<sup>7</sup> Cfr. Atto Unico europeo, Titolo VII. Ambiente, art. 130 R par. 1.

<sup>8</sup> *Sic* l'art. 2 par. 4 del TCE (versione consolidata Maastricht).

<sup>9</sup> Cfr. artt. 2 e 6 TCE (versione consolidata Amsterdam). Sull'integrazione ambientale si rinvia a F. ROLANDO, *L'integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche dell'Unione europea*, Napoli, Editoriale Scinetifica, 2020.

<sup>10</sup> Cfr. l'art. 3.5 TUE, che si riferisce tra l'altro allo “sviluppo sostenibile della Terra”, e l'art. 21.2 lett. F TUE, che tra gli obiettivi dell'azione esterna dell'UE menziona l'elaborazione di “misure internazionali volte a preservare e migliorare la qualità dell'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali mondiali, al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile”.

contempla la protezione dell'ambiente quale mero obiettivo politico<sup>11</sup>. La disposizione ha dunque essenzialmente un valore programmatico<sup>12</sup>.

La formulazione della disposizione in oggetto ha posto vari problemi interpretativi. Ci si è chiesti anzitutto se la suddetta norma, che, come sottolineato dalle Spiegazioni alla Carta, è basata sugli artt. 3.3 TUE<sup>13</sup> nonché 11 e 191 TFUE, abbia un valore aggiunto rispetto a questi ultimi. È indubbio che l'art. 37 rafforzi ulteriormente il principio di integrazione ambientale e che l'accoglimento nella Carta della tutela dell'ambiente implichi, inequivocabilmente, che a tale obiettivo si sia infine assegnato una "human rights significance in the EU legal context"<sup>14</sup>. Allo stesso tempo, in assenza del riconoscimento esplicito di un diritto soggettivo all'ambiente, la dottrina si è domandata se l'art. 37 contenga un diritto ovvero un principio in materia<sup>15</sup>.

La questione non è peregrina giacché la Carta limita *expressis verbis* la giustiziabilità delle sue disposizioni contenenti principi (anziché diritti) ai soli fini dell'interpretazione e del controllo di legittimità sugli atti legislativi ed esecutivi adottati per darvi attuazione da parte delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione ovvero dalle autorità degli Stati membri allorché danno attuazione al diritto unionale, nell'esercizio delle rispettive competenze<sup>16</sup>. Peraltro, le Spiegazioni citano tra gli esempi di principi riconosciuti nella Carta proprio l'art. 37 della stessa<sup>17</sup>. Tale esemplificazione non aiuta però a individuare

---

<sup>11</sup> Non è un caso che l'art. 37, assieme agli articoli 35.2 e 38 (relativi rispettivamente all'assistenza sanitaria e alla protezione dei consumatori), sono considerati i "parents pauvres" della Carta (cfr. A. KISS, *Environmental and Consumer Protection*, in S. PEERS and A. WARD (eds.), *The European Union Charter of Fundamental Rights*, Oxford, Hart, 2004, p. 247).

<sup>12</sup> In questo senso v. tra gli altri: B. POZZO, *L'art. 37 della Carta di Nizza e la tutela dell'ambiente come diritto fondamentale*, in *I diritti fondamentali in Europa, Atti del XV Colloquio biennale dell'Associazione italiana di diritto comparato, Messina-Taormina, 31 maggio-2 luglio 2001*, Milano, Giuffrè, pp. 179-180; M. RENNA, *Ambiente e territorio*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 3, 2009, p. 660.

<sup>13</sup> Ai sensi dell'art. 3.3 TUE, l'Unione si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente.

<sup>14</sup> Cfr. S. BOGOJEVIC, *EU Human Rights Law and Environmental Protection: The Beginning of a Beautiful Friendship?*, in S. DOUGLAS-SCOTT, N. HATZIS (eds.), *Research Handbook on EU Law and Human Rights*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited, 2017, p. 452.

<sup>15</sup> Sulla differenza tra diritti e principi nella Carta si vedano tra gli altri: M. CONDINANZI, *Diritti, principi, e principi generali nell'ordinamento giuridico dell'unione europea*, in L. D'ANDREA, G. MOSCHELLA, A. RUGGERI, A. SAITTA (a cura di), *La Carta dei diritti dell'Unione Europea e le altre Carte (ascendenze culturali e mutue implicazioni)*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 71; A. BAILLEUX, *Article 52-2. Portée et interprétation des droits et principes*, in F. PICOD, S. VAN DROOGHENBROECK (coord.), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Commentaire article par article*, Bruxelles, Emile Bruylant (Collection Droit de l'Union Européenne Textes et commentaires), 2018, p. 1287 ss.; B. NASCIMBENE, *Carta dei diritti fondamentali, applicabilità e rapporti fra giudici: la necessità di una tutela integrata*, in *European Papers*, n. 1, 2021, p. 86 ss.; C. AMALFITANO, *Principi e diritti nella Carta e principi generali: sovrapposizioni, interferenze e assimilazioni*, in G. LATTANZI, G. GRASSO, S. LEMBO, M. CONDINANZI, C. AMALFITANO (a cura di), *I diritti fondamentali fra Carte e Costituzioni europee*, Scuola superiore della magistratura – Roma 2022, p. 31 ss.

<sup>16</sup> Cfr. l'art. 52. 5 della Carta.

<sup>17</sup> In tema di giustiziabilità, de Sadeleer sottolinea che i redattori della Carta avevano esplicitamente affermato che l'art. 37 avrebbe potuto essere invocato in giudizio "inasmuch as it was fleshed out into more concrete measures adopted either by the EU institutions either by the national authorities" (N. DE SADELEER, *Enforcing EUCHR Principles and Fundamental Rights in Environmental Cases*, in *Nordic Journal of International Law*, n. 81, 2012, p. 46 n. 28).

in concreto quale sia l'elemento differenziale, anche alla luce della presenza di disposizioni aventi natura mista, ovvero contenenti elementi sia di un diritto che di un principio<sup>18</sup>. L'ambiguità dell'art. 37 è invero voluta, e si deve storicamente alla necessità di trovare un compromesso con quei Paesi membri, quali il Regno Unito e la Polonia, che erano contrari all'inserimento nella Carta di diritti sociali<sup>19</sup>.

Ai suddetti limiti fa tuttavia da contraltare la formulazione scelta, che introduce un chiaro obbligo in capo ai pubblici poteri – istituzioni europee e Stati membri<sup>20</sup> – di procedere all'integrazione delle esigenze ambientali, e dunque in definitiva alla valutazione di dette esigenze nelle politiche dell'Unione<sup>21</sup>. Il campo di applicazione dell'art. 37 è assai vasto in considerazione, da una parte, dell'oggettiva estensione del diritto ambientale europeo<sup>22</sup> e, dall'altra, del rilievo assunto da considerazioni ambientali anche in altri ambiti settoriali di competenza unionale<sup>23</sup>. L'art. 37 contiene, inoltre, l'affermazione più ampia del principio di integrazione, che opera quale parametro di conformità delle altre politiche europee. Del principio di integrazione ambientale devono tener conto, anzitutto, il legislatore europeo e, in seconda battuta, gli organi giurisdizionali unionali ai fini dell'interpretazione e del controllo di legalità delle norme europee e di quelle nazionali di attuazione. Il principio di integrazione ambientale<sup>24</sup>, peraltro, è assunto a principio generale del diritto dell'Unione<sup>25</sup>, e come tale occupa una posizione di primo piano nel sistema delle fonti europee. Nondimeno, detto principio permette ampia discrezionalità alle istituzioni politiche nel tradurre in atti derivati le esigenze ambientali<sup>26</sup>; inoltre, nella formulazione accolta dall'art. 37 la sua

<sup>18</sup> Come sottolineato dalle stesse Spiegazioni, l'art. 37 trae ispirazione dalle disposizioni di alcuni costituzioni nazionali.

<sup>19</sup> Cfr. l'art. 1.2 del Protocollo (n. 30) sull'applicazione della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea alla Polonia e al Regno Unito, allegato al TUE e al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

<sup>20</sup> Com'è noto, la Carta "si applica innanzitutto alle istituzioni e agli organi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà" (*sic* la Spiegazione relativa all'art. 51), ma anche agli Stati membri seppure "esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione" (cfr. art. 51.1 della Carta).

<sup>21</sup> Detta integrazione non è richiesta per le azioni, come previsto invece dall'art. 11 TFUE. Nondimeno, rispetto a quest'ultimo la Carta esige che sia garantito un "livello *elevato* di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità" (corsivo nostro).

<sup>22</sup> Come era stato rilevato già dieci anni or sono, "there is European legislation in almost every conceivable field of environmental policy" (J. JANS, H. VEDDER, *European Environmental Law*, Netherlands, Europa Law Publishing, 2012, p. 253).

<sup>23</sup> "[T]he scope of application of Article 37 is wide-ranging, if not almost all-encompassing, both at EU and Member State level" (G. MARÍN DURÁN, E. MORGERA, *Commentary on Article 37 of the EU Charter of Fundamental Rights: Environmental Protection*, in *Europa Working Papers*, n. 2, 2013, p. 6). La CGUE già agli inizi degli anni '90 aveva ritenuto che una misura comunitaria non debba necessariamente rientrare nell'ambito della politica ambientale per il solo fatto che tiene conto delle esigenze ambientali (v. *ex gratia* il caso *Repubblica ellenica c. Consiglio delle Comunità europee*, C-62/88, sentenza del 29 marzo 1990, par. 20).

<sup>24</sup> Sul principio di integrazione v. P. A. PILLITU, *Commento all'art. 11 TFUE*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Padova, CEDAM, 2014, p. 174 ss.; S. AMADEO, *Commento all'art. 11 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2014, p. 408 ss.

<sup>25</sup> Cfr. art. 11 TFUE, che riprende la formulazione già presente nel trattato di Amsterdam all'art. 6 TCE. Rispetto ad Amsterdam, tuttavia, il principio di integrazione non è più definito formalmente quale principio generale di diritto UE ma rientra tra le disposizioni "di applicazione generale" di cui all'omonimo Titolo II della Parte I del TFUE.

<sup>26</sup> Cfr. F. MUNARI, L. SCHIANO DI PEPE, *Tutela transnazionale dell'ambiente*, Bologna, Il Mulino, 2012, p. 82.

applicazione pratica è condizionata dal principio dello sviluppo sostenibile, il quale “implicitly calls for environmental requirements to be weighed up against social and economic interests”<sup>27</sup>.

Concludendo, l’art. 37, pur non enunciando un diritto individuale a un ambiente salubre, ha un innegabile potenziale evolutivo<sup>28</sup> che potrebbe essere valorizzato dalla Corte di Giustizia tenendo conto vuoi degli sviluppi intercorsi sul piano costituzionale nazionale<sup>29</sup> vuoi della giurisprudenza della Corte di Strasburgo<sup>30</sup>.

## 2.2. Il *locus standi* dei privati in materia ambientale

Il Trattato di Lisbona, com’è noto, ha ampliato il *locus standi* dei privati. La legittimità ad agire delle persone fisiche e giuridiche (i cd. ricorrenti non privilegiati) è disciplinata dall’art. 263.4 del TFUE. Sulla base di tale disposizione sono impugnabili tutti gli “atti” (indipendentemente dal *nomen juris*)<sup>31</sup> che sono adottati nei confronti del ricorrente o che lo riguardano direttamente e individualmente, o ancora gli atti regolamentari che lo riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura di esecuzione. Nelle intenzioni, la riforma operata era volta precipuamente al superamento della giurisprudenza *Plaumann*, in

---

<sup>27</sup> Così N. DE SADELEER, *Enforcing EUCHR*, cit., p. 48. “There are a number of problems with defining sustainable development in more concrete terms and translating the principle into practical measures. This is particularly the case when, for example, social and ecological interests (actually or apparently) conflict” (D. LANGLET, S. MAHMOUDI, *EU environmental law and policy*, Oxford, Oxford University Press, 2016, p. 44).

<sup>28</sup> Come pronosticato dall’Avvocato Generale Léger, anche grazie a quanto disposto al riguardo dalla Carta, in futuro ai principi che disciplinano il diritto ambientale potrebbe essere riconosciuta *maggiore importanza* (cfr. le conclusioni presentate dall’Avvocato Generale Philippe Léger il 23 settembre 2004 nel caso C-277/02, par. 9, corsivo nostro). In senso conforme si è espressa più di recente Eloise Scotford:

“[W]hilst Article 37 adds nothing new and legally radical to Articles 3(3) TEU and 191 and 11 TFEU, it nonetheless adds weight to these fundamental EU legal provisions, which have nascent but evolving roles in developing environmental protection obligations in EU law. This reading serves to accommodate two seemingly opposing approaches to the Charter: that there should be no extension of EU legal or judicial competence in interpreting the Charter, and that the Charter can also be a source of authority for the ‘discovery’ of new principles of EU law” (E. SCOTFORD, *Environmental Rights and Principles in the EU Context: Investigating Article 37 of the Charter of Fundamental Rights*, in S. BOGOJEVIC, R. RAYFUSE (eds.), *Environmental Rights in Europe and Beyond*, London, Bloomsbury Publishing, 2018, p. 9).

<sup>29</sup> Peraltro, come rilevato dalle stesse Spiegazioni alla Carta, l’art. 37 trae origine dalle tradizioni costituzionali comuni. In una rassegna realizzata dal servizio di ricerca del Parlamento europeo nel dicembre 2021 si afferma che “19 out of 27 EU countries have enshrined this right in their constitutions (some only implicitly) and 17 in their national law. Austria, Denmark, Germany, Luxembourg, Malta, Netherlands, Poland, Sweden have done neither, but are parties to the Aarhus Convention” (EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE, *A universal right to a healthy environment*, dicembre 2021).

<sup>30</sup> Come del resto previsto dalla stessa Carta all’art. 52.3, secondo il quale:

“Laddove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell’Uomo e delle Libertà fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione. La presente disposizione non preclude che il diritto dell’Unione conceda una protezione più estesa”.

<sup>31</sup> La disciplina previgente (art. 230.4 TCE) si riferiva più specificamente a “decisioni” adottate sotto forma di regolamento o di decisione presa nei confronti di altre persone (“qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre, alle stesse condizioni, un ricorso contro le decisioni prese nei suoi confronti e contro le decisioni che, pur apparendo come un regolamento o una decisione presa nei confronti di altre persone, la riguardano direttamente ed individualmente”).

base alla quale “chi non sia destinatario di una decisione può sostenere che questa lo riguarda individualmente soltanto qualora il provvedimento lo tocchi a causa di determinate qualità personali, ovvero di particolari circostanze atte a distinguerlo dalla generalità, e quindi lo identifichi alla stessa stregua dei destinatari”<sup>32</sup>. Le criticità della formula *Plaumann* erano state già evidenziate, oltre che da numerosa dottrina<sup>33</sup>, dall’Avvocato Generale (AG) Jacobs, che nelle conclusioni al caso *Unión de Pequeños Agricultores* (UPA) aveva suggerito di interpretare evolutivamente la nozione di interesse individuale così da concernere un singolo “qualora in ragione delle circostanze di fatto a lui peculiari, [l’]atto [*de quo*] pregiudichi o possa pregiudicare in modo sostanziale i suoi interessi”<sup>34</sup>. Detta proposta era stata poi ripresa dal Tribunale nel caso *Quéré* per sostenere che il requisito dell’interesse individuale dovrebbe considerarsi soddisfatto allorché la disposizione comunitaria di portata generale che riguarda direttamente il ricorrente (persona fisica o giuridica) “incida, in maniera certa ed attuale, sulla sua sfera”<sup>35</sup>. Tale posizione è stata tuttavia rigettata in appello dalla Corte di Giustizia, che ha continuato costantemente a ribadire l’applicabilità della formula *Plaumann* anche nella sua giurisprudenza più recente.

Un rilevante ampliamento del *locus standi* dei privati in materia ambientale nell’ambito dell’ordinamento sovranazionale avrebbe invero dovuto logicamente conseguire, anzitutto, all’approvazione da parte dell’Unione della Convenzione di Aarhus “sull’accesso all’informazione, la partecipazione del pubblico al processo decisionale e l’accesso alla giustizia in materia ambientale”, avvenuta nel 17 febbraio 2005<sup>36</sup>, nonché più generalmente al riconoscimento della tutela dell’ambiente e del diritto a un ricorso effettivo negli articoli 37 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea. La Convenzione di Aarhus accorda uno *status* privilegiato alle ONG attive nella protezione dell’ambiente, riconoscendo tra l’altro un *locus standi* automatico ai fini dell’art. 9.3 (relativo all’accesso alla tutela giurisdizionale e amministrativa) a quelle ONG che possiedono i requisiti previsti dal diritto nazionale (nel caso dell’Unione, dal cosiddetto regolamento Aarhus<sup>37</sup>). Nondimeno, la giurisprudenza della Corte di Giustizia, anche a seguito

<sup>32</sup> CGUE, causa C-25/62, *Plaumann c. Commissione*, sentenza del 15 luglio 1963.

<sup>33</sup> Si vedano tra gli altri i seguenti contributi: A. BARAV, *Direct and Individual Concern: An Almost Insurmountable Barrier to the Admissibility of Individual Appeal to the EEC Court*, in *Common Market Law Review*, n. 11, 1974, p. 191 ss.; H. RASMUSSEN, *Why Is Article 173 Interpreted against Private Plaintiffs?*, in *European Law Review*, n. 5, 1980, p. 112 ss.; A. ARNULL, *Private Applicants and The Action For Annulment Under Article 173 Of The EC Treaty*, in *Common Market Law Review*, n. 32, 1995, p. 7 ss.; A. ALBORS-LLORENS, *The Standing of Private Parties to Challenge Community Measures: Has the European Court Missed the Boat?*, in *Cambridge Law Journal*, n. 63, 2003, p. 77 ss.

<sup>34</sup> Cfr. CGUE, causa C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores c. Consiglio dell’Unione Europea*, Conclusioni dell’Avvocato Generale, 21 marzo 2002, par. 73.

<sup>35</sup> Cfr. TRIBUNALE DI PRIMO GRADO (PRIMA SEZIONE AMPLIATA) (CGUE), caso *Jégo-Quéré & Cie S.A. c. Commissione delle Comunità europee*, causa T-177/01, sentenza del 3 Maggio 2002, par. 51.

<sup>36</sup> In dottrina si veda per tutti: L. IAPICHINO, *La Convenzione di Aarhus e il diritto dell’Unione europea*, in A. TANZI, F. FASOLI, E L. IAPICHINO (a cura di), *La Convenzione di Aarhus e l’accesso alla giustizia in materia ambientale*, Padova, CEDAM, 2011, p. 55 ss.; F. ROLANDO, *La tutela del diritto di accesso alla giustizia in materia ambientale nell’Unione europea*, in *Scritti in onore di Giuseppe Tesaurò*, vol. II, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014, p. 1219 ss.

<sup>37</sup> Siffatto strumento era stato originariamente adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio nel 2006 per adeguare il proprio ordinamento a seguito dell’adesione alla Convenzione di Aarhus (Regolamento (CE) n. 1367/2006). Nel 2021

dell'entrata in vigore della suddetta Convenzione, ha continuato a negare, in applicazione della giurisprudenza *Plaumann*, la legittimazione attiva ai gruppi di persone e alle associazioni preposte alla tutela dell'ambiente allorché l'atto impugnato non riguardi direttamente ed individualmente dette organizzazioni. Di conseguenza, “il diritto di accesso diretto alla giustizia climatica, nell'ordinamento europeo, ha finora trovato solo un riconoscimento parziale, sostanzialmente circoscritto al diritto di partecipazione dei privati ai procedimenti amministrativi che li riguardano”<sup>38</sup>.

In alternativa, gli atti dell'Unione in materia ambientale possono essere contestati in modo indiretto, vuoi per il tramite del giudice nazionale con lo strumento del rinvio pregiudiziale sulla base dell'art. 267 TFUE, vuoi mediante l'eccezione di invalidità ex art. 277 TFUE, o ancora attraverso il ricorso amministrativo interno<sup>39</sup>.

I vuoti di tutela derivanti, da un lato, dalla formulazione dell'art. 263.4 TFUE<sup>40</sup>, e dall'altra, dall'interpretazione restrittiva incentrata sulla formula *Plaumann*, rendono palesemente incompleto il sistema dei rimedi giurisdizionali offerti dall'ordinamento unionale ai soggetti privati. Una siffatta evidenza è stata però negata dalla Corte di Giustizia che, ricorrendo a una “visione complessiva”<sup>41</sup> degli strumenti di tutela diretta e indiretta, ha considerato questi ultimi come sostanzialmente equivalenti “in quanto [...] tutti idonei a soddisfare il diritto ad ottenere tutela giurisdizionale effettiva”<sup>42</sup>. Tuttavia, “nella

---

si è poi proceduto ad una riforma del suddetto regolamento mediante l'adozione, il 6 ottobre 2021, del regolamento (UE) 2021/1767.

<sup>38</sup> Cfr. G. CONTALDI, *L'accesso alla tutela ambientale nel diritto dell'Unione europea*, in A. M. TANZI, L. CHIUSI CURZI, G. M. FARNELLI, A. MENSI (a cura di), *La transizione ecologica nel commercio internazionale. Tra aspetti di riforma procedurale, istituzionale e diritto sostanziale*, *Atti del workshop tenutosi presso l'Università di Bologna in data 9 maggio 2022*, Bologna, AlmaDL, giugno 2022, p. 78.

<sup>39</sup> Il nuovo regolamento di Aarhus (Regolamento UE 2021/1767 del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 ottobre 2021 relativo alla modifica del regolamento (CE) n. 1367/2006 sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale), che è stato adottato precipuamente per rispondere alle censure di inadeguatezza formulate dal Comitato di controllo dell'osservanza della Convenzione di Aarhus (ACCC) nei confronti della procedura di riesame amministrativo come regolata dal regolamento 1367/2006 (cfr. ACCC, *Findings and recommendations of the Compliance Committee with regard to communication ACCC/C/2008/32 (part I) concerning compliance by the European Union*, 24 agosto 2011, e *Findings and recommendations of the Compliance Committee with regard to communication ACCC/C/2008/32 (part II) concerning compliance by the European Union*, 17 marzo 2017), prevede la possibilità per le ONG di chiedere riesame amministrativo non soltanto degli atti di portata individuale ma anche di quelli di portata generale. È stato di conseguenza modificato l'art. 10 con la previsione che “[u]na qualsiasi organizzazione non governativa o altro membro del pubblico che soddisfi i criteri di cui all'articolo 11 ha il diritto di presentare una richiesta di riesame interno all'istituzione o all'organo dell'Unione che ha adottato l'atto amministrativo o, in caso di presunta omissione amministrativa, che avrebbe dovuto adottarlo, se ritiene che l'atto o l'omissione configuri una violazione del diritto ambientale ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera f)”.

<sup>40</sup> Si pensi in particolare alla nozione di “atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d'esecuzione” e l'interpretazione restrittiva datane dalla CGUE (v. ad es. la sentenza del 3 dicembre 2020, causa C-352/19 P, *Région de Bruxelles-Capitale*, punti 30 ss).

<sup>41</sup> Sic A. ADINOLFI, *Ricorso di annullamento e diritto alla tutela giurisdizionale effettiva*, in L. F. PACE (a cura di), *Nuove tendenze del diritto dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 274. Si veda pure I. HADJIYANNI, *Judicial protection and the environment in the EU legal order: Missing pieces for a complete puzzle of legal remedies: Missing Pieces for a Complete Puzzle of Legal Remedies*, in *Common Market Law Review*, n. 3, 2021, p. 777 ss.

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 281.

prospettiva dei ricorrenti, non si tratta, in realtà, di mezzi che possano ritenersi equivalenti”<sup>43</sup>. Oltretutto, addossando ai singoli Stati membri l’onere di garantire il rispetto del principio della tutela giurisdizionale effettiva, la Corte ha finito implicitamente per imputare agli ordinamenti nazionali la responsabilità delle riferite lacune di protezione<sup>44</sup>.

Il caso *Carvalho* ha costituito la prima occasione per la CGUE per esprimersi sull’adeguatezza delle normative climatiche dell’Unione a proteggere i diritti dei singoli<sup>45</sup>. I 37 ricorrenti si erano rivolti al giudice europeo per denunciare l’insufficienza delle misure di mitigazione decise dalla UE in ottemperanza agli obblighi di riduzione delle emissioni di gas serra discendenti dall’Accordo di Parigi del 2015. Chiedevano pertanto l’annullamento di tre atti di diritto derivato (la direttiva (UE) 2018/410 e i regolamenti 2018/841 e 2018/842), adottati dalle istituzioni europee nel 2018 per dare effetto alla politica climatica dell’Unione per il 2030.

In entrambi i gradi di giudizio il ricorso è stato dichiarato irricevibile per difetto di legittimazione ad agire dei ricorrenti sulla base della formula *Plaumann*. Il Tribunale, nell’affermare che i ricorrenti non fossero né direttamente né individualmente interessati dagli atti impugnati, aveva specificato che “the fact that the effects of climate change may be different for one person than they are for another does not mean that, for that reason, there exists standing to bring an action against a measure of general application”<sup>46</sup>. Sostenere altrimenti avrebbe l’effetto di rendere “meaningless” il dettato dell’art. 263.4 TFUE<sup>47</sup>. In appello la Corte di Lussemburgo, nel rigettare la richiesta volta a modificare la formula *Plaumann*, si è spinta addirittura ad affermare l’intangibilità di tale test onde evitare di incorrere in una violazione dei Trattati dell’Unione<sup>48</sup>. L’errore macroscopico<sup>49</sup> consistente nel ritenere inscindibile una disposizione normativa e la sua interpretazione, consolidata ma non per questo codificata, mette in luce la graniticità dell’orientamento della Corte. Non pare dunque probabile che in un futuro prossimo i giudici europei, in

---

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 282. Con riguardo, in particolare, al rinvio pregiudiziale, i limiti sono noti. Si ricorda in particolare l’ampia latitudine che, come era stato messo in luce dallo stesso Avvocato Generale Jacobs nella causa *UPA* (par. 36-49), detto rinvio di fatto concede al giudice nazionale in merito all’*an* e al *quomodo*.

<sup>44</sup> Cfr. M. C. ROMANO, *Situazioni legittimanti ed effettività della tutela giurisdizionale. Tra ordinamento europeo e ordinamenti amministrativi nazionali*, Napoli, Jovene, 2013, p. 62.

<sup>45</sup> In argomento si vedano tra gli altri i seguenti contributi: M. E. HARRIS, *Carvalho and Others v. Parliament and Council: Climate justice and individual concern*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 1, 2020; M. MONTINI, *Verso una giustizia climatica basata sulla tutela dei diritti umani*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, n. 3, 2020, pp. 506-537; F. GALLARATI, *Caso Carvalho: la Corte di Giustizia rimanda l’appuntamento con la giustizia climatica*, in *DPCE online*, n. 2, 2021; F. VONA, *La Corte di giustizia conferma l’irricevibilità del ricorso nel c.d. ‘People’s climate case’: la formula ‘Plaumann’ quale persistente ostacolo all’accesso alla giustizia in materia climatica*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, n. 2, 2021, p. 484 ss.

<sup>46</sup> Cfr. CGUE, causa T-330/18, *Armando Carvalho e altri contro Parlamento europeo e Consiglio dell’Unione europea*, Ordinanza del Tribunale dell’8 maggio 2019, par. 50.

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> Cfr. CGUE (Sesta Sezione), causa C-565/19 P, sentenza del 25 marzo 2021, par. 76-78. Si noti che lo stesso avviso era stato espresso poco prima dalla Ottava Sezione della Corte in un’altra causa climatica (cfr. causa C-297/20 P, *Peter Sabo e a. contro Parlamento europeo e Consiglio dell’Unione europea*, ordinanza del 14 gennaio 2021, par. 29).

<sup>49</sup> *Sic* F. VONA, *La Corte di giustizia conferma l’irricevibilità*, *cit.*, p. 490.

assenza di una apposita modifica del diritto primario, allarghino le maglie del *locus standi* dei privati<sup>50</sup>. In ultima analisi, anche dinanzi a un fenomeno (il *climate change*) dagli effetti gravi, diffusi e irreversibili, la Corte di Giustizia sembra al momento intenzionata a perpetuare l'ormai noto paradosso denunciato a suo tempo dall'Avvocato Generale Jacobs, secondo il quale “più elevato è il numero delle persone colpite da un atto, minore è la possibilità di un sindacato giurisdizionale effettivo”<sup>51</sup>.

### 2.3. Osservazioni conclusive

Il 22 dicembre scorso la CGUE, riunita in Grande Sezione, nella sentenza *JP c. Ministre de la Transition écologique* ha confermato la sua indisponibilità a riconoscere l'esistenza di un diritto soggettivo all'ambiente anche sulla base del diritto derivato, segnatamente in un settore – l'inquinamento atmosferico – in cui la normativa europea nondimeno pone obblighi stringenti agli Stati membri<sup>52</sup>. Com'è noto, in materia l'Unione europea ha previsto dei precisi limiti per contenere l'inquinamento atmosferico nel territorio degli Stati membri mediante le direttive 2008/50<sup>53</sup>, 96/62<sup>54</sup>, 1999/30<sup>55</sup>, 80/779<sup>56</sup> e 85/203<sup>57</sup>. Tali direttive impongono agli Stati membri di garantire che i livelli di PM10 e di NO2 non superino, nel loro rispettivo territorio e a decorrere da talune date, determinati valori limite e, qualora detti valori siano comunque superati, di prevedere misure appropriate per rimediare a tali superamenti, in particolare nell'ambito di piani per la qualità dell'aria. Peraltro la stessa CGUE, nella causa C-404/13, ha ritenuto che la direttiva 2008/50 (all'art. 23) imponga un chiaro obbligo di stabilire un piano di qualità dell'aria che soddisfi determinati requisiti; e che tale obbligo può essere fatto valere dai singoli nei confronti delle autorità pubbliche<sup>58</sup>.

---

<sup>50</sup> Un'alternativa che sembrano voler percorrere i *climate litigants* in Europa è quella di “mobilise EU citizens by inspiring them with ‘climate stories’. This in order to obtain something probably much bigger than winning a case or get access to justice: winning the favour of citizens” (cfr. M. PAGANO, *Overcoming Plaumann in EU environmental litigation an analysis of ENGOS legal arguments in actions for annulment*, in *Diritto e processo: derecho y proceso - right & remedies*, 2019, p. 360).

<sup>51</sup> CGUE, causa C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores contro Consiglio dell'Unione europea*, Conclusioni dell'Avvocato Generale Jacobs presentate il 21 marzo 2002, par. 102.

<sup>52</sup> CGUE, causa C-61/21, *Ministre de la Transition écologique y Premier ministre*, sentenza del 22 dicembre 2022.

<sup>53</sup> Direttiva 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa.

<sup>54</sup> Direttiva 96/62/CE del Consiglio del 27 settembre 1996 in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente.

<sup>55</sup> Direttiva 1999/30/CE del Consiglio del 22 aprile 1999 concernente i valori limite di qualità dell'aria ambiente per il biossido di zolfo, il biossido di azoto, gli ossidi di azoto, le particelle e il piombo.

<sup>56</sup> Direttiva 80/779/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1980, relativa ai valori limite e ai valori guida di qualità dell'aria per l'anidride solforosa e le particelle in sospensione.

<sup>57</sup> Direttiva 85/203/CEE del Consiglio del 7 marzo 1985 concernente le norme di qualità atmosferica per il biossido di azoto.

<sup>58</sup> CGUE, causa C-404/13, *ClientEarth e Regina contro The Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs*, Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Supreme Court of the United Kingdom, sentenza del 19 novembre 2014.

All'origine del caso vi è il ricorso di un cittadino francese, secondo il quale l'*Hexagone* non aveva provveduto affinché i livelli di NO<sub>2</sub> e PM<sub>10</sub> nell'aria ambiente non superassero i valori limite indicati dalla normativa europea. Per il deterioramento del suo stato di salute provocato dal degrado della qualità dell'aria a Parigi, sua città di residenza, il ricorrente chiedeva pertanto un risarcimento di 21 milioni di euro. Investita del caso la CGUE, pur confermando l'applicabilità in materia ambientale della giurisprudenza *Francoovich*<sup>59</sup>, che condiziona la responsabilità dello Stato per danni causati ai privati da violazioni del diritto UE ad esso imputabili alla sussistenza di tre condizioni (che la norma violata sia preordinata a conferire diritti ai privati, che la violazione di tale norma sia sufficientemente qualificata e che esista un nesso causale diretto tra tale violazione e il danno subito da detti soggetti), si è limitata all'esame della prima condizione<sup>60</sup>. Dopo aver compiuto l'importante riconoscimento che gli obblighi posti sugli Stati dalle direttive sulla qualità dell'aria ambiente perseguono un obiettivo generale di protezione della salute umana e dell'ambiente nel suo complesso, ne ha tratto la non ovvia conclusione che detti strumenti non sono preordinati a conferire ai singoli diritti la cui violazione possa dar loro diritto a un risarcimento. La Corte non ha quindi seguito il percorso suggerito dall'Avvocato Generale Kokott, che partendo dal binomio tra tutela dell'ambiente e tutela della salute aveva affermato che i valori limite fissati dall'UE e gli obblighi degli Stati membri di migliorare la qualità dell'aria sarebbero preordinati a proteggere la salute umana e a conferire diritti ai singoli. Peraltro, secondo l'AG, la cerchia dei destinatari sarebbe comunque limitata a ben determinate e identificabili categorie di destinatari che abbiano soggiornato in luoghi specifici altamente inquinati<sup>61</sup> e che dovrebbero provare il richiesto nesso eziologico sulla base di perizie mediche periodiche<sup>62</sup>.

Nell'apparente chiusura dimostrata dalla CGUE potrebbe invero leggersi, tra le righe, non tanto – o non solo – l'esigenza di evitare un profluvio di ricorsi quanto il rifiuto di svolgere un ruolo di supplenza del legislatore europeo<sup>63</sup>. Quest'ultimo nel tempo ha dimostrato la chiara volontà, sia nella scelta della

---

<sup>59</sup> Cfr. CGUE, causa C-479/93, *Francoovich et al. c. Italia*, sentenza del 9 novembre 1995 e più di recente causa C-278/20, *Commissione c. Spagna*, sentenza del 28 giugno 2022. Sul tema si veda per tutti F. FERRARO, *La responsabilità risarcitoria degli Stati per violazione del diritto dell'Unione*, Milano, Giuffrè, 2012.

<sup>60</sup> Cfr. CGUE (Grande Sezione), causa C-61/21, *JP c. Ministre de la Transition écologique*, sentenza del 22 dicembre 2022. Per un commento critico alla sentenza si veda P. DE PASQUALE, "*Francoovich ambientale*"? Sarà per un'altra volta. *Considerazioni a margine della sentenza Ministre de la Transition écologique*, in *BlogDUE*, 4 gennaio 2023.

<sup>61</sup> CGUE, causa C-61/21, *JP c. Ministre de la Transition écologique*, Conclusioni dell'Avvocato generale Juliane Kokott del 5 maggio 2022. In tal modo l'AG Kokott "reminded us that the demands for environmental and social justice are strictly intertwined and that the burden of proof would still act as a filter for abusive claimants seeking unjustified compensation" (M. PAGANO, *Human rights and ineffective public duties: the Grand Chamber judgment in JP v. Ministre de la Transition écologique*, in *ELB Blogpost*, n. 7, 2023, 2 febbraio 2023).

<sup>62</sup> La CGUE indirizza quindi i singoli al livello nazionale, in modo da ottenere, se necessario, un'ingiunzione del tribunale che obblighi le autorità a redigere piani pertinenti (cfr. i par. 63-64 della sentenza della Corte).

<sup>63</sup> Peraltro, come lucidamente messo in luce da Munari, "l'attenzione degli Stati de[ve] essere massima [...] in fase ascendente della norma UE, non già nell'ottica di "rallentare" le azioni a protezione e promozione dell'ambiente di cui l'Unione si rende protagonista a ogni latitudine, quanto nell'ottica di calcolare e valutare preventivamente le ricadute reali, sul sistema sociale ed economico, delle proposte portate avanti in sede UE, qualora si trasformino in norme

tipologia di atto (direttive) che nel loro contenuto, di non voler attribuire diritti ai singoli in materia ambientale. Anche il più recente regolamento sulla neutralità climatica (2021/1119) ha un testo che esclude nettamente l'attribuzione di diritti ai privati<sup>64</sup>. Un cambio di passo è tuttavia riscontrabile nella proposta di revisione della direttiva sulla qualità dell'aria ambiente, presentata dalla Commissione il 26 ottobre scorso<sup>65</sup>. Detta proposta riconosce, infine in termini inequivoci, a coloro la cui salute è stata danneggiata dall'inquinamento atmosferico, il diritto di essere risarciti in caso di violazione delle norme unionali in materia di qualità dell'aria e di essere rappresentati da ONG in azioni collettive per il risarcimento dei danni<sup>66</sup>.

### 3. Il contenzioso climatico dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo

Il 7 settembre 2020 sei giovanissimi cittadini portoghesi hanno introdotto un ricorso, nel caso *Duarte Agostinho e altri c. Portogallo e altri*, dinanzi alla Corte di Strasburgo, nel quale accusano 33 Stati di non aver adottato misure sufficienti a contrastare il cambiamento climatico, così violando gli articoli 2, 8 e 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU). A distanza di due mesi è stato poi introdotto un secondo ricorso in tema di cambiamenti climatici, nel caso *Verein Klimaseniorinnen Schweiz e altri contro Svizzera*. Mentre il primo ricorso è stato dichiarato inammissibile per mancato rispetto della regola sul previo esaurimento dei ricorsi interni, il secondo è attualmente all'esame della Grande Camera e con tutta probabilità costituirà il primo caso sul *climate change* deciso dalla Corte europea<sup>67</sup>.

#### 3.1. La tutela di un ambiente salubre nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo

È notorio che la CEDU non garantisce un autonomo diritto umano a un ambiente salubre, né tantomeno un diritto alla salute. Ciò nonostante, la Corte di Strasburgo nella sua giurisprudenza, interpretando la

---

positive, e le possibilità concrete di rispettarne poi i contenuti, in uno col "costo" dell'adempimento" (F. MUNARI, *Public e Private enforcement del diritto ambientale dell'Unione*, in *I Post di AISDUE*, n. V, 2023, Sezione "Atti convegni AISDUE", n. 1, 1° gennaio 2023, p. 36).

<sup>64</sup> Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»). V. in particolare l'art. 5 (Adattamento ai cambiamenti climatici) che è indirizzato alle istituzioni competenti dell'Unione e agli Stati membri.

<sup>65</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on ambient air quality and cleaner air for Europe*, COM(2022) 542 final, Brussels, 26 ottobre 2022.

<sup>66</sup> *Ibid.*, art. 28.

<sup>67</sup> Corte EDU, *Duarte Agostinho and Others v. Portugal and Others* (communicated case), ricorso n. 39371/20, comunicazione del 13 novembre 2020; ID., *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and others v. Switzerland* (communicated case), ricorso n. 53600/20, comunicazione del 17 marzo 2021. La Camera a cui era stato assegnato il secondo caso lo ha rimesso alla Grande Camera, in data 26 aprile 2022, ex art. 30 CEDU (che così dispone: "Se la questione oggetto del ricorso all'esame di una Camera solleva gravi problemi di interpretazione della Convenzione o dei suoi protocolli, o se la sua soluzione rischia di condurre ad una contraddizione con una sentenza pronunciata anteriormente dalla Corte, la Camera, fino a quando non abbia pronunciato la sua sentenza, può spogliarsi della propria competenza a favore della grande Camera a meno che una delle parti non vi si opponga").

Convenzione come un “living instrument”, ha progressivamente riconosciuto l’esistenza di vari diritti procedurali in materia ambientale e financo di un diritto sostanziale a un ambiente salubre come parte di alcuni diritti codificati nel testo convenzionale (quali *in primis* il diritto alla vita privata e familiare, il diritto alla vita, il diritto a un equo processo)<sup>68</sup>. Nel giudicare casi relativi all’ambiente la Corte europea, al pari di altri organismi internazionali a tutela dei diritti umani, non ha agito al di fuori delle proprie competenze<sup>69</sup>. Come è stato autorevolmente sottolineato, infatti, “UN treaty bodies and the Inter-American and European tribunals most often hear complaints about failures to enforce national environmental rights or about environmental degradation that violates one or more of the guaranteed rights in the agreements over which they have jurisdiction. In other words, human rights tribunals hear human rights cases – they do not hear environmental cases”<sup>70</sup>. La lettura della CEDU quale strumento vivente, lungi dall’essere frutto di un approccio ultra-progressista dei giudici di Strasburgo, trova inoltre fondamento e ragion d’essere nella regola relativa all’interpretazione sistemica dei trattati, codificata all’art. 31.3 lett. c) della Convenzione di Vienna del diritto dei trattati, secondo la quale l’interprete deve tenere conto “di ogni norma di diritto internazionale pertinente, applicabile alle relazioni fra le parti”.

Nel testo convenzionale, come interpretato dalla Corte europea, la fonte principale della protezione *par ricochet* dell’ambiente è sicuramente l’art. 8, che riconosce il diritto al rispetto della vita privata e familiare. Tra le numerose sentenze rese dalla Corte al riguardo si farà qui di seguito riferimento ai casi più emblematici – i cd. *landmark cases* – ovvero quelle pronunce che hanno segnato il percorso evolutivo della Corte, e che sono pertanto generalmente richiamate nella sua giurisprudenza successiva.

Il primo caso in cui i giudici di Strasburgo condannarono uno Stato per violazione dell’art. 8 a causa di una lesione ambientale è *Lopez-Ostra v. Spagna*, deciso nell’ormai lontano 1994. La vicenda concerneva le emissioni di uno stabilimento per il trattamento dei rifiuti prodotti da numerose aziende conciarie, costruito con sussidi statali e ubicato a pochi metri di distanza dal domicilio della famiglia Lopez-Ostra. Per la prima volta i giudici di Strasburgo riconobbero la sussistenza di un nesso diretto tra la produzione di un serio danno ambientale e la possibile lesione di un diritto riconosciuto dalla Convenzione, nella specie l’art. 8: “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,

---

<sup>68</sup> Per una critica dell’utilizzo dell’interpretazione evolutiva in materia ambientale si veda tra gli altri Lord Hoffmann, secondo il quale “[the living instrument’ doctrine] does not entitle a judicial body to introduce wholly new concepts, such as the protection of the environment, into an international treaty which makes no mention of them, simply because it would be more in accordance with the spirit of the times’ (cfr. L. HOFFMANN, *The Universality of Human Rights*, in *Law Quarterly Review*, n. 125, 2009, p. 430).

<sup>69</sup> Si veda in particolare il parere consultivo della Corte interamericana dei diritti umani, che utilizzando un approccio evolutivo ha rimarcato l’autonomia del diritto all’ambiente salubre (quale diritto fondamentale dell’umanità) e ne ha riconosciuto la dimensione tanto individuale che collettiva (cfr. il parere consultivo del 15 novembre 2017, OC-23-17).

<sup>70</sup> Cfr. D. SHELTON, *Legitimate and necessary: adjudicating human rights violations related to activities causing environmental harm or risk*, in *Journal of Human Rights and the Environment*, n. 2, 2015, p. 145.

seriously endangering their health”<sup>71</sup>. Le autorità spagnole furono condannate per non aver adempiuto gli obblighi positivi discendenti dall’art. 8 giacché con la loro inazione non avevano realizzato un giusto equilibrio tra l’interesse economico della zona e l’effettiva tutela dei diritti dei ricorrenti<sup>72</sup>, eccedendo pertanto il margine di discrezionalità riconosciuto agli Stati parti dalla stessa Corte in base al secondo paragrafo della suddetta disposizione.

Qualche anno più tardi, nel caso *Guerra c. Italia*<sup>73</sup>, relativo alla domanda di alcuni cittadini di Manfredonia danneggiati da fuoriuscite di sostanze tossiche causate dallo stabilimento chimico Enichem, la Grande Camera della Corte ha affermato che lo Stato sia tenuto a intervenire prima che lo stato dell’ambiente sia così degenerato da porre in pericolo la stessa esistenza dell’individuo. Nella fattispecie ha pertanto interpretato l’art. 8 come implicante il diritto di essere informato circa i rischi che potevano derivare dal fatto di continuare a risiedere in un comune (Manfredonia) esposto al pericolo nel caso di incidente all’interno della suddetta fabbrica chimica<sup>74</sup>.

Un parziale ridimensionamento delle aperture dimostrate in tema ambientale si è avuto nella pronuncia resa dalla Grande Camera nel 2003 nel caso *Hatton c. Regno Unito*. In tal caso i ricorrenti, che risiedevano nelle vicinanze dell’aeroporto di Heathrow, lamentavano un considerevole aumento del livello di inquinamento in ragione dei voli notturni, autorizzati da nuove disposizioni regolamentari introdotte nel 1993. La Corte, enfatizzando la funzione sussidiaria della Convenzione, statuiva che le autorità nazionali, in conseguenza della loro legittimazione democratica diretta, sono “in principle better placed than an international court to evaluate local needs and conditions”<sup>75</sup>. Secondo i giudici, le autorità britanniche nella fattispecie avevano bilanciato correttamente gli interessi concorrenti nei limiti dell’ampio margine di apprezzamento loro riconosciuto<sup>76</sup>. L’esercizio di un tale potere discrezionale in capo agli Stati parti doveva tuttavia considerarsi, aggiungeva la Corte, soggetto al suo controllo, che può concernere: anzitutto, il merito della decisione assunta dalle autorità statali in materia ambientale, per verificarne la conformità con l’art. 8; in seconda battuta, il processo che ha condotto a siffatta decisione, onde verificare che gli interessi del singolo siano stati presi debitamente in conto<sup>77</sup>.

In *Fadeyeva c. Russia* la Corte, ribadendo il ruolo sussidiario del sistema CEDU, ha chiarito che il suo scrutinio debba intervenire solo in caso di errore *manifesto* di uno Stato parte nell’effettuare il bilanciamento tra l’interesse del ricorrente e l’interesse pubblico. Formulando la cosiddetta “de minimis

---

<sup>71</sup> Corte EDU, *Lopez Ostra v. Spain*, ricorso n. 16798/90, sentenza del 9 dicembre 1994, par. 51.

<sup>72</sup> *Ibid.*, par. 58.

<sup>73</sup> Corte EDU (Grande Camera), *Guerra and Others v. Italy*, ricorso n. 14967/89, sentenza del 19 febbraio 1998.

<sup>74</sup> *Ibid.*, par. 60.

<sup>75</sup> Corte EDU (Grande Camera), *Hatton and Others v. the United Kingdom*, ricorso n. 36022/97, sentenza dell’8 luglio 2003, par. 97.

<sup>76</sup> Corsivo nostro.

<sup>77</sup> Corte EDU (Grande Camera), *Hatton, cit.*, par. 99.

rule”, la Corte ha poi precisato che una pretesa è sostenibile, ai sensi dell’art. 8, solo allorché il rischio ambientale raggiunga un livello minimo di gravità e che la valutazione di tale livello minimo dipende dalle circostanze della causa, quali nella fattispecie gli effetti fisici o mentali della molestia sulla salute o sulla qualità di vita della persona<sup>78</sup>.

Una sentenza storica è stata poi resa nel caso *Taskin c. Turchia*<sup>79</sup>, dove i giudici di Strasburgo hanno richiamato per la prima volta esplicitamente la Convenzione di Aarhus e i suoi tre pilastri<sup>80</sup> nell’interpretare la CEDU. Poiché la Turchia non è mai divenuta parte del suddetto trattato, la Corte ha probabilmente ritenuto che il testo di questo ultimo sia comunque divenuto una “globally accepted practice”<sup>81</sup>. Nel caso di specie, concernente i danni ambientali prodotti dalle modalità con cui avveniva l’attività estrattiva di una miniera d’oro, la Corte ha riscontrato una violazione dell’art. 8 per violazioni degli obblighi positivi discendenti da tale articolo, quali in particolare il dovere di raccogliere informazioni circa le attività pericolose, rendere tali informazioni disponibili al pubblico interessato e garantire la partecipazione pubblica al processo decisionale e l’accesso alla giustizia in materia. La Corte ha inoltre esteso l’applicabilità dell’art. 8 ai casi in cui “the dangerous effects of an activity to which the individuals concerned are *likely* to be exposed have been determined as part of an environmental impact assessment procedure in such a way as to establish a *sufficiently close* link with private and family life for the purposes of Article 8 of the Convention”<sup>82</sup>. In altri termini, anche in assenza della prova di un danno diretto, l’esistenza di un rischio riscontrato a seguito di una valutazione di impatto ambientale è sufficiente a integrare una violazione dell’art. 8.

Il successivo *landmark case* è stato la causa *Tatar c. Romania*. Il rilievo della sentenza si deve a due importanti e distinti progressi che la stessa ha segnato nella giurisprudenza ambientale dei giudici di Strasburgo. Anzitutto, il riferimento al diritto “à la jouissance d’un environnement sain et protégé”<sup>83</sup>, che viene infine formalmente inserito nel quadro convenzionale e, più in particolare, nell’ambito dell’art. 8<sup>84</sup>. In secondo luogo, il caso *Tatar* segna l’abbandono di un approccio puramente procedurale alle questioni ambientali. La Corte europea, infatti, ha riscontrato una violazione dell’art. 8 sotto l’aspetto sostanziale, per mancato

---

<sup>78</sup> Corte EDU, *Fadeyeva v. Russia*, ricorso n. 55723/00, sentenza del 9 giugno 2005, par. 69.

<sup>79</sup> Corte EDU (Terza Sezione), *Taskin and Others v. Turkey*, ricorso n. 46117/99, sentenza del 10 novembre 2004.

<sup>80</sup> In particolare gli articoli 4, 5, 6 e 9.

<sup>81</sup> Sic L.-A. DUVIC-PAOLI, *The status of the right to public participation in International Environmental Law: An Analysis of the Jurisprudence*, in *Yearbook of International Environmental Law*, n. 1, 2012, nota 4.

<sup>82</sup> Corte EDU (Terza Sezione), *Taskin and Others*, *cit.*, par. 113.

<sup>83</sup> Corte EDU, *Tatar c. Roumanie*, ricorso n. 67021/01, sentenza del 27 gennaio 2009, par. 107 e 112.

<sup>84</sup> Come è stato osservato: “Although the fact that the Romanian Constitution guarantees the right to a healthy environment may have played a role in the Court’s readiness to make a bold statement of this kind, the former nevertheless represents a discernible shift in the language of the Court which opens the way for the concept of a ‘right to a safe and healthy environment’ to influence the ECtHR’s reasoning in future cases” (cfr. I. CENEVSKA, *A Thundering Silence: Environmental Rights in the Dialogue between the EU Court of Justice and the European Court of Human Rights*, in *Journal of Environmental Law*, n. 2, 2016, p. 312).

rispetto del principio di precauzione, che impone di prendere misure preventive per contrastare un rischio di danni gravi e irreversibili all'ambiente, anche laddove la materializzazione di tali rischi sia incerta. Nella specie, le autorità nazionali avevano mancato colpevolmente di tenere in considerazione, in violazione del suddetto principio di precauzione, una serie di valutazioni di impatto nazionali e di studi scientifici che evidenziavano i gravi rischi per l'ambiente e la salute umana connessi allo svolgimento dell'attività estrattiva da parte di una società mineraria. Nel ricostruire il contenuto e la portata del principio di precauzione, la Corte ha richiamato la principale normativa e giurisprudenza non solo internazionale ma anche dell'Unione europea, in particolare le disposizioni rilevanti del TFUE e la Comunicazione della Commissione europea del 2 febbraio 2000 sul principio di precauzione.

La tutela di un ambiente salubre è stata ricondotta nell'alveo dell'art. 8 anche nel successivo caso *Di Sarno c. Italia* del 2012, così confermando definitivamente la valenza ambientale del diritto al domicilio ed alla vita privata e familiare nella giurisprudenza di Strasburgo<sup>85</sup>. Nel caso di specie, relativo al problema dello smaltimento dei rifiuti in Campania, la Corte ha affermato che gli Stati hanno l'obbligo positivo di adottare una regolamentazione adeguata al livello di rischio dell'attività di gestione dei rifiuti, onde evitare l'esposizione dei cittadini a situazioni di pericolo. In casi siffatti, trattandosi dell'esercizio di attività pericolose, ha aggiunto poi la Corte, il margine di apprezzamento di cui godono le parti contraenti nella scelta delle misure concrete per adempiere a obblighi positivi ex art. 8 è inevitabilmente limitato.

Un'ultima sentenza degna di nota è, infine, quella resa nel caso *Cordella c. Italia*, relativo all'inquinamento atmosferico causato dall'acciaieria ILVA di Taranto. In tale sentenza la Corte si è avvalsa di, e ha valorizzato, per la prima volta formalmente<sup>86</sup>, una serie di ricerche scientifiche (nella specie degli studi epidemiologici) al fine di stabilire l'effettiva pericolosità delle emissioni dell'ILVA e la conseguente necessità di un intervento da parte delle autorità italiane.

In via preliminare, la Corte ha confermato che, malgrado l'inammissibilità dell'*actio popularis*, i danni ambientali possono tradursi in violazioni del diritto alla vita privata ex art. 8 ogniqualvolta sussista un'offesa per la sfera privata o familiare di una persona determinata. Tale condizione risultava integrata nella fattispecie giacché, come dimostrato dagli studi scientifici allegati, nelle zone di residenza dei ricorrenti l'inquinamento ha reso *tutti* gli abitanti "plus vulnérables à diverses maladies"<sup>87</sup>. Ha quindi affermato che, ai sensi dell'art. 8, gli Stati hanno anzitutto l'obbligo positivo, in particolare nel caso di un'attività pericolosa, di mettere in atto una legislazione adattata alle specificità di tale attività, in

---

<sup>85</sup> Si noti, peraltro, che all'epoca l'ordinamento italiano, a differenza dell'ordinamento rumeno, non riconosceva ancora (come è poi effettivamente avvenuto con la legge costituzionale 1/2022) un diritto umano all'ambiente.

<sup>86</sup> Gli studi scientifici utilizzati dalla Corte per giungere alle sue conclusioni sono stati infatti inclusi tra i documenti ufficiali del caso.

<sup>87</sup> Corte EDU, *Cordella et Autres c. Italie*, ricorsi n. 54414/13 e 54264/15, sentenza del 24 gennaio 2019, par. 105.

particolare al livello di rischio che potrebbe derivarne<sup>88</sup> e che, nella fattispecie, le autorità nazionali hanno ommesso di adottare tutte le misure necessarie per assicurare la protezione effettiva del diritto degli interessati al rispetto della loro vita privata<sup>89</sup>. Tuttavia, come pure nei precedenti casi *Tatar* e *Di Sarno*, la Corte europea non ha accolto le pretese risarcitorie dei ricorrenti, stabilendo che “les constats de violation de la Convention auxquels elle est parvenue constituent une réparation suffisante pour le dommage moral subi par les requérants”<sup>90</sup>.

Volendo riassumere i punti salienti degli approdi giurisprudenziali sul tema, va ricordato anzitutto che la tutela di un ambiente salubre è stato ricavato dalla sfera di tutela di altri diritti riconosciuti dalla CEDU, *in primis* e in modo più compiuto il diritto al rispetto della vita privata e familiare. Quest’ultimo diritto, essendo passibile di limitazioni legittime, a differenza dei diritti di cui agli artt. 2 e 3 della Convenzione, appare particolarmente indicato “a dare un parziale riscontro, sul piano della tutela dei diritti umani, alle più recenti tendenze emerse nell’ambito della protezione internazionale dell’ambiente e riassunte nella nozione di sviluppo sostenibile, le quali vanno appunto nel senso di realizzare un equilibrio tra le esigenze della tutela ambientale e quelle dello sviluppo economico”<sup>91</sup>.

L’approccio individualistico seguito dalla Corte richiede, tuttavia, che il ricorrente dimostri l’incidenza diretta di una certa attività nociva per l’ambiente sulla sfera dei propri diritti individuali, e nello specifico sulla sua vita privata. Il danno sofferto deve altresì raggiungere una soglia minima di gravità, che dipende dalle circostanze concrete e che la Corte valuta sulla base di elementi quali l’intensità e la durata dell’inquinamento, i suoi effetti fisici o mentali sull’individuo e il più generale contesto ambientale in cui si colloca. L’art. 8 è applicabile in vicende ambientali non soltanto allorché l’inquinamento è causato direttamente dallo Stato, ma pure quando lo stesso abbia mancato di disciplinare correttamente le attività di privati.

In considerazione della difficile valutazione delle questioni ambientali sotto il profilo sia degli aspetti tecnici che di quelli sociali, gli Stati parti al riguardo devono necessariamente godere di un margine di discrezionalità. L’estensione di detto margine, generalmente considerato “ampio”, è stato ridotto di

---

<sup>88</sup> *Ibid.*, par. 158.

<sup>89</sup> *Ibid.*, par. 172.

<sup>90</sup> *Ibid.*, par. 187. Come è stato osservato, un tale atteggiamento potrebbe essere dovuto al fatto “the Court has fully realized that its environmental jurisprudence has consistently accepted to deal with cases marked by the collective/public interest dimension discussed above and that this may well result in a flood of complaints and related compensatory awards against respondent States. Hence, the elimination of the latter remedy may represent a strong disincentive to bring such complaints, which, moreover, should be regarded as unfit for the ECHR architecture” (R. PAVONI, *Public Interest Environmental Litigation and the European Court of Human Rights: No Love at First Sight*, in F. LENZERINI, A. VRDOLJAK (eds.), *International Law for Common Goods: Normative Perspectives on Human Rights, Culture and Nature*, London, Hart Publishing, 2005, p. 343).

<sup>91</sup> Cfr. T. SCOVAZZI, *Tutela dell’ambiente e diritti dell’uomo*, in *Rivista giuridica dell’ambiente*, n. 1, 1994, p. 234.

recente nel caso *Cordella*<sup>92</sup>. Il ruolo, sussidiario, della Corte è dunque limitato all'eventuale verifica del raggiungimento di un giusto equilibrio tra l'interesse del singolo e quello della collettività; in siffatta valutazione, l'ambiente è soltanto uno tra i vari aspetti da considerare<sup>93</sup>. Nella gran parte dei casi in cui la Corte europea ha constatato che le autorità nazionali avevano oltrepassato il loro margine di apprezzamento, ciò è avvenuto allorché non era stata rispettata la pertinente normativa *statale* in materia ambientale<sup>94</sup>.

Sul piano del contenuto, per lungo tempo la Corte ha valorizzato le garanzie di tipo procedurale, incorporando nell'art. 8 gli obblighi enunciati nel Principio 10 della Dichiarazione di Rio del 1992 su Ambiente e Sviluppo e, più estesamente, nella Convenzione di Aarhus. Soltanto in tempi recenti i giudici europei hanno, infine, messo l'accento anche sul profilo sostanziale, facendo riferimento al principio di precauzione come enunciato nel diritto internazionale e nel diritto dell'Unione europea. Nondimeno, l'unica sentenza in cui la Corte ha riscontrato una violazione dell'art. 8 sulla base di tale principio è quella resa nel caso *Tatar c. Romania*. Successivamente, l'approccio evolutivo del tribunale di Strasburgo riguardo le questioni ambientali ha subito una battuta d'arresto, con la conseguenza che ad oggi la giurisprudenza ambientale di Strasburgo "is overwhelmingly reactive, focusing on determining responsibility for past violations, leaving the framework ill-suited to mitigation-focused environmental litigation"<sup>95</sup>.

Pare indubbio, come rilevato da più parti<sup>96</sup>, che in assenza della consacrazione formale di un autonomo diritto soggettivo all'ambiente nel contesto convenzionale, i margini disponibili alla Corte per spingersi oltre nella sua interpretazione evolutiva siano limitati, ma non inesistenti. L'alternativa su cui fondare un livello più elevato di tutela sarebbe l'esistenza di uno standard comune – il cosiddetto "European consensus" – a livello di pertinenti normative nazionali<sup>97</sup>. Ad oggi non pare tuttavia che possa ancora

---

<sup>92</sup> La Corte parla infatti di un "certo" margine.

<sup>93</sup> Si noti al riguardo che, a seguito dell'entrata in vigore del Protocollo addizionale n. 15 (avvenuta il 1° agosto 2021), il preambolo della Convenzione contiene un riferimento espresso sia al principio di sussidiarietà che alla dottrina del margine di apprezzamento.

<sup>94</sup> Di conseguenza, se gli standard ambientali sono fissati a un livello molto basso dalla legislazione nazionale, sarà improbabile che la Corte europea riscontri una violazione dell'art. 8 (cfr. H. MÜLLEROVÁ, *Environment Playing Short-Handed: Margin of Appreciation in Environmental Jurisprudence of the European Court of Human Rights*, in *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, n. 1, 2014, p. 90). Più in generale sul punto si veda anche D. SHELTON (*Legitimate and necessary: adjudicating human rights violations, cit.*, p. 145 ss.), che afferma: "The cases presented in Europe and the Americas are often centred on issues of the rule of law because they are grounded in the failure of States to enforce their own constitutions, laws and judicial decisions".

<sup>95</sup> ENVIRONMENTAL RIGHTS RECOGNITION PROJECT, *The right to a healthy environment: the case for a new Protocol to the European Convention on Human Rights*, settembre 2022, p. 18.

<sup>96</sup> Cfr. L. BOISSON DE CHAZOURNES, in *Dialogue entre Juges, Cour européenne des droits de l'homme, Conseil de l'Europe, 2020*, Strasburgo, Consiglio d'Europa, 2020; J. VAN DE VENIS, *A human right to a clean and healthy environment in Europe. Dream or reality?*, in *Elni Review*, n. 1, 2011, p. 34.

<sup>97</sup> Sul concetto di consenso europeo e i diversi criteri per la sua determinazione si veda L. R. HELFER, *Consensus, Coherence and the European Convention on Human Rights*, in *Cornell International Law Journal*, n. 26, 1993, p. 133.

riscontrarsi un siffatto consenso<sup>98</sup>. Nondimeno, si fanno sempre più concrete le prospettive di adozione di un nuovo protocollo addizionale alla Convenzione sul diritto a un ambiente sano, sicuro e sostenibile. La relativa proposta è stata rinnovata dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa nel settembre 2021. È interessante rilevare che nella bozza di protocollo allegata figurano una serie di principi guida, tra i quali si distinguono i principi di prevenzione, precauzione e di non regressione<sup>99</sup>. Auspicabilmente, questi principi diverranno presto dei parametri di giudizio obbligatori per la Corte.

### 3.2. Aspettando *Klimaseniorinnen*

Nell'esaminare il caso climatico (*Klimaseniorinnen c. Svizzera*) attualmente sottoposto alla sua attenzione, la Corte europea si troverà a dover affrontare, anzitutto, la questione della legittimazione ad agire dei ricorrenti.

Com'è noto, il sistema convenzionale esclude la possibilità di proporre un'*actio popularis*, volta a dolersi in astratto di una disposizione della Convenzione. Ai sensi dell'art. 34 (recante Ricorsi individuali), la legittimazione attiva è riservata a quei soggetti (persone fisiche, gruppi di persone e organizzazioni) che "pretenda[no] di essere vittima di una violazione da parte di una delle Alte Parti Contraenti dei diritti riconosciuti nella Convenzione o nei suoi protocolli"<sup>100</sup> e che siano in grado di dimostrare la loro qualità di vittima<sup>101</sup>. Nella sua giurisprudenza la Corte ha riconosciuto che, anche con riferimento alla nozione di vittima, la Convenzione in quanto strumento vivente deve essere interpretata alla luce delle condizioni attuali<sup>102</sup>. Ha così ammesso che in determinate circostanze un ricorrente possa essere una vittima anche solo "potenziale". È il caso di chi appartenga a una categoria di persone che rischia di essere direttamente interessata da una legislazione nazionale incompatibile con il testo convenzionale e ad esso applicabile. Il ricorrente dovrà allora convincere la Corte della probabilità che si verifichi una violazione che lo interesserà personalmente. Come si è visto, nel caso *Cordella* i giudici europei, basandosi su evidenze scientifiche, hanno riconosciuto la qualità di vittima ai ricorrenti dinanzi a rischi diffusi per la salute pur in mancanza di nessi di causalità individualmente accertati.

---

<sup>98</sup> Attualmente, tredici dei quarantasei Stati membri del Consiglio d'Europa non hanno ancora riconosciuto né a livello costituzionale né a livello legislativo il diritto a un ambiente salubre.

<sup>99</sup> PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE, *Recommendation 2211 (2021). Anchoring the right to a healthy environment: need for enhanced action by the Council of Europe*, 29 settembre 2021, Appendix, art. 4. È la prima volta che viene proposto di inserire dei principi aventi funzione ermeneutica nel testo di un protocollo addizionale alla CEDU (come rilevato da T. EICKE, *Climate change and the Convention: Beyond Admissibility*, in *European Convention on Human Rights Law Review*, n. 3, 2022, p. 11).

<sup>100</sup> Sulla nozione di vittima nella CEDU si vedano tra gli altri: V. ZAGREBELSKY, R. CHENAL, L. TOMASI, *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*, II ed., Il Mulino, Bologna, 2019, pp. 428-436; D. HARRIS, M. O'BOYLE, C. WARBIERCK, *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2018, pp. 87-92.

<sup>101</sup> Corte EDU, *Kátaí v. Hungary*, ricorso n. 939/12, decisione del 18 marzo 2014, par. 25-26; *Trivkanović v. Croatia*, ricorso n. 12986/13, sentenza del 6 luglio 2017, par. 49-51.

<sup>102</sup> CORTE EDU, *Practical guide on admissibility criteria*, updated on 31 August 2022, p. 11.

Nel caso *Klimaseniorinnen*, la qualifica di vittima potenziale potrebbe essere riconosciuta alle ricorrenti in ragione della loro particolare vulnerabilità – in quanto donne anziane – avverso gli effetti attuali (e futuri) dei cambiamenti climatici<sup>103</sup>. Le implicazioni di un siffatto riconoscimento sarebbero ovviamente dirompenti, ma potrebbero essere gestite ordinatamente dalla Corte riconoscendo un *locus standi* privilegiato alle ONG di settore<sup>104</sup>.

Ad ogni modo, nel caso di specie le valutazioni riguardanti lo status di vittima appaiono strettamente connesse a un'indagine nel merito, giacché richiedono quantomeno un raffronto tra le omissioni (illecite) allegare e gli obblighi positivi delle Parti contraenti ai sensi degli articoli 2 e 8 della Convenzione<sup>105</sup>.

Nel valutare nel merito il contenuto, e la portata concreta, degli obblighi positivi in caso di pregiudizi connessi al *climate change*, si ritiene che la Corte dovrebbe procedere a un'interpretazione sistemica tenendo conto delle “norme pertinenti di diritto internazionale, applicabili alle relazioni fra le Parti” ex Art. 31.3 lett. c) della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati. A venire in rilievo sarebbero così, principalmente e primariamente, gli impegni assunti dalla comunità degli Stati nell'Accordo di Parigi del 2015, come già riconosciuto, sul piano universale dai *treaty-bodies* sui diritti umani delle Nazioni Unite<sup>106</sup> e, sul piano regionale europeo, da diverse corti nazionali<sup>107</sup>. L'interconnessione esistente tra cambiamenti climatici e diritti umani è peraltro riconosciuta espressamente nel preambolo di tale Accordo:

“acknowledging that climate change is a common concern of humankind, Parties should, when taking action to address climate change, respect, promote and consider their respective obligations on human

---

<sup>103</sup> Si veda in particolare: COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF DISCRIMINATION AGAINST WOMEN, *General Recommendation No. 37 on Gender-related dimensions of disaster risk reduction in the context of climate change*, 7 febbraio 2018; UNITED NATIONS OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *Analytical study on the promotion and protection of the rights of older persons in the context of climate change*, 2021.

<sup>104</sup> Come gli individui, anche le ONG devono ovviamente addurre la violazione di un diritto riconosciuto dalla CEDU e dimostrare che i loro interessi sono stati direttamente colpiti (cfr. *Meltex Ltd. & Mesrop Movsesyan v. Armenia*, ricorso n. 32283/04, sentenza del 17 giugno 2008, par. 66-68).

<sup>105</sup> Non sarebbe peraltro la prima volta che la Corte esamina congiuntamente questioni di ammissibilità e di merito (si vedano in particolare i seguenti casi: *Siliadin v. France*, ricorso n. 73316/01, sentenza del 26 luglio 2005, par. 63; *Hirsi Jamaa and Others v. Italy*, sentenza del 23 febbraio 2012, ricorso n. 27765/09, par. 111; *Regner v. the Czech Republic*, ricorso n. 35289/11, (2018), sentenza del 19 settembre 2017, par. 98; *Selabattin Demirtaş v. Turkey (No 2)*, ricorso n. 14305/17, sentenza del 22 dicembre 2020, par. 240).

<sup>106</sup> Cfr. COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF DISCRIMINATION AGAINST WOMEN, COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS, COMMITTEE ON THE PROTECTION OF THE RIGHTS OF ALL MIGRANT WORKERS AND MEMBERS OF THEIR FAMILIES, COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD, COMMITTEE ON THE RIGHTS OF PERSONS WITH DISABILITIES, *Joint Statement on Human Rights and Climate Change*, 16 settembre 2019, laddove si afferma che “climate change poses significant risks to the enjoyment of the human rights protected by the International Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, the Convention on the Rights of the Child, and the International Convention on the Rights of Persons with Disabilities”.

<sup>107</sup> V. per tutti CORTE COSTITUZIONALE TEDESCA, Order of the First Senate, 24 Marzo 2021, -1 BvR 2656/18, par. 99 (“[t]he protection of life and physical integrity under Art. 2(2) first sentence GG [Basic Law] extends to protection against impairments caused by environmental pollution [and] includes protection against risks to human life and health caused by climate change”).

rights, the right to health, the rights of indigenous peoples, local communities, migrants, children, persons with disabilities and people in vulnerable situations and the right to development, as well as gender equality, empowerment of women and intergenerational equity”<sup>108</sup>.

L’Accordo di Parigi è finalizzato precipuamente a garantire: nel lungo termine, il mantenimento dell’aumento medio della temperatura mondiale al di sotto dei due gradi Celsius rispetto ai livelli preindustriali; nel breve termine, la limitazione dell’aumento a 1,5 gradi Celsius<sup>109</sup>. Gli sforzi richiesti agli Stati parte sono tesi al raggiungimento di questo duplice obiettivo. Nel testo del trattato non si forniscono tuttavia indicazioni precise in merito al livello di riduzione delle emissioni globali necessario a tal fine, né tantomeno circa lo specifico contributo richiesto ad ogni Stato parte.

Al fine di determinare concretamente il contenuto dell’obbligo di mitigazione di uno Stato, il primo parametro di riferimento è dato dalle pertinenti normative nazionali, qualora esistenti. In alternativa, i giudici di Strasburgo potrebbero utilizzare i piani di mitigazione nazionale che ogni Stato è tenuto a preparare, comunicare e mantenere ai sensi dell’art. 4.2 dell’Accordo di Parigi<sup>110</sup>. Siffatti contributi devono essere delineati dagli Stati parti in base al principio della più alta ambizione possibile e, più in generale, a standard di *due diligence*. Se la Grande Camera decidesse di basarsi sui contributi di mitigazione nazionale, ciò risulterebbe indubbiamente del tutto conforme al suo ruolo sussidiario nel contesto della CEDU. Difatti, come precisato dalla stessa Corte nel caso *Cordella*:

---

<sup>108</sup> Cfr. UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE (UNFCCC), Parigi, 12 dicembre 2015, preambolo, considerando 11. La collocazione di un siffatto riconoscimento nella parte preambolare dell’Accordo, com’è noto, si deve alle forti resistenze espresse da molti Stati avverso un qualsiasi riferimento agli obblighi in tema di diritti umani nella parte dispositiva dello stesso (al riguardo si veda L. RAJAMANI, *Human Rights in the Climate Change Regime. From Rio to Paris and Beyond*, in J. KNOX, R. PEJAN (eds.) *The Human Right to a Healthy Environment*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018, p. 244). Nondimeno, la sua presenza nel testo dell’Accordo non deve essere sottovalutata: secondo l’ex Relatore speciale sui diritti umani e l’ambiente Knox, “the language in the Paris Agreement will be taken as signaling increased openness within the climate regime to concerns and arguments based on human rights” (cfr. J. KNOX, *The Paris Agreement as a Human Rights Treaty*, in D. AKANDE, J. KUOSMANEN, H. MCDERMOTT & D. ROSTER (eds.), *Human Rights and 21st Century Challenges: Poverty, Conflict, and the Environment*, Oxford, Oxford University Press, 2020, p. 330). Va peraltro sottolineato che l’Accordo di Parigi è il primo trattato internazionale in materia ambientale a contenere un riferimento esplicito ai diritti umani (la Convenzione di Aarhus, pur essendo precedente, è un accordo regionale).

<sup>109</sup> Cfr. l’Art. 2(1)(a) dell’Accordo di Parigi. Detto accordo introduce altresì nel medesimo articolo, e per la prima volta, obiettivi di “adattamento” (*adaptation*) al clima. Non se ne dà conto nel testo giacché i *climate cases* riportati (da ultimo *Klimaseniorinnen*) sono incentrati sugli insufficienti sforzi degli Stati in materia di prevenzione, *rectius* mitigazione dei cambiamenti climatici.

<sup>110</sup> Cfr. B. MAYER, *International Law Obligations Arising in relation to Nationally Determined Contributions*, in *Transnational Environmental Law*, n. 2, 2018, p. 251 ss. Secondo Mayer, le comunicazioni relative ai *nationally determined contributions* (NDCs) costituiscono delle dichiarazioni unilaterali “that international courts and tribunals have consistently recognized are themselves capable of creating legal obligations”. Più in generale sull’obbligo di condotta posto dall’art. 4.2 si rinvia a C. VOIGT, *The Paris Agreement: What is the standard of conduct for parties?*, in *Questions of International Law – Zoom-in*, n. 26, 2016.

“The Court notes that, while it is not for it to determine precisely what measures should have been taken in the present case in order to reduce the level of pollution more effectively, *it is undoubtedly for it to determine whether the national authorities approached the question with due diligence*”<sup>111</sup>.

La portata globale del fenomeno del cambiamento climatico è stata invero invocata per rimarcare l'impossibilità di attribuirne la responsabilità a singoli Paesi. Questa affermazione è spesso accompagnata dalla tesi della goccia nell'oceano, volta ad evidenziare l'asserito effetto trascurabile della riduzione delle emissioni di gas serra da parte di un singolo Stato. In risposta ad una simile argomentazione, avanzata del governo olandese, la Corte suprema dei Paesi Bassi nel caso *Urgenda* aveva così osservato:

“acceptance of these defences would mean that a country could easily evade its partial responsibility by pointing out other countries or its own small share. If, on the other hand, this defence is ruled out, each country can be effectively called to account for its share of emissions and the chance of all countries actually making their contribution will be greatest”<sup>112</sup>

Dinanzi a un problema epocale come il *climate change*, il contributo di ogni singolo Stato è indubbiamente essenziale<sup>113</sup> ma non per questo equivalente. Il regime internazionale sui cambiamenti climatici, in generale, e l'Accordo di Parigi, in particolare, riconoscono che la condivisione degli sforzi di mitigazione debba avvenire sulla base dei principi di equità e delle responsabilità comuni ma differenziate e delle rispettive capacità<sup>114</sup>. Di conseguenza, agli Stati che sono maggiormente responsabili del riscaldamento globale è stato assegnato il compito di “prendere l'iniziativa nella lotta contro i cambiamenti climatici e i relativi effetti negativi”<sup>115</sup>. In assenza di un consenso unanime sul modo di applicare i suddetti principi, ai fini della determinazione equa (*fair share*) del contenuto dell'obbligo di mitigazione di uno Stato, un

---

<sup>111</sup> Corte EDU, *Cordella*, *cit.*, par. 161. D'altronde, come sottolineato da Pedersen, “the obligations emerging from the ECHR in the context of environmental risks provide no substantive targets, objectives, or emission-type standards, as is commonly the case in environmental and climate change law. Expecting the Court to move into this territory would require a significant expansion of its doctrine” (O.W. PEDERSEN, *Any Role for the ECHR When it Comes to Climate Change?*, in *European Convention on Human Rights Law Review*, n. 2, 2022, p. 20).

<sup>112</sup> SUPREME COURT OF THE NETHERLANDS, *Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands*, sentenza del 20 dicembre 2019, par. 5.7.7.

<sup>113</sup> Con specifico riferimento all'obiettivo primario dell'Accordo di Parigi, codificato nell'art. 2.1, è stato osservato che “not only all countries together, but also each single country should take adequate measures to achieve that imperative” (J. SPIER, *There is no future without addressing climate change*, in *Journal of Energy & Natural Resources Law*, n. 2, 2019, p. 195, corsivo nostro).

<sup>114</sup> Si veda in particolare UNFCCC, art. 2.2. Sul principio delle responsabilità comuni ma differenziate si vedano tra gli altri: L. RAJAMANI, *The Principle of Common but Differentiated Responsibility and the Balance of Commitments under the Climate Regime*, in *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, n. 2, 2000, pp. 120 ss.; ID., *Ambition and Differentiation in the 2015 Paris Agreement: Interpretative Possibilities and Underlying Politics*, in *The International and Comparative Law Quarterly*, n. 2, 2016, p. 493 ss.; C. VOIGT & F. FERREIRA, *Differentiation in the Paris Agreement*, in *Climate Law*, n. 1/2, 2016, p. 58 ss. e S. MALJEAN-DUBOIS, *The Paris Agreement: A New Step in the Gradual Evolution of Differential Treatment in the Climate Regime?*, in *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, n. 2, 2016, p. 151 ss.

<sup>115</sup> Cfr. UNFCCC, art. 3.1.

ulteriore parametro di riferimento, già proposto nel contenzioso climatico nazionale, è dato dalle misure adottate da quei Paesi che sono in una situazione economica paragonabile<sup>116</sup>.

“Can we tell these people that their human rights have not been violated because it is difficult to apportion responsibility? Perhaps we must, but that is surely because the law is wrong, rather than because our instincts of fairness, equity, and justice are wrong”<sup>117</sup>

In conclusione, dall’analisi svolta emerge che, indipendentemente dal riconoscimento di un autonomo diritto a un ambiente salubre nell’ambito convenzionale, la Corte di Strasburgo già dispone degli strumenti necessari per svolgere il suo ruolo sussidiario in campo climatico nel rispetto delle prerogative nazionali. Rispetto alla casistica ambientale tradizionale, peraltro, il margine di apprezzamento degli Stati appare inevitabilmente più limitato in considerazione dei vincoli derivanti dalla regolamentazione climatica internazionale<sup>118</sup>.

---

<sup>116</sup> Così, ad esempio, aveva suggerito l’ONG *Klimaatzaak* (cfr. TRIBUNALE DI PRIMO GRADO (Bruxelles), *VZW Klimaatzaak v. Kingdom of Belgium & Others*, Citation, 27 Aprile 2015).

<sup>117</sup> Cfr. M. LIMON, *Human Rights and Climate Change: Constructing a Case for Political Action*, in *Harvard Environmental Law Review*, n. 33, 2009, pp. 468-9.

<sup>118</sup> Si noti però l’opinione conservatrice recentemente espressa dal giudice della Corte di Strasburgo Eicke: “Unlike the ECtHR, from the perspective of international law, national courts – just like the national parliament and the national government – are organs of the state and are thus involved in (and co-responsible for) the implementation of binding obligations under international law, including the obligations under the Paris Agreement. Such direct responsibility and involvement does not exist for the ECtHR; quite the contrary. As already mentioned, Article 19 ECHR limits the task of the ECtHR to ensuring ‘the observance of the engagements’ that states have assumed in the Convention in a manner binding under international law. This difference in roles between national and international courts also goes some way to explaining the fundamental principle of subsidiarity developed by the Court and, since the entry into force of Additional Protocol No. 15 on 1 August 2021, explicitly referred to in the preamble of the Convention” (cfr. T. EICKE, *Climate Change*, *cit.*, p. 12).