

Giulia Puleio

L'obbligazione climatica degli Stati nel sistema CEDU. Fondamento normativo e impatto sui rimedi civilistici

(doi: 10.4478/112380)

Osservatorio del diritto civile e commerciale (ISSN 2281-2628)

Fascicolo 2, dicembre 2023

Ente di afferenza:

Università degli studi del Salento (unile)

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

L'obbligazione climatica degli Stati nel sistema CEDU

Fondamento normativo e impatto sui rimedi civilistici

Giulia Puleio

The Obligation of States relating Climate Change under the ECHR System: Legal Bases and Impact on National Civil Remedies

The Grand Chamber of the European Court of Human Rights will decide on three pending climate cases in the coming months. This article examines the various procedural and substantive hurdles to the success of these cases, the outcome of which will depend on how the Court defines the principle of subsidiarity and interprets its role in the international context. Establishing a climate obligation for States arising from the ECHR articles, particularly Articles 2, 3, and 8 of the ECHR, could profoundly influence other pending climate cases before national judicial authorities, notably in Italy at the Tribunal of Rome.

Keywords: Climate Change Litigation, Human Rights, European Court of Human Rights, Positive Obligations, State Liability.

1. I tre casi climatici pendenti di fronte alla Grande Camera

Nei mesi scorsi, si sono tenute le prime udienze dei tre casi climatici all'esame della Grande Camera della Corte EDU ex articolo 30 della CEDU. Si tratta, in particolare, dei casi *KlimaSeniorinnen v. Switzerland*¹, *Carême v. France*² e *Duarte Agostinho and Others v. Portugal and 32 Other States*³.

¹ Corte EDU, *KlimaSeniorinnen v. Switzerland*, Appl. n. 53600/20, <http://climatecasechart.com/non-us-case/union-of-swiss-senior-women-for-climate-protection-v-swiss-federal-council-and-others/>. Qui è possibile accedere alla registrazione dell'udienza del 29 marzo 2023: <https://www.echr.coe.int/w/verein-klimaseniorinnen-schweiz-and-others-v-switzerland-no-53600/20-1>.

² Corte EDU, *Carême v. France*, Appl. n. 7189/21, <http://climatecasechart.com/non-us-case/careme-v-france/>. Qui è possibile accedere alla registrazione dell'udienza del 29 marzo 2023: <https://www.echr.coe.int/w/car%C3%A0me-v.-france-no.-7189/21-1>.

³ Corte EDU, *Duarte Agostinho and Others v. Portugal and Others*, Appl. N. 39371/20, per consultare i documenti disponibili, si veda: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%7B%2239371/20%22%7D%7D> e anche <https://climatecasechart.com/non-us-case/youth-for-climate-justice-v-austria-et-al/>. Qui è possibile accedere alla registrazione dell'udienza del 26 settembre 2023: <https://vodmanager.coe.int/cedh/webcast/cedh/2023-09-27-1/en>.

In *KlimaSeniorinnen v. Switzerland*, un'associazione di donne anziane (*Senior Women for Climate Protection Switzerland*) presenta ricorso davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo contro il governo svizzero lamentando una violazione del diritto alla salute a causa delle ondate di calore aggravate dalla crisi climatica, imputate ad una politica climatica insufficiente. Più precisamente, i motivi del ricorso sono tre: le politiche climatiche inadeguate della Svizzera violano il diritto alla vita e alla salute delle donne ai sensi degli articoli 2⁴ e 8⁵ della CEDU; il Tribunale federale svizzero ha respinto il loro caso per motivi arbitrari, in violazione del diritto a un processo equo ai sensi dell'articolo 6⁶; le autorità amministrative e giudiziarie competenti non si sono occupate del contenuto delle loro denunce⁷, in violazione del diritto a

⁴ Art. 2 CEDU: «1. Il diritto alla vita di ogni persona è protetto dalla legge. Nessuno può essere intenzionalmente privato della vita, salvo che in esecuzione di una sentenza capitale pronunciata da un tribunale, nel caso in cui il reato sia punito dalla legge con tale pena. 2. La morte non si considera cagionata in violazione del presente articolo se è il risultato di un ricorso alla forza resosi assolutamente necessario: (a) per garantire la difesa di ogni persona contro la violenza illegale; (b) per eseguire un arresto regolare o per impedire l'evasione di una persona regolarmente detenuta; (c) per reprimere, in modo conforme alla legge, una sommossa o un'insurrezione». Si rinvia anche alla Guida all'art.2 – Diritto alla vita, Corte europea dei diritti dell'uomo, disponibile qui: https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_2_ITA.pdf.

⁵ Art. 8 CEDU: «1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza. 2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui». Si rinvia anche alla Guida all'art.8 – Diritto al rispetto della vita privata e familiare, Corte europea dei diritti dell'uomo, disponibile qui: https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_8_ita.

⁶ Articolo 6, comma 1, Convenzione: «1. Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti. La sentenza deve essere resa pubblicamente, ma l'accesso alla sala d'udienza può essere vietato alla stampa e al pubblico durante tutto o parte del processo nell'interesse della morale, dell'ordine pubblico o della sicurezza nazionale in una società democratica, quando lo esigono gli interessi dei minori o la protezione della vita privata delle parti in causa, o, nella misura giudicata strettamente necessaria dal tribunale, quando in circostanze speciali la pubblicità possa portare pregiudizio agli interessi della giustizia».

⁷ L'associazione aveva, innanzitutto, presentato una petizione al DATEC – Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni, che aveva ritenuto non sussistenti le condizioni di legittimazione attiva di cui all'articolo 25a (1) dell'APA (Legge sulla procedura amministrativa, *Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG*). Anche il Tribunale amministrativo federale e il Tribunale federale avevano rigettato i ricorsi a causa della mancanza dello status di vittima (per cui si veda *infra*, paragrafo 2). La sentenza del Tribunale amministrativo federale è disponibile online, anche in lingua italiana: <https://www.bvger.ch/>

un ricorso effettivo di cui all'articolo 13⁸. In *Carême v. France*, il ricorso è presentato dall'ex sindaco del comune francese Grande-Synthe, il quale lamenta una violazione dell'articolo 8 CEDU da parte dello Stato francese. La fattispecie sottostante è complessa: il Comune di Grande-Synthe, il cui territorio è particolarmente esposto al rischio di eventi climatici estremi, rappresentato dal sindaco, ha ottenuto nel 2021 che il Consiglio di Stato condannasse il Governo all'adozione di tutte le misure necessarie entro la fine di marzo 2022 per piegare la curva delle emissioni di gas serra e raggiungere gli obiettivi climatici, compresa una riduzione del 40% entro il 2030. Ma, nonostante la condanna, l'azione politica in materia di riduzione delle emissioni era considerata insufficiente e, pertanto, il ricorrente aveva denunciato la violazione dell'articolo 8 CEDU alla Corte.

Ancora, il caso *Duarte Agostinho and Others v. Portugal and 32 Other States* nasce dal ricorso presentato da sei giovani ragazzi con cittadinanza portoghese contro trentatré Stati Parti della Convenzione EDU, lamentando la violazione degli articoli 2, 8 e 14 della Convenzione europea dei diritti umani. I sei ricorrenti agiscono, senza avere prima esperito alcun rimedio interno, contro tutti gli Stati membri dell'Unione e contro Norvegia, Russia, Svizzera, Turchia, Ucraina e Regno Unito. I ricorrenti definiscono insufficiente l'azione di mitigazione degli Stati convenuti sulla base degli studi condotti dal *Climate Action Tracker* (CAT)⁹, un gruppo indipendente di ricerca che monitora l'azione climatica di trentasette Paesi e dell'Unione europea. Il CAT fornisce per ciascuno degli Stati sottoposti al controllo una valutazione complessiva di azioni e politiche climatiche rispetto all'obiettivo dell'Accordo di Parigi di

[bvger.it/home/media/medienmitteilungen-archiv/2018/klimasenioren-unterlagen-vorgericht.html](https://www.bger.ch/files/live/sites/bger/files/pdf/de/1C_37_2019_2020_05_20_T_d_15_15_22.pdf). Per la sentenza del Tribunale federale (in lingua tedesca): https://www.bger.ch/files/live/sites/bger/files/pdf/de/1C_37_2019_2020_05_20_T_d_15_15_22.pdf.

⁸ Articolo 13, Convenzione: «Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali». Nella versione italiana, si legge la parola «ricorso», mentre in quella inglese si utilizza «remedy». Rispetto al differente significato dei termini «ricorso» e «rimedio», si rinvia a G. Alpa, *Il diritto fondamentale ad un rimedio effettivo e il ruolo costituzionale dell'avvocato*, Tavola rotonda 9 febbraio 2018, Inaugurazione dell'anno giudiziario del Consiglio nazionale forense, p. 2, disponibile online: <https://www.consiglionazionaleforense.it/documents/20182/414405/Tavola+rotonda+9+febbraio+2018+-+Intervento+Avv.+Prof.+Guido+Alpa.pdf/aa00362e-2402-40ff-b877-cba72de120be> e in *Contratto e Impresa*, 2018, 2, pp. 610 ss.

⁹ Si tratta di un gruppo di ricerca indipendente che nasce dal consorzio internazionale tra *Climate Analytics* e *NewClimate Institute*, con il sostegno di *European Climate Foundation*, che monitora l'azione politica in materia climatica di trentasette Stati e dell'Unione europea nel suo complesso, pari a circa l'85% delle emissioni globali e circa il 70% della popolazione mondiale. Sul sito <https://climateactiontracker.org/>, è possibile accedere ai report elaborati ed è fornita una puntuale spiegazione della metodologia utilizzata.

mantenere il riscaldamento ben al di sotto dei 2° C e perseguire gli sforzi per limitare il riscaldamento a 1,5°, laddove sono possibili cinque diversi giudizi: *critically insufficient; highly insufficient; insufficient; almost insufficient; 1,5° C Paris Agreement compatible*. Sia l'Unione europea sia gli Stati contro cui i ricorrenti agiscono hanno valutazioni che vanno da *critically insufficient* ad *insufficient*. La tesi dei ricorrenti è che l'azione politica insufficiente degli Stati convenuti minacci il loro diritto alla vita, a causa degli effetti del cambiamento climatico in Portogallo, e in particolare degli incendi boschivi che devastano i territori in cui vivono¹⁰, il loro diritto al benessere fisico e mentale, per le ondate di caldo che li costringono a trascorrere molto tempo in casa; inoltre, in quanto giovani, saranno destinati ad affrontare le conseguenze più drammatiche del cambiamento climatico, subendo così una discriminazione intergenerazionale.

Per evitare contrasti nella sua giurisprudenza, la Corte EDU, nel gennaio 2023, ha deciso di sospendere gli altri ricorsi climatici attualmente pendenti¹¹, mentre ha già dichiarato inammissibili, a causa della mancanza dello *status* di vittima dei ricorrenti, che non erano direttamente lesi dalle violazioni allegate, due casi che ponevano istanze ecologiste differenti dagli altri, e cioè *Humane Being v. the United Kingdom*¹² e *Plan B. Earth and Others v. United Kingdom*¹³.

Com'è noto, la Convenzione EDU non contiene nessuna esplicita norma in materia di tutela del diritto all'ambiente e al clima stabile e sicuro, perché sono falliti i diversi tentativi di emanare un nuovo Protocollo in materia¹⁴.

¹⁰ Si tratta, in particolare, del comune di Leiria, che nel 2017 è stato interessato da incendi boschivi, e della città di Lisbona.

¹¹ *Soubeste and Others v. Austria and 11 Other States*, Appl. N. 31925/2922; *De Conto v. Italy and 32 other States*, Appl. N. 14620/21; *Uricchio v. Italy and 32 other States*, Appl. N. 14615/21; *Müllner v. Austria*, Appl. filed no 18859/2021; *Greenpeace Nordic and Others v. Norway*, Appl. no. 34068/21; *Engels and Others v. Germany*, Appl. no. 46906/22; *The Norwegian Grandparents' Climate Campaign and others v. Norway*, Appl. no. 19026/21. Cfr. Factsheet – Climate change, Febbraio 2023, qui: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/fs_climate_change_eng.

¹² *Humane Being v. the United Kingdom*, application no. 36959/2022, <http://climatecasechart.com/non-us-case/factory-farming-v-uk/>, in cui per la prima volta la lesione del diritto alla vita e alla salute viene lamentata a causa del sostegno del governo inglese agli allevamenti intensivi, che aggravano la crisi climatica e aumentano il rischio di future pandemie e resistenza agli antibiotici.

¹³ *Plan B. Earth and Others v United Kingdom*, application 35057/2022 (<http://climatecasechart.com/non-us-case/plan-bearth-and-others-v-united-kingdom/>) poneva il tema della violazione extraterritoriale dei diritti umani, dato che i ricorrenti, cittadini del Regno Unito le cui famiglie di origine vengono e risiedono in Paesi del Sud del mondo colpiti dal cambiamento climatico, lamentano una violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare a causa di danni subiti nei Paesi di provenienza delle famiglie.

¹⁴ Comitato dei Ministri, *Drafting an Additional Protocol to the European Convention on Human Rights Concerning the Right to a Healthy Environment: Reply to Recommendation 1885* (2009) Doc. 12298 (19 June 2010): para 9. Di recente, l'Assemblea Parlamentare del Consiglio

Nonostante questo, è la stretta interrelazione tra clima stabile e sicuro e diritti umani a rendere la Corte EDU una potenziale protagonista della *strategic climate change litigation*.

Adottando un approccio di antropocentrismo moderato¹⁵, di cui alcuni autori hanno sottolineato la persuasività dato il fondamentale egoismo della natura umana¹⁶, numerose fonti internazionali¹⁷ affermano che l'ambiente e il clima stabile costituiscono presupposti imprescindibili per il godimento del diritto alla vita e di altri diritti fondamentali dell'uomo¹⁸. Infatti, come ricorda la recente dichiarazione dell'ONU su Diritti umani e cambiamento climatico¹⁹, il Report dell'IPCC del 2018²⁰ conferma gli enormi rischi per i diritti umani se dovesse fallire l'obiettivo di contenimento del cambiamento climatico di 1,5° C rispetto ai livelli pre-industriali. Questo impone agli Stati

d'Europa è ritornata sulla questione: *Anchoring the Right to a Healthy Environment: Need for Enhanced Action by the Council of Europe* (29 September 2021) Resolution 2396 (2021).

¹⁵ T. Guarnier, *Antropocentrismo ed ecocentrismo nella prospettiva costituzionale*, in M.P. Paternò (a cura di), *Cura dell'altro. Interdipendenza e disuguaglianza nelle democrazie contemporanee*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, pp. 119 ss.

¹⁶ E. Firat, *Rights-based litigation in tackling Climate Change: Can the ECHR be effective in protecting human rights in the context of climate change?*, in *L&JR*, 2023, pp. 89 ss., in particolare 110, il quale sottolinea l'aspetto pragmatico nell'uso degli argomenti sui diritti umani nel contenzioso sul clima. Data l'attitudine egemonica ed egoista dell'umanità che si considera il centro dell'universo, potrebbe essere più incisivo e dissuasivo, e quindi di successo, spiegare la minaccia al pubblico attraverso argomenti basati sui diritti.

¹⁷ Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, para. 1; Rio Declaration on Environment and Development, principle 1; United Nations Framework Convention on Climate Change, preamble.

¹⁸ Fino a pochi anni fa, nel 2015, gli Stati del Trattato di Parigi hanno evitato di inserire un riferimento esplicito ai diritti umani, come ha sottolineato Tim Eicke, Giudice della Corte Europea dei diritti umani, ha tenuto all'Università di Goldsmiths a marzo 2021, *Human Rights and Climate Change: What Role for the European Court of Human Rights?* (disponibile qui: <https://www.scottishlawreports.org.uk/publications/macfadyen-lectures/climate-change-and-the-convention>), una bozza del Trattato di Parigi prevedeva un riferimento espresso, all'articolo 2, alla tutela dei diritti umani. Adesso non è più in discussione se sussista una interrelazione tra principi internazionali in materia di ambiente e clima e diritti umani, ma come questa connessione sarà costruita dalle corti di tutto il mondo e con quali conseguenze giuridiche questo avverrà: H. Keller e C. Heri, *The Future is Now: Climate Cases before the ECtHR*, in *Nordic Journal of Human Rights*, 2022, disponibile online, doi: 10.1080/18918131.2022.2064074, p. 1.

¹⁹ *Statement on human rights and climate change Joint statement, the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, the Committee on the Rights of the Child and the Committee on the Rights of Persons with Disabilities*, 14 maggio 2020, disponibile qui: <https://digitallibrary.un.org/record/3871313>.

²⁰ IPCC, Special Report, *1.5° C Global Warming, Summary for Policymakers*, 2018, p. 22, D1.1.

uno sforzo efficace di riduzione delle emissioni: «In order for States to comply with their human rights obligations and to realize the objectives of the Paris Agreement, they must adopt and implement policies aimed at reducing emissions. These policies must reflect the highest possible ambition, foster climate resilience and ensure that public and private investments are consistent with a pathway towards low carbon emissions and climate resilient»²¹.

Dato l'impatto che il cambiamento climatico ha sull'esercizio dei diritti umani fondamentali, il *General Comment* sull'articolo 6 (diritto alla vita) del Patto internazionale sui diritti civili e politici, paragrafo 62, afferma la necessità di una integrazione tra gli obblighi degli Stati di rispettare e garantire il diritto alla vita e i principi sviluppati dal diritto internazionale dell'ambiente²². Più precisamente, secondo il *General Comment*, gli obblighi assunti dagli Stati in materia di protezione internazionale dell'ambiente e gli obiettivi climatici fissati dai Trattati internazionali dovrebbero contribuire ad individuare il contenuto dell'articolo 6 del Patto. Specularmente, il Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite ha enucleato, in una Risoluzione dell'ottobre 2021, un diritto umano ad un ambiente pulito, sano e sostenibile²³. Questo approccio integrato tra tutela dei diritti umani e clima stabile e sicuro è confermato da diversi documenti internazionali²⁴ e seguito da molte Corti

²¹ *Statement on human rights and climate change Joint statement*, cit., p. 3, pt. 11.

²² United Nations, International Covenant on Civil and Political Rights, Human Rights Committee, General comment No. 36, Article 6: right to life, 3 September 2019, § 62: «Environmental degradation, climate change and unsustainable development constitute some of the most pressing and serious threats to the ability of present and future generations to enjoy the right to life. The obligations of States parties under international environmental law should thus inform the content of article 6 of the Covenant, and the obligation of States parties to respect and ensure the right to life should also inform their relevant obligations under international environmental law. Implementation of the obligation to respect and ensure the right to life, and in particular life with dignity, depends, inter alia, on measures taken by States parties to preserve the environment and protect it against harm, pollution and climate change caused by public and private actors. States parties should therefore ensure sustainable use of natural resources, develop and implement substantive environmental standards, conduct environmental impact assessments and consult with relevant States about activities likely to have a significant impact on the environment, provide notification to other States concerned about natural disasters and emergencies and cooperate with them, provide appropriate access to information on environmental hazards and pay due regard to the precautionary approach».

²³ Human Rights Council, *Forty-eighth session 13 September-11 October 2021*, Resolution adopted by the Human Rights Council on 8 October 2021, qui: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/regular-sessions/session48/regular-session>.

²⁴ Cfr, tra gli altri, il *Joint Statement on Human Rights and Climate Change*, del 2019; le *Frequently Asked Questions on Human Rights and Climate Change* dell'Alto Commissario ONU per i diritti umani, del 2021; il *Making Peace with Nature dell'UNEP*, del 18 febbraio 2021, con il *Joint statement of United Nations Entities on the Right to Healthy Environment*, firmato l'8 marzo 2021 da 15 Organizzazioni dell'ONU.

internazionali, che, a differenza della Corte EDU, sono state già chiamate a risolvere nel merito casi climatici²⁵, laddove un ambiente e un clima stabili e sicuri è un presupposto necessario per godere dei diritti umani e, in maniera speculare, la tutela dei diritti umani rende possibile godere di un ambiente e di un clima sicuri, puliti, sani e sostenibili²⁶.

Di fronte a sforzi politici elusivi e insufficienti per affrontare la crisi climatica, il contenzioso è diventato uno strumento importante²⁷, come affermato dal Rapporto di Valutazione del Gruppo di Lavoro III dell'IPCC, *Climate Change 2022: Mitigazione del Cambiamento climatico*, per il quale «outside the formal climate policy processes, climate litigation is another important arena for various actors to confront and interact over how climate change should be governed»²⁸.

In questo quadro generale, uno studio recente dimostra che nel corso degli ultimi anni sono aumentati i casi climatici fondati su violazione dei diritti umani²⁹. Non fanno eccezione i casi climatici pendenti di fronte alla Grande Camera della Corte EDU: le motivazioni dei ricorrenti vanno oltre le loro preoccupazioni individuali e mirano a influenzare le politiche climatiche, a

²⁵ Si vedano sul tema le Osservazioni del Comitato dei diritti umani dell'ONU nel caso *Teitiota v. Nuova Zelanda*, Human Rights Committee, *Ioane Teitiota v New Zealand*, *Opinion*, 7, January 2020. CCPR/C/127/D/2728/2016 («Teitiota» or «Kiribati refugee case»). Il signor Teitiota è un migrante climatico proveniente da Kiribati che aveva richiesto asilo in Nuova Zelanda affermando che gli effetti del cambiamento climatico, e in particolare l'innalzamento del livello del mare, renderebbero inabitabile il suo Paese d'origine. Il ricorrente lamentava la lesione del diritto alla vita sancito dall'art. 6(1) del Patto internazionale sui diritti civili e politici delle Nazioni Unite a causa del mancato riconoscimento del diritto di asilo e del conseguente rimpatrio nel Paese d'origine. Nell'esaminare il suo caso, il Comitato ONU dei diritti umani ha ritenuto che il rimpatrio a Kiribati avesse davvero rappresentato il rischio di un danno imminente al diritto alla vita, perché l'innalzamento del livello del mare renderà presto la Repubblica di Kiribati inabitabile. Anche la Inter-American Court of Human Rights ha affrontato il tema del nesso tra diritti umani e cambiamento climatico, nel caso *Lhaka, Case of the indigenous communities of the lhaka honhat (our land) association v. Argentina judgment of February 6, 2020 (Merits, reparations and costs)*, disponibile in inglese qui: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_400_ing.pdf.

²⁶ UNGA, *Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*, UN GAOR 37th Session UN Doc A/HRC/37/59 (2018).

²⁷ Il fallimento della COP15 a Copenhagen e l'adozione dell'Accordo di Parigi sono considerati come i fattori scatenanti del contenzioso sul clima in generale, secondo J. Peel e H. M. Osofsky, *Climate Change Litigation: Regulatory Pathways to Cleaner Energy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015, p. 13.

²⁸ Sesto Rapporto di Valutazione del Gruppo di Lavoro III dell'IPCC, *Climate Change 2022: Mitigazione del cambiamento climatico*, capitolo 13.4.2.

²⁹ Global Climate Litigation Report, *2023 Status Review*, disponibile online: <https://www.unep.org/resources/report/global-climate-litigation-report-2023-status-review>.

creare consapevolezza pubblica, a cambiare il comportamento degli attori governativi o industriali³⁰.

2. Condizioni di ricevibilità

Prima ancora che nel merito, le barriere che si frappongono all'accoglimento dei ricorsi climatici di fronte alla CEDU sono di natura procedurale e attengono alla ricevibilità stessa delle cause.

Un primo gruppo di casi climatici pendenti, ben rappresentato da *Duarte Agostinho v. Portugal*, pone un complesso problema di giurisdizione *ratione loci*, mettendo in luce la difficoltà di applicare le tradizionali categorie giuridiche al *climate change litigation*³¹. L'articolo 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo vincola gli Stati contraenti a riconoscere a *ogni persona sottoposta alla loro giurisdizione i diritti e le libertà enunciati nel Titolo primo della presente Convenzione*. La nozione di giurisdizione è stata elaborata dalla Corte nel caso *Banković v. Belgium and others*³², in cui la Corte EDU ha ritenuto irricevibile un ricorso presentato da sei cittadini della Repubblica federale di Jugoslavia contro diciassette Paesi Parti della Convenzione EDU e membri della NATO. Il 23 aprile 1999, il bombardamento della NATO aveva colpito la stazione radiotelevisiva Radio Televizije Srbije (RTS) a Belgrado, provocando la morte di sedici persone e altrettanti feriti. I ricorrenti lamentavano le violazioni dell'articolo 2 (diritto alla vita), dell'articolo 10 (libertà di espressione) e dell'articolo 13 (diritto a un rimedio effettivo) della Convenzione europea, sostenendo che la nozione di giurisdizione di cui all'articolo 1 non coincida con i confini territoriali nazionali, ma preveda che ciascuno Stato contraente debba garantire i diritti e le libertà alle persone che si trovino all'interno del proprio territorio oppure che siano soggette al proprio controllo effettivo. In particolare, secondo i ricorrenti, la nozione di controllo

³⁰ Sono numerosi i rapporti e documenti di lavoro sul contenzioso in materia di cambiamenti climatici a confermare il ruolo dei casi giudiziari nell'influenzare gli obiettivi delle politiche climatiche. Si rinvia, in particolare a: J. Setzer e C. Higham, *Global trends in climate change litigation: 2023. Snapshot Policy report June 2023*, disponibile online: <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/publication/global-trends-in-climate-change-litigation-2023/>; e al già citato *Global Climate Litigation Report: 2023 Status Review*, disponibile online: <https://www.unep.org/resources/report/global-climate-litigation-report-2023-status-review>.

³¹ M. Feria-Tinta e S. Milnes, *The Rise of Environmental Law in International Dispute Resolution*, in *Yearbook of International Environmental Law*, 27, 2016, pp. 64-81; M. Feria-Tinta, *Climate Change Litigation in the European Court of Human Rights: Causation, Imminence and Other Key Underlying Notions*, in *Europe of Rights & Liberties/Europe des Droits & Libertés*, 2021, (1) 3, pp. 52-71.

³² Corte EDU, *Banković v. Belgium and others*, Appl. N. 52207/99.

effettivo implica che uno Stato contraente sia tenuto ad agire in modo da rispettare tali diritti e libertà non solo quando eserciti l'autorità o il potere all'interno del proprio territorio, ma anche quando lo fa all'estero, laddove l'estensione degli obblighi di uno Stato contraente nei confronti di individui al di fuori dei suoi confini è commisurata all'estensione della sua effettiva autorità o controllo sui diritti umani di tali individui. Ciò significa anche che, ai fini della determinazione della responsabilità della Convenzione, la questione se un particolare atto extraterritoriale rientrasse o meno nella «giurisdizione» dello Stato o degli Stati che hanno agito deve essere determinata con riferimento ai fatti e alle circostanze specifiche di ciascun caso. In altre parole, secondo i ricorrenti, la circostanza che il bombardamento fosse avvenuto fuori dai confini dei territori degli Stati convenuti è irrilevante e gli Stati dovrebbero essere giudicati come se il bombardamento fosse avvenuto all'interno del territorio dello Stato. La Corte ha ritenuto irricevibile il ricorso per mancanza di giurisdizione degli Stati, affermando una concezione essenzialmente territoriale della giurisdizione, secondo quello che viene definito il significato ordinario del termine.

In alcune sentenze successive, la Corte ha dato una nozione meno territoriale e formalistica di giurisdizione, ritenendo che questa possa sussistere in caso di controllo effettivo di uno Stato su una zona al di fuori del suo territorio³³, o su persone che si trovano legalmente o illegalmente nel territorio di un altro Stato³⁴, o che, sulla base del consenso, dell'invito o dell'acquiescenza del governo dell'altro territorio, eserciti tutti o alcuni dei poteri pubblici che normalmente eserciterebbe³⁵.

Dall'analisi della giurisprudenza in materia, emerge chiaramente che le diverse concezioni di giurisdizione sottendono modi diversi di concepire il ruolo delle corti internazionali a tutela dei diritti umani³⁶. Il tema acquista dei profili peculiari nei casi climatici, laddove la politica climatica insufficiente rispetto agli obblighi internazionali assunti produce effetti anche al di fuori dei suoi confini, contribuendo ad alimentare un fenomeno globale di crisi climatica³⁷.

³³ Corte EDU, *Loizidou v. Turkey* (Preliminary objections), 23 marzo 1995, 1995, para. 62.

³⁴ Corte EDU, *Cyprus v. Turkey*, 10 maggio 2001, paragrafo 77.

³⁵ Corte EDU, *Pisari v. Republic of Moldova and Russia*, 21 aprile 2015, paragrafi 33-36.

³⁶ E. Roxstrom, M. Gibney, T. Einarsen, *The Nato Bombing Case (Bankovic Et Al. V. Belgium Et Al.) and the Limits of Western Human Rights Protection*, in *Boston University International Law Journal*, 2005, 23, 55, p. 55.

³⁷ T. Altwickler, *Transnationalizing Rights: International Human Rights Law in Cross-Border Contexts*, in *The European Journal of International Law*, 2018, 29, 2, pp. 581 ss., doi:10.1093/ejil/chy004; Besson, *The Extraterritoriality of the European Convention on Human Rights: Why Human Rights Depend on Jurisdiction and What Jurisdiction Amounts to*, in *Leiden Journal of International Law*, 2012, 25, pp. 857 ss., doi:10.1017/S0922156512000489.

È un conflitto di interessi rappresentato bene dalla Corte Interamericana dei diritti umani, con specifico riferimento ai principi internazionale in materia di ambiente³⁸. Dovendo dare una interpretazione dell'articolo 1 della Convenzione Americana, per cui gli Stati Parti «undertake to respect the rights and freedoms recognized herein and to ensure to all persons subject to their jurisdiction the free and full exercise of those rights and freedoms», la Corte Interamericana sottolinea come volontariamente sia stato evitato di inserire il riferimento esplicito al potere sul territorio. La Corte Interamericana ritiene che la nozione di giurisdizione debba essere funzionale al raggiungimento dello scopo che il Trattato internazionale intende realizzare. Per questa via, in tutti i casi di danno transfrontaliero, ha un controllo effettivo lo Stato nel cui territorio o sotto la cui giurisdizione siano state svolte le attività produttive di danni transfrontaliere.

Quella della Corte Interamericana è una ricostruzione della giurisdizione che risulta consapevole della rilevanza delle questioni etiche sottese ai casi climatici, al di là di qualsiasi interpretazione ristretta e meccanicistica³⁹.

In ogni caso, se anche la Corte EDU decidesse di accogliere una nozione elastica di giurisdizione, un altro limite che incontreranno molti casi climatici sarà il mancato esaurimento dei ricorsi interni, condizione di ricevibilità ex articolo 35 CEDU e corollario del principio di sussidiarietà.

Anche sotto questo punto di vista, la giurisprudenza delle corti internazionali fornisce spunti utili⁴⁰. Infatti, anche nel caso *Sacchi and Others v. Argentina, Brazil, France, Germany and Turkey*⁴¹, il Comitato per i diritti dell'infanzia ha respinto il ricorso per mancato esaurimento dei rimedi interni. I ricorrenti erano sedici bambini che avevano presentato una petizione al Comitato per i diritti dell'infanzia, lamentando la lesione dei loro diritti riconosciuti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, nei confronti di Argentina, Brasile, Francia, Germania e Turchia: i cinque Paesi, infatti, secondo i ricorrenti, avrebbero adottato politiche in materia di riduzione delle emissioni di gas serra insufficienti. I ricorrenti avevano scelto di non esperire ricorsi interni ritenendo inefficiente applicare questa condizione di ricevibilità ad un caso climatico: esaurire i

³⁸ Inter-American Court of Human Rights, *Advisory Opinion Oc-23/17 of November 15, 2017*, requested by the Republic of Colombia, The Environment and Human Rights, specificamente p. 43, qui: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_ing.pdf.

³⁹ V. Tumonis, *Legal Realism & Judicial Decision-Making*, in *Jurisprudence*, 2012, 19, 4, p. 1363.

⁴⁰ H. Keller e C. Heri, *The Future is Now*, cit., p. 6.

⁴¹ Communication No. 104/2019 (Argentina), Communication No. 105/2019 (Brazil), Communication No. 106/2019 (France), Communication No. 107/2019 (Germany), Communication No. 108/2019 (Turkey).

rimedi interni in ciascuno dei Paesi convenuti avrebbe costituito una irragionevole perdita di tempo. Il 12 ottobre 2021, il Comitato per i diritti dell'infanzia ha respinto il reclamo come irricevibile. Più precisamente, il Comitato ha riconosciuto che, come sostenuto dai ricorrenti, gli Stati sono legalmente responsabili degli effetti nocivi, sui bambini, delle emissioni provenienti dal loro territorio al di fuori dei loro confini. Inoltre, la circostanza che tutti gli Stati siano causa del cambiamento climatico non esime gli Stati dalla responsabilità individuale di ridurre la propria quota di emissioni e, nel caso di inquinamento da carbonio, sussistono i presupposti per un'applicazione extraterritoriale della giurisdizione⁴². Il Comitato ha anche rilevato che, nel caso di danno transfrontaliero, i bambini sono sotto la giurisdizione dello Stato sul cui territorio hanno avuto origine le emissioni se esiste un nesso causale tra gli atti o le omissioni dello Stato in questione e l'impatto negativo sui diritti dei bambini situati al di fuori del suo territorio, quando lo Stato di origine esercita un controllo effettivo sulle fonti delle emissioni di gas serra in questione. Il Comitato ha perfino affermato che la mancata riduzione delle emissioni di carbonio costituisce una lesione dei diritti fondamentali dei bambini, tutelati dalla Convenzione. Nonostante questo, il reclamo è considerato irricevibile per il mancato esaurimento dei rimedi interni. Gli ordinamenti giuridici degli Stati convenuti presentano, infatti, rimedi interni che avrebbero garantito una tutela dei diritti lesi in tempi ragionevoli.

Ora, com'è noto⁴³, la giurisprudenza della Corte EDU dà una interpretazione flessibile della condizione di cui all'articolo 35 della Convenzione. Un ricorso è irricevibile qualora non sia stato prima esperito un rimedio interno che sia appropriato, disponibile ed effettivo⁴⁴. Nei casi climatici, la circostanza che i ricorrenti dovrebbero esaurire i ricorsi interni eventualmente previsti in ciascuno degli Stati considerati responsabili potrebbe indurre la Corte a ritenere ricevibili i ricorsi, perché anche la ragionevole durata del procedimento contribuisce a definire la nozione di effettività del rimedio interno. Inoltre, rispetto a questo requisito occorre ricordare che l'ordinamento giuridico italiano non offre rimedi adeguati⁴⁵ e finora non

⁴² Il Comitato fa esplicito riferimento all'Advisory Opinion della Corte Interamericana, di cui alla nota 37.

⁴³ Si rinvia a Corte Europea dei Diritti Umani, *Practical Guide on Admissibility Criteria*, https://www.echr.coe.int/documents/admissibility_guide_eng.pdf.

⁴⁴ I ricorrenti sono tenuti a esaurire solo i rimedi che siano non solo astrattamente previsti nell'ordinamento giuridico interno ma anche praticamente accessibili, e cioè in grado di dare una tutela effettiva e che offrano ragionevoli prospettive di successo. Cfr. Corte EDU, *Sejdovic c. Italia*, Appl. n. 56581/00.

⁴⁵ Quanto al livello nazionale, a giugno 2021 è stata proposta, di fronte al Tribunale ordinario di Roma, un'azione civile, volta a fare dichiarare, ex articoli 2043 e 2051 c.c., la

hanno avuto esito positivo i casi climatici proposti di fronte alla Corte di Giustizia⁴⁶.

In effetti, il mancato esaurimento di rimedi interni non sembra costituire un limite procedurale invalicabile, data l'interpretazione flessibile che la Corte EDU adotta per questa condizione di procedibilità. Piuttosto, è sotto il profilo sostanziale che i casi climatici esperiti in mancanza di rimedi interni potrebbero risultare fragili. Infatti, la Corte EDU dovrebbe valutare la sussistenza della lesione dei diritti fondamentali senza potere utilizzare quanto risulta da procedimenti interni che prima abbiano stabilito i fatti o valutato le prove disponibili⁴⁷. Per il principio di sussidiarietà, la Corte EDU, di solito⁴⁸, non conduce direttamente valutazioni in fatto, ma, sulla base di quanto risulta dai rimedi interni esperiti, stabilisce quali fatti siano rilevanti, ne soppesa il valore probatorio e trae poi le opportune conclusioni. Come sottolineato dall'opinione separata congiunta dei giudici della Corte Internazionale di Giustizia nel caso *Pulp Mills*⁴⁹, non si tratta di un metodo d'indagine⁵⁰ adatto a fattispecie concrete complesse, da decidere in assenza di giudizi interni.

Infine, l'unico scoglio procedurale che potrebbe essere effettivamente difficile da valicare per i casi climatici: l'articolo 34 CEDU ammette i ricorsi individuali a condizione che i ricorrenti siano direttamente o indirettamente interessati dall'asserita violazione dei diritti umani⁵¹. Ci sono stati casi in cui la Corte ha ricevuto ricorsi di vittime potenziali. Ad esempio, nel caso *Soering v. Regno Unito*⁵², la Corte ha ritenuto che il ricorrente fosse una vittima

responsabilità dello Stato italiano per violazione del diritto umano al clima stabile e sicuro, ricostruito ex articoli 2 e 32 Costituzione e 6 TUE, a causa dello scarso impegno profuso in materia di politica ambientale. L'azione civile risarcitoria non appare un rimedio adeguato alla proposta avanzata, ma l'ordinamento giuridico italiano non riconosce la possibilità di ricorsi individuali di fronte alla Corte costituzionale. In ogni caso, la controversia è attualmente pendente di fronte al tribunale adito. Vedi infra, paragrafo 7.

⁴⁶ CGUE, 25 marzo 2021, causa C-565/19 P, *Armando Carvalho e a. contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*.

⁴⁷ H. Keller e C. Heri, *The Future is Now*, cit., p. 7.

⁴⁸ Si veda l'Articolo A1, *Provvedimenti istruttori*, di cui all'Allegato (relativo alle inchieste), al Regolamento della Corte europea dei Diritti dell'uomo, inserito dalla Corte il 7 luglio 2003, disponibile qui: https://www.echr.coe.int/Documents/Rules_Court_ITA.pdf, p. 88.

⁴⁹ *Joint Dissenting Opinion of Judges Al-Khasawneh and Simma*, disponibile qui: <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/135/135-20100420-JUD-01-01-EN.pdf>.

⁵⁰ C. Heri, *Evidence: European Court of Human Rights (ECtHR)*, in *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law*, 2018.

⁵¹ J. Krommendijk, *Beyond Urgenda: The role of the ECHR and judgments of the ECtHR in Dutch environmental and climate litigation*, in *RECIEL*, 2021, 1, pp. 60 ss. E, infatti, come detto *supra*, i due casi *Humane Being v. the United Kingdom* e *Plan B. Earth and Others v. United Kingdom*, sono stati considerati inammissibili *ratione personae*.

⁵² Corte EDU, *Soering c. Regno Unito*, 7 luglio 1989.

potenziale perché destinataria di un decreto di allontanamento, che era stato disposto ma non eseguito, laddove l'esecuzione avrebbe esposto il ricorrente, nel Paese destinatario del decreto, ad un trattamento contrario all'articolo 3 della Convenzione o a una violazione dei suoi diritti ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione. Ancora, può ricordarsi il caso *Dudgeon c. Regno Unito*⁵³: in Irlanda del Nord, era in vigore una legge che prevedeva come reato le relazioni omosessuali tra uomini. Il ricorrente, che era omosessuale, lamentava di avere provato sentimenti di paura, sofferenza e angoscia a causa della mera esistenza delle norme in questione, e la Corte ha accolto il ricorso, ritenendo sussistente una violazione dell'articolo 8 della CEDU.

Nei casi climatici, è sottile il confine che intercorre tra la nozione di vittima potenziale e l'inammissibilità di *actiones populares*, ossia di controversie di interesse pubblico che non rientrano nell'ambito del diritto di ricorso individuale di cui all'articolo 34 della CEDU. Tra l'altro, proprio sul presupposto della inammissibilità di *actiones populares*, particolarmente restrittiva è l'interpretazione della Corte in materia di legittimazione delle ONG a presentare ricorsi individuali. Infatti, è necessario che gli interessi della organizzazione, in quanto autonomo centro di imputazione giuridica, siano direttamente o indirettamente lesi dalla violazione dello Stato, laddove la Corte non ha riconosciuto lo status di vittima neanche ad ONG che erano state costituite proprio al fine di difendere i diritti fondamentali delle persone fisiche direttamente colpite dalla violazione⁵⁴.

Spunti utili possono forse essere forniti dalla nota sentenza *Cordella*⁵⁵, in cui la Corte europea dei diritti dell'uomo è intervenuta sul caso dell'Ilva di Taranto, ravvisando la violazione del diritto alla vita privata (art. 8 CEDU) e del diritto a un ricorso effettivo (art. 13 CEDU) di oltre centosessanta persone abitanti nelle aree limitrofe agli stabilimenti della nota acciaieria. Rispetto alla qualità di vittima dei ricorrenti, la sentenza Cordella mostra un approccio tradizionale. Dopo avere ricordato che il meccanismo di controllo della Convenzione non ammette *actio popularis* e che né l'articolo 8 né qualsiasi altra disposizione della Convenzione garantiscano specificamente una protezione generale dell'ambiente in quanto tale (pt. 100), la Corte afferma che l'elemento cruciale perché sussista la responsabilità dello Stato è che il danno ambientale abbia comportato un *effetto nefasto sulla sfera privata o familiare di una persona, e non semplicemente il degrado generale dell'ambiente*. Dopo queste statuizioni, la Corte riconosce che il degrado ambientale ha reso le persone che vi erano sottoposte più vulnerabili alle malattie, avendo senza dubbio conseguenze nefaste sul benessere dei ricorrenti.

⁵³ Corte EDU, *Dudgeon c. Regno Unito*, 22 ottobre 1981.

⁵⁴ Corte EDU, *Nencheva and others v. Bulgaria*, 18 giugno 2013.

⁵⁵ Corte EDU, *Cordella e altri v. Italia*, 24 gennaio 2019.

Rispetto ai casi climatici in cui i ricorrenti sono bambini e ragazzi⁵⁶, si potrebbe tentare una valorizzazione della norma di cui all'articolo 14 della Convenzione⁵⁷, dato che tradizionalmente il *climate change litigation* pone una questione di giustizia intergenerazionale e di tutela oggettiva dei diritti fondamentali: i giovani, in quanto più esposti agli effetti futuri della crisi climatica, potrebbero rappresentare le vittime potenziali dell'attuale azione politica insufficiente.

Più precisamente, una politica climatica insufficiente risulta fonte strutturale di discriminazione dei più giovani sotto due profili distinti. Intanto, le nuove generazioni saranno sempre più esposte in futuro agli effetti della crisi climatica, sia ai fenomeni estremi (piogge torrenziali, tempeste violente, siccità), che diventeranno più frequenti, sia a quelli a lenta insorgenza (scioglimento dei ghiacciai), le cui conseguenze saranno più drammatiche e inesorabili. C'è anche un secondo profilo, che è ben rappresentato nella sentenza della Corte Costituzionale tedesca del caso *Neubauer*⁵⁸. La tesi dei ricorrenti è che, secondo le disposizioni dettate dal KSG⁵⁹ per il periodo 2021-2030, una percentuale eccessiva del budget di gas a effetto serra residuo sarebbe consumata nel periodo precedente al 2030. Quindi, a causa di una regolazione delle emissioni insufficiente per il periodo 2021-2030, le misure per il periodo 2030-2050 saranno molto più dure e comprometteranno le libertà e i diritti fondamentali dei ricorrenti, vista la necessità di raggiungere la neutralità climatica nel 2050. Secondo la Corte Costituzionale tedesca, l'articolo 2.2 frase 1 GG impone in capo allo Stato un obbligo di protezione, di natura oggettiva, che tuteli la vita e l'integrità fisica, comprendendo anche la tutela contro i danni derivanti dalla lesione dei diritti fondamentali causati dall'inquinamento ambientale, indipendentemente da chi e da quali circostanze essi siano minacciati. Quest'obbligo di protezione è previsto in capo allo Stato e nei confronti sia delle persone che vivono oggi che delle generazioni future. In particolare, i diritti fondamentali obbligano il legislatore a programmare le riduzioni delle emissioni di CO₂ costituzionalmente necessarie secondo l'articolo 20a della Legge fondamentale, fino alla neutralità climatica, in modo lungimirante, in modo tale che i vincoli alle libertà fondamentali associati

⁵⁶ Questo non avviene in tutti i casi pendenti, basti pensare alla causa *KlimaSeniorinnen*, per cui vedi supra, paragrafo 1.

⁵⁷ Articolo 14 – Divieto di discriminazione: «Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione».

⁵⁸ *Neubauer et al. v. Germany*. Leitsätze zum Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 – 1 BvR 78/20 – 1 BvR 96/20 – 1 BvR 288/20.

⁵⁹ Bundes-Klimaschutzgesetz, 12 dicembre 2019.

continuino ad essere ragionevoli nonostante le crescenti esigenze di protezione del clima e che gli oneri di riduzione siano distribuiti nel tempo e tra le generazioni in modo equo. Il BVerfG ha ritenuto che, a causa delle quantità di emissioni eccessivamente generose consentite dalle disposizioni impugnate fino al 2030, fossero violati gli obblighi di protezione dei diritti fondamentali ai sensi dell'articolo 2.2. frase 1 e dell'articolo 14.1 GG, incompendo sui giovani ricorrenti che vivono in Germania la minaccia di oneri di riduzione molto elevati dopo il 2030 e mettendo a rischio le loro libertà e i diritti fondamentali. Insomma, poiché ciascuno Stato è obbligato, a livello internazionale, al raggiungimento di ambiziosi obiettivi a lungo termine, l'azione politica poco ambiziosa nel breve periodo comporterà in futuro misure molto rigorose.

La crisi climatica è una crisi intergenerazionale, per questo potrebbero essere valorizzati gli articoli 14 della Convenzione e 1 del Protocollo 12 al fine di riconoscere così lo status di vittima potenziale ai giovani ricorrenti⁶⁰.

3. Il ruolo della Corte EDU

Sicuramente, l'esito dei casi climatici pendenti dipenderà innanzitutto dalla flessibilità con cui la Corte EDU interpreterà le condizioni di ricevibilità⁶¹.

Sembra, però, che i casi climatici rappresentino soprattutto una occasione per la Corte a ripensare al ruolo e alla funzione del sistema CEDU nel suo insieme: infatti, la definizione più o meno formalistica delle questioni di

⁶⁰ Il problema è che nella giurisprudenza CEDU la norma di cui all'articolo 14 della Convenzione ha un ruolo limitato perché la Corte ritiene di non valutare la discriminazione quando la condotta dello Stato possa comunque essere lesiva di altre norme: cfr. S. Ganty, *Poverty as Misrecognition: What Role for Antidiscrimination Law in Europe?*, EUI Working Papers, Law Departments, 2020, 12, p. 24. Sul Protocollo n. 12, si veda E. Crivelli, *Protocollo n. 12 CEDU: un'occasione (per ora) mancata per incrementare la tutela antidiscriminatoria*, in *Scritti in memoria di Alessandra Concaro*, a cura di G. D'Elia, G. Tiberi e M. Viviani Schlein, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 137. Ad esempio, nel caso *Kocherov e Sergejeva v. Russia*, Appl. no. 16899/13, relativa alla limitazione della potestà genitoriale di un padre con disabilità mentale, la Corte ha ritenuto che non fosse necessario esaminare il reclamo del ricorrente ai sensi dell'articolo 14 CEDU. Per questo, il giudice Keller ha presentato una opinione dissenziente, in cui è fortemente criticata la scelta della Corte di non aver affrontato adeguatamente la natura discriminatoria della misura basata su un forte stereotipo legato alla disabilità mentale del ricorrente

⁶¹ In proposito, B. Mayer, *Climate Change Mitigation as an Obligation under Human Rights Treaties?*, in *American Journal of International Law*, 2021, 115, 3, pp. 409-451, doi:10.1017/ajil.2021.9, denuncia una strumentalizzazione dei diritti umani: «Human rights treaties are thus reduced to a Trojan horse allowing extraneous rules and objectives to take hold of human institutions», p. 442.

giurisdizione extraterritoriale, del requisito di esperimento dei rimedi interni e della legittimazione e dello status di vittima dipenderà dalla interpretazione che la Corte EDU vorrà dare del principio di sussidiarietà e della dottrina del margine di apprezzamento dello Stato⁶².

Decidendo nel merito la questione, attraverso un'applicazione non formalistica delle condizioni di ricevibilità necessaria vista la rilevanza e l'urgenza della questione climatica, la Corte EDU sceglierebbe di rivendicare un ruolo strumentale nella formazione dell'avanzamento del diritto internazionale dei diritti umani, e questo al di là dell'esito positivo o no dei ricorsi⁶³. In effetti, un approccio antiformalistico sembra essere auspicabile anche per il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, che, nel suo intervento alla Corte EDU nel caso Duarte Agostinho, ha capovolto l'ordine sequenziale di questioni procedurali e questioni sostanziali, sostenendo che, poiché i danni ai diritti umani in gioco nei casi climatici sono chiari, è necessario rimuovere le barriere all'accesso alla giustizia individuale⁶⁴.

Occorre, dunque, rintracciare nelle norme della Convenzione, quale articolo potrebbe costituire il fondamento normativo della obbligazione climatica.

4. Clima e diritto alla vita

L'articolo 2 CEDU sancisce il diritto alla vita⁶⁵. Secondo la teoria degli obblighi positivi, la norma non ha un mero contenuto negativo⁶⁶, ma impone agli Stati l'obbligo di adottare misure adeguate a tutelare il diritto alla vita anche in caso di attività derivanti da soggetti non direttamente connessi con lo Stato⁶⁷.

In materia ambientale, la Corte EDU è stata molto rigorosa nell'applicazione di questa norma, fin dai primi casi ambientali valutati. Ne è un esempio

⁶² R. Spano, *Universality or Diversity of Human Rights? Strasbourg in the Age of Subsidiarity*, in *Human Rights Law Review*, 2014, 14, 3 p. 487.

⁶³ G. Médici Colombo e L. Wegener, *The Value of Climate Change-Impacted Litigation: An Alternative Perspective on the Phenomenon of «Climate Change Litigation*, in *Strathclyde Centre for Environmental Law and Governance*, Working Paper, No. 12, October 2019, p. 3.

⁶⁴ Council of Europe Commissioner for Human Rights, *Third Party Intervention in Duarte Agostinho*, 5 May 2021, para. 22, disponibile qui: <https://bit.ly/3zXesjc>.

⁶⁵ Si rinvia anche alla Guida all'art.2 – Diritto alla vita, Corte europea dei diritti dell'uomo, disponibile qui: https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_2_ITA.pdf.

⁶⁶ Corte EDU, *Boso c. Italia*, 5 settembre 2002, sulle eccezioni al divieto di privare intenzionalmente la vita.

⁶⁷ Corte EDU, *Centre for Legal Resources on Behalf of Valentin Câmpeanu V. Romania*, 17 luglio 2014.

il caso *LCB v. The United Kingdom*⁶⁸, che rappresenta la prima fattispecie in cui la Corte ha valutato la violazione dell'articolo 2 CEDU. La ricorrente, nata nel 1966, era figlia di un militare dell'esercito britannico che aveva prestato servizio durante gli esperimenti nucleari negli anni Cinquanta e lamentava la lesione del proprio diritto alla vita sostenendo di avere contratto la leucemia a causa della esposizione alle radiazioni nucleari del genitore. Secondo le sue argomentazioni, il Regno Unito non ha avvertito i suoi genitori dei pericoli degli esperimenti nucleari anche per gli eventuali figli, violando gli obblighi positivi derivanti dall'articolo 2 CEDU. Nel caso in questione, la Corte rigetta il ricorso, ritenendo che non fosse stato provato il legame causale tra l'esposizione del padre alle radiazioni e la malattia della figlia, concludendo che non fosse ragionevole ritenere che alla fine degli anni Sessanta, le autorità del Regno Unito, sulla base di questo legame non comprovato, avrebbero potuto o dovuto prendere provvedimenti nei confronti della ricorrente.

Se in *LCB v. The United Kingdom* la Corte ha quindi ritenuto che non vi fosse stata alcuna violazione dell'Articolo 2, a causa dell'assenza di un nesso causale tra condotta dello Stato ed evento dannoso, esito diverso hanno avuto altri due casi in cui la Corte ha ricostruito gli obblighi positivi di cui all'articolo 2 alla luce delle questioni ambientali derivanti dall'esercizio di attività pericolose.

Più in particolare, in *Öneryıldız v. Turkey*⁶⁹ un'esplosione in una discarica comunale uccise trentanove persone che avevano costruito illegalmente le loro abitazioni intorno ad essa. A ricorrere è un parente delle vittime. Due anni prima dell'incidente, una perizia tecnica aveva messo in allerta le autorità comunali sul pericolo di un'esplosione di metano nella discarica, ma, nonostante le autorità sapessero – o avrebbero dovuto sapere usando l'ordinaria diligenza – del rischio reale e immediato per la vita delle persone che vivevano vicino alla discarica, non erano stati presi provvedimenti. La Corte ha, quindi, ritenuto che sussistesse una violazione degli obblighi positivi derivanti dall'articolo 2, perché non erano state adottate misure preventive per proteggere le persone che vivevano vicino alla discarica. Secondo la Corte, infatti, lo Stato non aveva un quadro normativo adeguato alla tutela del diritto alla vita nel caso di esercizio di attività pericolose e non aveva adempiuto all'obbligo informare la popolazione dei rischi a cui erano esposti.

Anche in *Kolyadenko and Others v. Russia*⁷⁰ la violazione dell'obbligo positivo ex articolo 2 CEDU è ravvisata tanto nell'assenza di misure di prevenzione necessarie a tutelare il diritto alla vita quanto nella mancanza di

⁶⁸ Corte EDU, *LCB v. the United Kingdom*, 9 giugno 1998.

⁶⁹ Corte EDU, *Öneryıldız v. Turkey*, 30 novembre 2004.

⁷⁰ Corte EDU, *Kolyadenko and Others v. Russia*, 28 febbraio 2012.

un'adeguata informazione del rischio reale e immediato per la vita delle persone da parte di autorità nazionali. Il ricorso è presentato da alcuni abitanti della regione di Primorskiy, vicino al serbatoio Pionerskoye e al fiume Pionerskaya, che avevano subito una inondazione a causa del rilascio urgente e improvviso di una grande quantità d'acqua dal serbatoio. Davanti alla Corte, i ricorrenti hanno denunciato che le autorità avevano messo a rischio la loro vita rilasciando l'acqua, senza alcun preavviso, in un fiume che per anni non avevano mantenuto in uno stato di manutenzione adeguato, causandone l'inondazione improvvisa. In questo caso, la Corte ha notato che il serbatoio era un impianto industriale artificiale contenente milioni di metri cubi d'acqua e situato in una zona soggetta a forti piogge. Pertanto, il funzionamento di tale serbatoio rientrava senza dubbio nella categoria delle attività industriali pericolose. Secondo la Corte, le autorità nazionali avrebbero dovuto sapere, secondo l'ordinaria diligenza, che il rilascio urgente di grandi quantità d'acqua avrebbe provocato una inondazione del fiume, con un pericolo reale per la vita della popolazione locale. Nonostante ciò, non erano state adottate le misure preventive necessarie per liberare il canale del fiume e non erano state poi tempestivamente avvisati i residenti dell'area a valle del serbatoio della necessità di una evacuazione urgente dell'acqua. Inoltre, anche dopo l'alluvione del 7 agosto 2001, le autorità nazionali non hanno adottato alcuna misura necessaria a liberare il canale del fiume. Pertanto, la Corte ha riscontrato una violazione dell'articolo 2 della Convenzione, in quanto il Governo è venuto meno al suo obbligo positivo di proteggere la vita dei ricorrenti.

Quando la lesione o il rischio di lesione del diritto alla vita derivano, invece, da disastri naturali, la violazione dell'articolo 2 CEDU da parte dello Stato consiste di solito nel mancato adempimento all'obbligo positivo di allertare la popolazione. Ne è un esempio il caso *Budayeva and Others v. Russia*⁷¹, presentato in seguito ad uno smottamento del terreno derivante da una forte pioggia, che aveva provocato la morte di numerose persone. La Corte ha ritenuto lo Stato responsabile del mancato adempimento all'obbligo positivo di avvertire la popolazione locale, nonostante fosse conosciuto il rischio di frane nella zona, di attuare politiche di evacuazione e di soccorso di emergenza e, dopo il disastro, di condurre un'inchiesta giudiziaria.

In ogni caso, non sono molto comuni i ricorsi in cui il degrado ambientale abbia provocato la violazione dell'articolo 2 CEDU. Infatti, la breve disamina condotta mostra che la Corte ha considerato sempre in maniera molto rigorosa l'interrelazione tra ambiente e diritto alla vita, accogliendo i ricorsi solo nelle ipotesi di danno o serio ed imminente rischio di danno derivante da attività pericolose o da disastri naturali.

⁷¹ Corte EDU, *Budayeva and Others v. Russia*, 20 marzo 2008.

L'impianto argomentativo dei casi ambientali potrebbe trovare applicazione solo nell'ipotesi in cui un evento climatico estremo provochi una violazione degli obblighi positivi derivanti dall'articolo 2 CEDU. A parte questa ipotesi, che comunque rientrerebbe nei casi classici di danno ambientale, sembra che difficilmente la Corte EDU possa affermare che l'azione climatica insufficiente in materia di riduzione delle emissioni costituisca una violazione dell'articolo 2 CEDU, a meno di non ritenere che l'esercizio del potere legislativo in materia di regolazione delle emissioni costituisca un'attività pericolosa.

5. Clima e diritto al rispetto della vita privata e familiare, del domicilio e della corrispondenza

In materia ambientale, maggiore successo ha avuto l'articolo 8 CEDU, che ha contribuito a fissare numerosi principi, come dimostra il recente caso *Locascia and Others v. Italy*⁷², in cui lo Stato italiano è stato condannato per lesione del diritto al rispetto della vita privata e familiare e del domicilio a causa della cattiva gestione dei servizi di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti nella regione Campania, che aveva provocato uno stato di emergenza protrattosi per quindici anni. Come già nel caso *Di Sarno and Others v. Italy*⁷³, la Corte EDU, pur in assenza di una effettiva lesione del diritto alla salute, ha rilevato la violazione dell'articolo 8 della Convenzione sulla base di un preciso iter argomentativo. Innanzitutto, secondo la Corte la raccolta, il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti costituiscono attività pericolose. Dall'esercizio di attività pericolose discende in capo allo Stato l'obbligo positivo di adottare misure ragionevoli e adeguate a proteggere il diritto delle persone interessate al rispetto della loro abitazione e della loro vita privata e, più in generale, a vivere in un ambiente sicuro e sano. Alla luce delle circostanze peculiari del caso concreto, e in particolare a causa della prolungata incapacità delle autorità italiane di garantire il corretto funzionamento del servizio di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti, la Corte ha ritenuto innegabile che ci fosse stata una compromissione del diritto dei ricorrenti al rispetto della loro abitazione e della loro vita privata, in violazione dell'articolo 8 della Convenzione nel suo aspetto sostanziale. Ai fini della ricostruzione di una obbligazione climatica, è interessante sottolineare come il contenuto del diritto alla vita privata e familiare, nel caso di danni ambientali, non coincida, quindi, con il diritto alla salute, ma abbia una estensione maggiore,

⁷² Corte EDU, *Locascia and Others v. Italy*, 19 ottobre 2023.

⁷³ Corte EDU, *Di Sarno v. Italy*, 10 gennaio 2012.

come del resto risulta confermato da numerose sentenze della Corte EDU in materia. Più precisamente, coerentemente con la generale applicazione dell'articolo 8 CEDU, per cui il concetto di vita privata e familiare è elastico, ed è stato usato in modo da adattarsi alle evoluzioni sociali e tecnologiche⁷⁴, perché il degrado ambientale rappresenti una violazione o un serio rischio di violazione dell'articolo 8 CEDU, non è necessario che i ricorrenti lamentino un danno alla salute, ma è richiesto che l'impatto negativo sulla propria sfera privata e familiare giunga ad un certo grado di serietà. Ad esempio, nel caso *López Ostra v. Spain*⁷⁵, la ricorrente lamentava che le esalazioni e i rumori dovuti alla presenza di un impianto di trattamento dei rifiuti vicino alla sua abitazione rendessero le condizioni di vita insopportabili, tanto da costringere la famiglia a trasferirsi, anche su suggerimento del medico pediatra della figlia. La Corte EDU ha ritenuto che l'inquinamento ambientale denunciato non avesse provocato un danno o il serio rischio di un danno alla salute, ma in ogni caso avesse influito in maniera seria sul diritto a godere della propria vita privata e familiare e del proprio domicilio, sussistendo, così, da parte dello Stato una violazione dell'articolo 8 Cedu. Lo stesso impianto argomentativo è confermato in altre sentenze della Corte EDU, in cui la Corte non ha richiesto un impatto effettivo sulla salute del richiedente per ritenere applicabile l'articolo 8⁷⁶. Naturalmente, la soglia di gravità affinché si applichi l'articolo 8 Cedu deve essere superata anche nel caso in cui ci sia un effettivo danno alla salute, come stabilito in *Fadeyeva v. Russia*⁷⁷.

Tuttavia, uno scoglio alla ricostruzione di una obbligazione climatica degli Stati ex articolo 8 CEDU potrebbe essere rappresentato dalla previsione del secondo comma dell'articolo 8 CEDU, secondo la quale l'eventuale ingerenza dell'autorità pubblica sul diritto al rispetto della vita privata e familiare, del domicilio e della corrispondenza sia prevista dalla legge e risponda,

⁷⁴ Corte EDU, *Axel Springer AG v. Germania*, 7 febbraio 2012.

⁷⁵ Corte EDU, *López Ostra v. Spain*, 9 dicembre 1994.

⁷⁶ Si veda, ad esempio, Corte EDU, *Brândușe c. Romania*, 7 aprile 2009, in cui a ricorrere è un detenuto che lamenta una violazione del proprio diritto alla vita privata e familiare a causa della presenza, vicino al carcere in cui è detenuto, di una discarica da cui provenivano cattivi odori tali da superare la soglia di gravità per l'applicazione dell'articolo 8 Cedu.

⁷⁷ In Corte EDU, *Fadeyeva v. Russia*, 9 giugno 2005, la ricorrente viveva nelle vicinanze di un impianto siderurgico. Secondo la Corte EDU, l'inquinamento ambientale dovuto alla presenza dell'impianto, e in particolare la concentrazione di elementi tossici nell'aria vicino all'abitazione del richiedente, aveva superato seriamente i livelli di sicurezza, provocando un peggioramento serio della salute del richiedente. La Corte ritiene, quindi, che sussistesse una violazione dell'articolo 8 CEDU, a causa del collegamento causale tra esposizione prolungata alle emissioni industriali dell'acciaieria ed effettivo danno alla salute e al benessere della ricorrente, tale da raggiungere un livello sufficiente per farlo rientrare nell'ambito dell'articolo 8 della Convenzione.

in una società democratica, alla necessità di garantire la sicurezza nazionale, la pubblica sicurezza, il benessere economico del paese, la difesa dell'ordine e la prevenzione dei reati, la protezione della salute o della morale, o la protezione dei diritti e delle libertà altrui. La norma contenuta nell'articolo 8.2 CEDU assume una rilevanza significativa nel caso di danno alla sfera privata e familiare perpetrato attraverso una politica climatica insufficiente in materia di riduzione delle emissioni. Infatti, molti tra i casi di degradazione ambientale circostante al domicilio mostrano la necessità di un contemperamento tra interessi contrapposti, e in particolare le esigenze dell'industria e della crescita economica e il rispetto della vita privata, familiare e del domicilio. Naturalmente, sono gli Stati a dovere valutare se il perseguimento di interessi generali possa giustificare una parziale compromissione di diritti individuali, pur nel rispetto di alcuni vincoli. Sul punto, sono interessanti le osservazioni nella causa *Hatton and Others v. the United Kingdom*⁷⁸ quanto al margine di indagine e giudizio della Corte EDU rispetto alle valutazioni nazionali nel contesto dell'articolo 8.2. Il ricorso CEDU è proposto a causa del rumore notturno generato dagli aerei che decollavano e atterravano in un aeroporto internazionale, nei pressi dell'abitazione dei ricorrenti. La Corte ritiene, innanzitutto, di avere il potere di valutare nel merito le decisioni del Governo e il regime normativo che regolava il funzionamento notturno dell'aeroporto, al fine di sanzionare l'eventuale serio impatto sul tranquillo godimento della vita privata e familiare e del domicilio dei ricorrenti. In particolare, la Corte EDU ha il potere di esaminare il procedimento decisionale che ha portato alla compromissione degli interessi individuali, al fine di comprendere la sussistenza di alcuni requisiti: il perseguimento di uno scopo generale legittimo, la proporzionalità della misura rispetto allo scopo, la decisione presa da un'autorità pubblica. Ciò significa che in questi casi la Corte è tenuta a considerare tutti gli step procedurali del processo che ha portato alla decisione lesiva di interessi individuali, compreso il tipo di atto, il grado di partecipazione al procedimento degli individui i cui diritti individuali vengono compromessi, la possibilità di impugnare i provvedimenti presi di fronte a tribunali o ad un altro organismo indipendente. Nel caso in esame, la Corte ha concluso che non vi siano stati vizi procedurali fondamentali nella preparazione dello schema sulle limitazioni per i voli notturni e, pertanto, lo Stato convenuto avesse correttamente bilanciato l'interesse pubblico con i diritti dei residenti, non sussistendo alcuna violazione dell'articolo 8.

Nella sentenza *Giacomelli v. Italy*⁷⁹, vengono ulteriormente definiti i vincoli di ciascuno Stato nel processo decisionale in materia ambientale. La

⁷⁸ Corte EDU, *Hatton and Others v. The United Kingdom*, 8 luglio 2003.

⁷⁹ Corte EDU, *Giacomelli v. Italy*, 2 novembre 2006.

ricorrente lamentava la violazione dell'articolo 8 CEDU in relazione a provvedimenti regionali di autorizzazione dell'attività di trattamento di rifiuti da parte di un'azienda situata a trenta metri di distanza dalla sua abitazione. L'impresa, operante dal 1982, eseguiva lo stoccaggio e il trattamento di «rifiuti speciali» classificati come pericolosi o non pericolosi e, a partire dal 1989, aveva aumentato la quantità di rifiuti trattati ed effettuato la inertizzazione dei rifiuti pericolosi, un processo che comporta l'uso di prodotti chimici per trattare i rifiuti speciali. Tuttavia, la valutazione dell'impatto ambientale era stata effettuata solo nel 1996: durante la procedura, il Ministero dell'Ambiente aveva riscontrato che il funzionamento dell'impianto fosse incompatibile con le normative ambientali a causa della sua inadeguata ubicazione geografica e che esisteva un rischio specifico per la salute dei residenti. Successivamente, nel decreto di VIA nel 2004, il Ministero dell'Ambiente aveva espresso un parere favorevole alla prosecuzione dell'esercizio dell'impianto da parte dell'azienda, con l'obbligo di rispettare specifiche misure tecniche. La ricorrente aveva impugnato avanti il competente tribunale amministrativo regionale gli atti regionali di autorizzazione, ma dei giudizi avviati solo uno aveva avuto esito favorevole: il Consiglio di Stato, confermando la sentenza del tribunale amministrativo regionale, aveva ritenuto che dovesse essere annullato l'atto della regione del 29 aprile 1999, che rinnovava l'autorizzazione all'esercizio dell'attività da parte dell'azienda, poiché emanato senza previa valutazione dell'impatto ambientale. Secondo la Corte, affinché sussista un equo temperamento tra gli interessi economici nazionali e il rispetto dei diritti umani, è necessario che le decisioni politiche in materia di ambiente siano precedute dalla realizzazione di indagini e studi per la valutazione preventiva degli effetti, anche sugli individui, delle misure che si intende adottare. Deve essere, quindi, garantito agli individui l'accesso alle informazioni in materia di rischi ambientali e alla partecipazione ai processi decisionali in materia ambientale. Inoltre, l'articolo 6 CEDU è interpretato, in linea con la Convenzione Aarhus⁸⁰, nel senso di garantire un diritto alla giustizia in materia ambientale, qualora il mancato accesso alla giustizia comporti una violazione dei diritti fondamentali tutelati dalla Convenzione.

Nei casi climatici, la Corte EDU potrebbe ritenere che l'ingerenza delle autorità pubbliche statali, attraverso fonti legislative di primo e di secondo livello in materia di riduzione delle emissioni, sul godimento del diritto al rispetto alla vita privata e familiare, al domicilio e alla corrispondenza, costituisca una misura necessaria, in una società democratica, al benessere economico del paese, e non riconoscere così la violazione dell'articolo 8 CEDU.

⁸⁰ Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, ratificata dall'Italia con l. n. 108/2001.

6. Clima e divieto di tortura e trattamenti inumani e degradanti

Forse, il conflitto di interessi sotteso ai casi climatici pendenti è più simile a quello dei casi in cui la Corte ha valutato la tutela dell'ambiente alla luce dell'articolo 3 CEDU⁸¹: non stupisce che la Corte EDU abbia deciso di valutare motu proprio il caso *Duarte* anche alla luce del divieto di tortura e trattamenti disumani e degradanti.

In materia ambientale, l'articolo 3 CEDU è stato considerato violato in due casi che riguardavano l'esposizione di detenuti in carcere al fumo passivo di altri detenuti.

In particolare, si tratta del caso *Florea v. Romania*⁸², in cui il ricorrente, malato di epatite cronica e di ipertensione arteriosa, lamentava una violazione dell'articolo 3 CEDU a causa dello stato di sovraffollamento e delle scarse condizioni igieniche della cella in cui scontava la detenzione, essendo esposto agli effetti del fumo passivo sia nella sua cella che nell'ospedale del carcere. Secondo il richiedente, il 90% dei suoi compagni di cella erano fumatori. La Corte ha accolto il ricorso, ritenendo che le condizioni anguste della cella e l'esposizione al fumo passivo degli altri detenuti, sia nella cella che nella stanza dell'ospedale del carcere – nonostante una legge nazionale in vigore dal giugno 2002 vietasse di fumare negli ospedali e imponesse di detenere separatamente fumatori e non fumatori – avesse superato la soglia di gravità richiesta dall'Articolo 3 della Convenzione, in violazione di tale disposizione.

Allo stesso modo⁸³, anche in *Elefteriadis v. Romania*⁸⁴ la Corte ha riscontrato una violazione dell'articolo 3. Il ricorrente, che soffriva di una malattia polmonare cronica, stava scontando una condanna all'ergastolo. Tra febbraio e novembre 2005, era stato collocato in una cella con due detenuti fumatori. Anche nelle sale d'attesa dei tribunali in cui era stato convocato a comparire in diverse occasioni tra il 2005 e il 2007, aveva dovuto condividere la cella con alcuni fumatori. La Corte ha ritenuto che, nel caso del ricorrente, viste le sue condizioni di salute, l'esposizione al fumo passivo costituisca una violazione dell'articolo 3.

⁸¹ C. Heri, *Climate Change before the European Court of Human Rights: Capturing Risk, Ill-Treatment and Vulnerability*, in *The European Journal of International Law*, 2022, 33, 3, pp. 925-951, in particolare pp. 942 ss.

⁸² Corte EDU, *Florea v. Romania*, 14 settembre 2010.

⁸³ Esito negativo ha avuto Corte EDU, *Aparicio Benito v. Spain*, 3 novembre 2006, in cui la Corte ha ritenuto il ricorso inammissibile dato che il detenuto non fumatore scontava la pena in una cella individuale ed era esposto al fumo passivo solo nella sala comune in cui era presente la televisione.

⁸⁴ Corte EDU, *Elefteriadis v. Romania*, 25 gennaio 2011.

Com'è noto⁸⁵, affinché sia applicabile l'articolo 3 CEDU è necessario un legame causale tra il trattamento subito e il danno lamentato dall'individuo. Inoltre, deve essere superato un livello minimo di gravità, la cui sussistenza dipende da circostanze della fattispecie concreta, quali la durata del trattamento, l'età, il sesso, lo stato di salute della presunta vittima e gli effetti fisici lamentati.

L'obbligazione climatica degli Stati nel sistema CEDU potrebbe essere costruita attraverso questo sistema argomentativo: vivere in un territorio sottoposto ai pericoli di fenomeni metereologici estremi, a causa di un'azione politica insufficiente in materia di riduzione delle emissioni, può provocare sentimenti di ansia e paura tali da costituire una violazione degli obblighi positivi in materia di divieto di tortura e trattamenti umani degradanti. In questo modo, si attribuirebbe all'articolo 3 CEDU un ruolo enorme e finora inesplorato per i casi legati al clima.

Si tratta di comprendere se, nei casi climatici pendenti, il danno o il rischio di danno superi un livello minimo di gravità⁸⁶, con particolare riferimento a quei sentimenti di ansia legati agli effetti del cambiamento climatico sulle loro vite che alcuni ricorrenti nei casi climatici affermano di provare⁸⁷.

Nella giurisprudenza della Corte EDU, ci sono state diverse ipotesi in cui è stata riconosciuta la violazione dell'articolo 3 CEDU nel caso in cui i ricorrenti lamentavano di provare sentimenti di paura, angoscia o inferiorità⁸⁸. Ad esempio, nel caso *Bouyid contro Belgio*⁸⁹, la violazione dell'articolo 3 CEDU era stata commessa da alcuni agenti di polizia che, durante un interrogatorio, avevano schiaffeggiato i due giovani indagati, facendo loro provare «feelings of fear, anguish or inferiority» (paragrafo 45).

Nei casi climatici, la Corte potrebbe ritenere che la politica climatica insufficiente in materia di riduzione delle emissioni costituisca una violazione

⁸⁵ In giurisprudenza sull'applicazione dell'articolo 3, Corte EDU, *Jalloh v. Germany*, 11 luglio 2006. Si veda anche A. Reidy, *The prohibition of torture: A guide to the implementation of Article 3 of the European Convention on Human Rights*, in *Human rights handbooks*, n. 6, Council of Europe, 2003, in particolare pp. 20 e ss., disponibile qui: <https://rm.coe.int/168007ff4c>.

⁸⁶ N. Mavronicola, *Torture, Inhumanity and Degradation under Article 3 of the ECHR. Absolute Rights and Absolute Wrongs*, Bloomsbury, 2021, in part. pp. 88 ss., riferisce il test sulla soglia minima di gravità al trattamento e non al danno o al rischio di danno patito. Infatti, secondo l'Autrice citata, la tortura è il radicale rifiuto della dignità umana, mentre allora il trattamento inumano e degradante possono essere considerati lesioni meno gravi della dignità umana.

⁸⁷ R. Lertzman, *Environmental Melancholia: Psychoanalytic Dimensions of Engagement*, London, Routledge, 2015, pp. 70 ss.

⁸⁸ Corte EDU, *Svinarenko e Slyaden v. Russia*, Appl. no. 32541/08 et 43441/08; Corte EDU, *MSS v. Belgio e Grecia*, Appl. no. 30696/09.

⁸⁹ Corte EDU, case *Bouyid v. Belgium*, Application no. 23380/09.

dell'articolo 3 CEDU nel caso in cui provochi sentimenti di ecoansia in soggetti vulnerabili, cioè particolarmente esposti ai rischi rappresentati da eventi climatici estremi. Quanto al requisito della vulnerabilità, il primo fattore di vulnerabilità è rappresentato, in diversi casi climatici, dall'età dei ricorrenti. Infatti, i ricorrenti nel caso *Duarte Agostinho* sono un gruppo di sei giovani, mentre *KlimaSeniorinnen* riguarda un gruppo di donne anziane. Mentre raramente l'età avanzata è stata considerata come ragione di vulnerabilità in base CEDU⁹⁰, i bambini sono l'esempio paradigmatico di vulnerabilità nella giurisprudenza della Corte⁹¹.

Occorre, tra l'altro, sottolineare che c'è una stretta connessione tra il sentimento di paura e il senso di vulnerabilità, nella giurisprudenza della Corte EDU, che ha utilizzato l'idea della vulnerabilità come emozione provata in seguito ad un trattamento inumano o degradante per affermare la violazione dell'articolo 3 CEDU⁹².

7. Conclusioni: obbligazione climatica e rimedi civilistici

La definizione di una obbligazione climatica in capo agli Stati derivante dalle norme della CEDU potrebbe avere un impatto rilevante anche sui rimedi civilistici nazionali. Infatti, è attualmente pendente, di fronte al Tribunale di Roma, un'azione civile risarcitoria volta a fare dichiarare, ex articoli 2043 e 2051 c.c., la responsabilità dello Stato italiano per violazione del diritto umano al clima stabile e sicuro, ricostruito ex articoli 2 e 32 Costituzione e 6 TUE, a causa dello scarso impegno profuso in materia di politica ambientale, e ad ottenere una condanna ad abbattere le emissioni di gas ad effetto serra del 92% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990. Come si legge nell'atto di citazione⁹³, le misure di riduzione delle emissioni varate dall'Italia sarebbero insufficienti, nonostante lo Stato italiano sia parte dei numerosi accordi internazionali in materia e sia quindi consapevole della gravità della emergenza climatica. Più precisamente, gli attori individuano in capo allo Stato una obbligazione climatica, cioè un obbligo giuridico alla tutela, a beneficio della presente e delle future generazioni, di un diritto umano al clima sta-

⁹⁰ Corte EDU, *Mudric v. Republic of Moldova*, Appl. no. 74839/10; Corte EDU, *Cestaro v. Italy*, Appl. no. 6884/11.

⁹¹ Corte EDU, *O'Keefe v. Ireland*, Appl. no. 35810/09; Corte EDU, *Tarakhel v. Switzerland*, Appl. no. 29217/12; Corte EDU, *Mubilanzila Mayeka and Kaniki Mitunga v. Belgium*, Appl. no. 13178/03.

⁹² È quanto affermato nella già ricordata sentenza in materia di fumo passivo: Corte EDU, *Florea v. Romania*, Appl. no. 37186/03, 14 settembre 2010, paragrafi 60-63.

⁹³ L'atto di citazione è stato divulgato online: <https://giudiziouniversale.eu/>.

bile e sicuro, la cui titolarità è riconosciuta in capo a ogni essere umano in quanto ineludibile e necessario presupposto per il godimento di tutti gli altri diritti. Molteplici sono le fonti di tale obbligazione climatica, che sorgerebbe, in particolare, dall'adesione italiana all'UNFCCC e all'Accordo di Parigi, e dalla sottoscrizione dei Report dell'IPCC, da cui gli attori ritengono che discenda un obbligo giuridico dello Stato italiano a conformare la sua azione ai metodi scientifici utilizzati dall'IPCC, in conformità, tra l'altro, con lo stesso UNFCCC e l'Accordo di Parigi, oltre che con le acquisizioni della Corte costituzionale sulle conoscenze scientifiche quali limiti alla discrezionalità politica¹²⁷. Inoltre, secondo gli attori, anche gli articoli 191 e seguenti TFUE e i Regolamenti UE nn. 2018/842, 2018/1999, 2020/852, 2021/241 contribuiscono a definire la portata dell'obbligazione climatica in capo allo Stato italiano. Il mancato rispetto di tale obbligazione climatica comporta la lesione dei diritti fondamentali della persona, laddove gli attori evocano un diritto fondamentale al clima stabile e sicuro, che sarebbe ineludibile presupposto per il godimento degli altri diritti fondamentali, ravvisati nel diritto alla vita, alla salute e all'autodeterminazione. I dati normativi fondanti il diritto umano al clima stabile e sicuro sono ravvisati proprio, oltre che negli articoli 6 del Trattato dell'Unione europea e 52 della Carta di Nizza-Strasburgo, in alcune disposizioni della CEDU, che gli attori ravvisano negli articoli 2, 8 e 14 CEDU.

Gli attori sostengono che l'insufficiente azione politica italiana in materia di stabilità climatica e, quindi, la violazione della obbligazione climatica come ricostruita abbiano provocato una lesione dei diritti fondamentali in gioco, per cui è possibile agire per la responsabilità extracontrattuale dello Stato italiano ai sensi dell'art. 2043 c.c., alla luce dell'interpretazione costituzionalmente orientata della norma. Gli attori ritengono che lo Stato, unico soggetto in grado di controllare e ridurre le emissioni nel proprio territorio, sia responsabile ex articolo 2051, in quanto custode del proprio territorio. Per queste ragioni, ex articolo 2058 c.c., chiedono al Tribunale civile una pronuncia che condanni lo Stato all'adozione delle iniziative di abbattimento delle emissioni di gas serra, necessarie a realizzare, sulla base della migliore scienza disponibile a livello mondiale, la stabilizzazione climatica e contestualmente a tutelare i diritti umani per le presenti e future generazioni, in conformità con il dovere costituzionale di solidarietà e con quello internazionale di equità tra gli Stati. In particolare, sarebbe rispettoso dei diritti umani delle presenti e future generazioni una disciplina nazionale che persegua l'obiettivo di abbattere le emissioni di gas a effetto serra del 92% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990.

È evidente, quindi, che una pronuncia positiva della Grande Camera della Corte EDU nei casi climatici pendenti potrebbe avere una rilevanza fondamentale nel giudizio esperito di fronte al Tribunale di Roma e in altre azioni civili risarcitorie che potrebbero essere eventualmente esperite.

Insomma, attraverso la dottrina degli obblighi positivi dello Stato e a causa della intersezione tra diritti umani e clima, i cittadini, attraverso il giudice ordinario, potrebbero esercitare un potere di controllo dello Stato. Tuttavia, è evidente che l'azione civile risarcitoria ex articoli 2043 c.c. abbia una funzione e una struttura differenti da quelli auspicati dagli attori nella causa in esame, e lo dimostra proprio il confronto con i requisiti del giudizio di responsabilità dello Stato di fronte alla Corte EDU. Infatti, la giurisprudenza della Corte EDU ha sempre formulato e applicato uno standard flessibile per valutare la causalità, laddove per la Corte è sufficiente che i ricorrenti dimostrino l'omissione di «reasonably available measures which could have had a real prospect of altering the outcome or mitigating the harm»⁹⁴.

Attraverso la ricostruzione di una obbligazione di tutela del clima, ex articolo 2051 c.c., di cui si assume la violazione e la conseguente lesione del diritto fondamentale ad un clima stabile e sicuro, gli attori chiedono ad un giudice ordinario l'annullamento di una serie di fonti, di primo e secondo grado, che contribuiscono a definire la politica nazionale in tema di cambiamento climatico: si tratta, evidentemente, di un utilizzo strumentale della responsabilità civile. In effetti, sembra che il problema fondamentale denunciato dalla causa italiana del Giudizio Universale sia la mancanza di istituti che garantiscano l'esigenza di un ruolo proattivo nella regolazione delle emissioni, per disciplinare il fenomeno del cambiamento climatico antropogenico. Tuttavia, com'è stato messo in evidenza in questo articolo, la circostanza che lo Stato italiano sia Parte della Convenzione EDU contribuisce a definire un sistema ordinamentale complesso che, in una dimensione pluralistica, garantisce i diritti fondamentali nei casi climatici, a condizione di ripensare il principio di sussidiarietà, in modo da attribuire alla Corte EDU un ruolo da protagonista nella tutela dei diritti umani anche nei nuovi casi climatici.

Giulia Puleio
Università di Pisa, Dipartimento di Diritto privato
Via del Collegio Ricci 10
56126 Pisa
giulia.puleio@unipi.it
<https://orcid.org/0000-0002-3725-0973>

⁹⁴ Corte EDU, *O'Keeffe v. Ireland*, Appl. no. 35810/09. Cfr. C. Heri, *Climate Change before the European Court of Human Rights: Capturing Risk, Ill-Treatment and Vulnerability*, in *The European Journal of International Law*, 2022, 33, 3, pp. 925-951, in particolare p. 932.

