

La *climate change litigation* “sbarca” a Strasburgo: brevi riflessioni a margine delle tre recenti sentenze della Corte EDU

di Claudia Sartoretti

Abstract: *Climate change litigation “lands” in Strasbourg: brief reflections on the margin of the three recent judgments of the ECtHR* – On 9 April the European Court of Human Rights ruled on three cases concerning climate change. The three decisions look very interesting - even if the Court upheld the appeal in one case only and rejected it in the other two – because it is the first time that the European Court of Human Rights rules on disputes concerning the consequences of change climate. Until now, the issue of intergenerational responsibility and its legal basis to be found in the conventional text had not, in fact, been addressed by the Strasbourg jurisprudence. Let aside Strasbourg's "political" choice to consider, in two out of three cases, the relative limits of admissibility, today the Court seems to have accepted the challenge of interfacing with a new controversy: the climate one.

Keywords: Climate change; Climate litigation; European court of human rights; Human rights; Procedural defects.

1479

1. Il contenzioso climatico: un'introduzione

La questione del cambiamento climatico è oggetto di dibattito scientifico ormai da una decina di anni nel corso dei quali ci si è interrogati sui possibili interventi per raggiungere la neutralità climatica, a cominciare, ad esempio, dalla decarbonizzazione delle fonti di approvvigionamento energetico.

La crescente sensibilizzazione ai cambiamenti climatici si avverte non solo per il proliferare di strumenti normativi a vari livelli (secondo cioè un'ottica multilevel)¹, ma anche per l'ingresso dei *climate change litigations*, strumenti attivi a diretta disposizione dei cittadini (o di gruppi/associazioni di cittadini) che chiedono la garanzia dei propri diritti umani: per esempio, il diritto alla vita, alla salute, al cibo, all'acqua e altre situazioni giuridiche soggettive che, oggi e in futuro, potrebbero essere messe in discussione dal *climate change*. Lo sviluppo del contenzioso climatico si accompagna soprattutto all'affermazione di un modello di scelta delle azioni da

¹ V., ad esempio, il Protocollo di Kyoto del 1997 e l'Accordo internazionale di Parigi del 2015, il regolamento europeo n.2021/1119/UE, in vigore dal 29 luglio 2021, che istituisce il quadro europeo sul clima trasformando l'impegno politico del Green Deal europeo per la neutralità climatica UE entro il 2050 in obbligo vincolante, e il cospicuo numero di piani e strategie nazionali.

intraprendere per frenare il cambiamento del clima che non è solo *top-down* ma si sviluppa anche dal basso (modello *bottom up*) e vede come protagonisti soprattutto i movimenti di opinione: a imprimere un cambio di paradigma culturale non sono infatti solo (e tanto) le decisioni frutto dell'autonoma iniziativa di istituzioni o gruppi politici (secondo il modello appunto *top-down*) ma anche le istanze provenienti dalla società civile che, solo in un momento successivo, vengono fatte proprie dagli stessi governi nazionali e dalle organizzazioni internazionali.

La forza rappresentata dai movimenti di opinione e la loro capacità di condizionare le scelte politiche di un paese non costituisce certo una novità. Ce lo ricorda in modo chiaro Pierre Rosanvallon² quando sottolinea che la storia delle democrazie reali non può essere dissociata da una tensione e contestazione permanente. I movimenti sociali da sempre, infatti, accompagnano le democrazie promuovendo richieste e proposte di ampliamento dei diritti civili, politici e sociali riconosciuti e garantiti: le recenti manifestazioni di piazza a sostegno di interventi pubblici mirati a garantire un clima più stabile e sicuro ne costituiscono un esempio. Sono sempre più numerose, infatti, le persone (soprattutto giovani) che si riuniscono e manifestano, a livello nazionale e internazionale, per rivendicare i propri diritti alla vita, alla salute e all'ambiente³ (quando non anche un vero e proprio "diritto al clima"⁴), che rischiano quotidianamente di venir compromessi da un cambiamento climatico indotto non solo da fenomeni naturali (ad esempio lo spostamento dell'asse terrestre, le variazioni dell'attività solare, l'attività vulcanica) ma anche da processi derivanti dalle attività umane (come l'aumento delle concentrazioni dei gas a effetto serra in atmosfera).

In questo contesto, gli attori *bottom-up* non giocano solo il ruolo di *input* utili a indirizzare l'attività e le scelte dei regolatori (un ruolo, questo, peraltro enfatizzato dallo stesso Accordo di Parigi⁵ che ne sottolinea

² P. Rosanvallon, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris 2006, 11

³ V., *ex multis*, D. Della Porta, M. Diani, *Movimenti senza protesta? L'ambientalismo in Italia*, Bologna, 2004; C. Rootes, *The Transformation of Environmental Activism: An Introduction* in Id (ed.), *Environmental Protest in Western Europe*, Comparative Politics, Oxford, 2003, 1-19; J. Brehm, H. Gruhl, *Increase in concerns about climate change following climate strikes and civil disobedience in Germany*, in *Nature Communications*, online, n.15, 2024

⁴⁴ Sul punto e sulla configurabilità di un diritto al clima, cfr., A. Pisanò, *Il diritto al clima. Una prima concettualizzazione* in *L'Ircocervo*, n. 2, 2021, 261-283

⁵ La strategia scelta per l'Accordo di Parigi può essere definita come processo "bottom up"; infatti, mentre il protocollo di Kyoto stabiliva quali fossero gli *emission targets* e richiedeva una lista annessa per raggiungerli, l'Accordo di Parigi chiede ai paesi di stabilire volontariamente i propri impegni nazionali e di chiarire il modo con il quale raggiungere questi obiettivi. I principi su cui si basa l'Accordo di Parigi sono quelli di equità, responsabilità comuni ma differenziate e rispettive capacità, alla luce delle diverse circostanze nazionali. Per ottenere gli obiettivi di riduzione del cambiamento climatico, l'Accordo di Parigi prevede inoltre meccanismi attuativi volontari e spinge per soluzioni dal basso ma aggregate a livello internazionale; cfr., D. Bevilacqua, *La normativa europea sul clima: una regolazione strategica o un passo troppo timido?* in *Rivista giuridica dell'ambiente*, online, 26 febbraio 2022; C. Streck, *Filling in for Governments? The Role of the Private Actors in the International Climate Regime*, in *Journal for European Environmental and Planning Law*, n. 17, 2020, 5-28, il quale osserva: « the Paris Agreement encourages not only governments but also sub-national governments,

l'importanza e la necessità): di fronte alla perdurante inerzia degli Stati a impegnarsi in azioni per mitigare il cambiamento climatico e garantirne la stabilità, gli attivisti e i movimenti per il clima hanno scelto di scendere direttamente in campo promuovendo innanzi alle Corti nazionali e internazionali azioni legali per far emergere la responsabilità degli ordinamenti domestici e delle grandi aziende multinazionali⁶.

L'emersione di una *governance* globale del clima, di cui fanno parte i movimenti di protesta, accanto al tradizionale *government* si accompagna in particolare al ruolo che le Corti, ormai da tempo, giocano in quanto soggetti preposti alla conservazione del *rule of law*. Come è stato evidenziato⁷, se gli Stati, con il processo di globalizzazione e la diffusione della mentalità neo-liberale, hanno teso sempre più «a darsi un ordine leggero»⁸, ossia a preordinare «its own weakness»⁹ per non ostacolare le dinamiche dell'economia globale, il potere giudiziario, dal canto suo, nelle vesti di custode del *rule of law*, ha finito invece per prendere in carico una moltitudine di questioni, soprattutto quelle collegate al welfare, di cui gli Stati tendono a disfarsi.

Con riferimento specifico al cambio climatico, il contenzioso giudiziario ha soprattutto il merito di aver fatto (e di far tuttora) emergere in termini giuridici e, più specificatamente, in termini di diritti, questioni legate al suddetto fenomeno, precedentemente ignorate o sottovalutate. La *climate change litigation* portata avanti dai movimenti e dalle Ong impegnate nel garantire la tutela ambientale e di tutti gli altri diritti è infatti divenuta un modo per dare spazio a rivendicazioni che, altrimenti, avrebbero rischiato (e, forse, rischiano ancora) di non trovare ascolto¹⁰. I numerosi procedimenti giudiziari avviati in tutto il mondo, oltre a darci la misura di quanto la consapevolezza delle condizioni alterate nel contesto dei cambiamenti climatici stia effettivamente crescendo, rappresentano soprattutto un utile strumento di pressione per promuovere, a livello internazionale ed europeo,

corporations and civil society to contribute to reaching ambitious climate goals. The Paris Agreement acknowledges that collective state action alone will be insufficient to address the global climate change challenge».

⁶ D. Della Porta, *Movimenti sociali e partecipazione democratica*, Milano, 2019, 10, osserva come oggi le sfide alla democrazia rappresentativa riportano l'attenzione sulle dimensioni partecipative e deliberative delle democrazie. I movimenti sociali (con giudici e autorità indipendenti) agiscono, infatti, come strumenti di controllo esterno e contestazione permanente in quella che Rosanvallon definisce "controdemocrazia": questa specifica modalità d'azione, forma organizzata della sfiducia dei cittadini che non si volge contro le regole della democrazia, ma esercita un ruolo di controllo nei confronti degli eletti, è un aspetto fondamentale del processo politico.

⁷ Cfr., B. de Sousa Santos, *Toward a New Legal Common Sense. Law, Globalization, and Emancipation*, Third Edition, London, 2020, *passim*, ma spec., 372 ss., il quale sottolinea «un recent protagonism of courts». Per un commento si veda K. Poneti, *Il cambiamento climatico tra governance del clima e lotta per i diritti*, in *Jura Gentium*, 2019, 116-182, ma spec. 162.

⁸ K. Poneti, *Il cambiamento climatico tra governance del clima e lotta per i diritti*, loc.cit.

⁹ B. de Sousa Santos, *Toward a New Legal Common Sense. Law, Globalization, and Emancipation*, loc. cit.

¹⁰ Ancora B. de Sousa Santos, *Toward a New Legal Common Sense. Law, Globalization, and Emancipation*, loc.cit.

politiche contro il cambiamento climatico più ambiziose ed efficaci di quelle sinora attuate.

Il contenzioso climatico, in questo senso, appare configurarsi sempre più come un vero e proprio «phenomenon with a distinct “regulatory role” that cuts across multiple levels of governance», anziché una “semplice” «series of interesting cases in disparate courts»¹¹, e a dimostrarlo è proprio l'avvicinarsi di un cospicuo numero di sentenze pronunciate dalle Corti internazionali e dagli organi giurisdizionali (a vari livelli, ordinario e costituzionale) domestici, a cominciare da quel *leading case* rappresentato dalla storica decisione¹² *Massachusetts v. EPA* pronunciata nel 2007 dalla Corte Suprema USA per arrivare alle recentissime pronunce della Corte europea dei diritti umani dello scorso aprile.

2. Il cambiamento climatico al cospetto della Corte EDU. Il caso delle “Klima Seniorinnen”

Il 9 aprile scorso la Corte europea dei diritti umani si è pronunciata su ben tre casi riguardanti il cambiamento climatico. Il primo (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland [GC]*) origina dalla denuncia di quattro donne e di un'associazione svizzera, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, preoccupate per le conseguenze del riscaldamento globale sulle loro condizioni di vita e sulla salute: secondo la tesi esposta dalle ricorrenti, le autorità svizzere non avrebbero adottato misure sufficienti per mitigare gli effetti del cambiamento climatico. Il secondo caso (*Carême v. France*), invece, ha per protagonista un ex abitante ed ex sindaco del comune di Grande-Synthe, Damien Carême, che si era inizialmente rivolto al *Conseil d'État* per chiedere la condanna della Francia per “inazione climatica”, visto che il suo comune, situato sulla costa, rischia di essere sommerso, entro il 2040, dal Mare del Nord a causa del riscaldamento globale. Il ricorrente, vedendo accolto dal massimo Tribunale amministrativo francese il ricorso da lui fatto come sindaco e non quello presentato a proprio nome¹³ si è rivolto alla Corte di Strasburgo. Il terzo (*Duarte Agostinho and Others v. Portugal and 32 Others*), infine, è stato promosso da un gruppo di sei giovani portoghesi che ha denunciato il Portogallo e altri 32 Stati per non aver fatto abbastanza per contrastare i cambiamenti climatici e per aver violato i diritti umani dei ricorrenti a causa delle loro condotte omissive.

Le tre decisioni prese dalla giurisdizione internazionale di Strasburgo appaiono molto interessanti – anche se, in verità, solo in un caso (il primo) la Corte ha accolto il ricorso, rigettandolo invece, come vedremo, negli altri due

¹¹ Così, J. Peel, J. Lin, *Transnational Climate Litigation: The Contribution of the Global South in American Journal of International Law*, n. 4, 2019, 679-726: cfr., altresì, H. M. Osofsky, *Is Climate Change “International”? Litigation's Diagonal Regulatory Role*, in 49 *Va. J. Int'l L.* 585 (2009).

¹² Per un commento, sia consentito rinviare a C. Sartoretti, *Il protocollo di Kyoto all'esame della Corte Suprema USA: dalla Commerce Clause all'implementazione dei poteri degli Stati dell'Unione*, in *Diritto Pubblico comparato ed europeo*, n. 3/2007, 1479-1484

¹³ Damien Carême è stato successivamente eletto come eurodeputato e si è trasferito a Bruxelles, e pertanto, secondo il *Conseil d'État*, non può essergli riconosciuto alcun rischio per la vita e la salute non potendosi prevedere dove egli abiterà quando Grande-Synthe venisse in futuro sommersa dalle acque.

– questo perché è la prima volta che la Corte EDU si pronuncia su controversie che riguardano le conseguenze del cambio climatico sui diritti umani, chiarendo se e in quale misura dalla CEDU si possa ricavare un’obbligazione a carico degli Stati. Fino ad ora il tema della responsabilità intergenerazionale e del suo fondamento giuridico da rinvenirsi nel testo convenzionale non era stato, infatti, affrontato dalla giurisprudenza di Strasburgo¹⁴.

Le controversie, al di là dei differenti esiti, meritano inoltre un’analisi congiunta in quanto legate fra loro in modo abbastanza evidente da un filo conduttore: la Corte stessa, pur preferendo non riunire le tre cause, si è pronunciata sulle stesse in modo sincrono e in via prioritaria.

A ciò si aggiunga che tutti i ricorsi sono accomunati dall’aver focalizzato l’attenzione sul comportamento inerte o omissivo degli Stati convenuti in merito all’adozione di misure efficaci ed efficienti con le quali regolamentare l’emissione di gas climalteranti e, per tutti e tre, le sezioni della Corte di Strasburgo si sono dichiarate incompetenti a favore della Grande Camera: un’eventualità, questa, che in termini generali, si verifica quando una controversia solleva una questione grave relativa all’interpretazione della Convenzione o dei suoi Protocolli (vedi art. 72 del Regolamento della Corte).

Inoltre, i tre casi, pur traendo ciascuno di loro ispirazione dalla storica disputa tra l’associazione ambientalista Urgenda e lo Stato olandese¹⁵, appaiono avere, rispetto ad essa, un contenuto “più ambizioso”, giacché richiedono agli Stati interessati una *maggiore* riduzione delle emissioni di gas serra ed enumerano un *più* ampio numero di diritti implicati (ad esempio, quello all’accesso alla giustizia e quello alla non-discriminazione), “vulnerabilità” coinvolte (come quella di genere, quella rappresentata dai bambini e dai giovani) e impatti causati (inondazioni, ondate di caldo e così via) dal *climate change*.

Ciò premesso, procedendo ad analizzare le tre decisioni, appare interessante non solo l’esito del caso “svizzero” in cui la Corte ha accolto il ricorso, ma altresì quello delle altre due controversie (concernenti il caso “francese” e quello “portoghese”) sulle quali il giudice dei diritti umani si è pronunciato in senso opposto, dichiarando i ricorsi inammissibili. E ciò perché in quest’ultime due decisioni, al di là delle motivazioni giuridiche che hanno portato i giudici di Strasburgo a rigettare le richieste, sembrano potersi cogliere anche ragioni di “opportunità politica”, prima fra le quali evitare un effetto “valanga” che i tre giudicati sul clima potrebbero avere in Europa, sia in termini di numerosità di ricorsi presentati che di quantità di

¹⁴ V., *ex multis*, C. Gentile, *Brevi considerazioni sul contenzioso climatico pendente dinanzi alla Corte europea dei diritti dell’uomo*, in *Luis Law Rev.*, 1/2023, 43 ss., in cui si fa notare come finora la Corte EDU abbia esaminato numerosi casi ambientali senza però occuparsi del danno climatico transfrontaliero.

¹⁵ Il caso *Urgenda v. The Netherlands* costituisce uno degli esempi più significativi di contenzioso climatico; esso è stato deciso in via definitiva dalla Corte Suprema olandese il 13 gennaio del 2020, la quale ha condannato il governo olandese per non aver condotto politiche di riduzione delle emissioni di gas serra sufficienti a garantire la sicurezza e la protezione della popolazione.

condanne a carico di una moltitudine di paesi membri, rei (c'è il rischio che lo siano pressoché tutti!) di non aver varato politiche climatiche più efficaci.

Ma procediamo con ordine: iniziando con il primo caso (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland* [GC]), si può notare come qui la Corte europea dei diritti dell'uomo abbia riconosciuto all'associazione elvetica «Anziane per il clima» il diritto di presentare un reclamo contro il proprio paese per non aver adottato le misure necessarie a fronteggiare/contenere il riscaldamento globale provocato dall'inquinamento. La Corte ha sostanzialmente affermato che il cambiamento climatico è una questione di «common concern of humankind» e ha espressamente convenuto che la necessità di promuovere la condivisione degli oneri intergenerazionali porti a considerare il ricorso a organismi collettivi quale unico mezzo accessibile per tutelare efficacemente interessi particolari (paragrafo 489). La conclusione a cui giungono i giudici di Strasburgo è rilevante se si rammenta che la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) non ammette reclami in cui ci si lamenti in modo astratto di norme di legge o prassi amministrative che non incidano, in modo diretto o indiretto, o anche potenziale, sui diritti del soggetto che presenta il ricorso. Nella decisione in esame, la Corte esclude infatti espressamente la possibilità di ricorrere all'*actio popularis* e, purtuttavia, riconosce l'esistenza di un "interesse comune" a fronteggiare il cambio climatico, legittimando le associazioni – non solo i singoli individui per proprio conto («instead of exclusively relying on proceedings brought by each individual on his or her own behalf» [paragrafo 499])– ad agire e a ricorrere alle vie legali per tutelare i diritti umani (segnatamente i diritti delle persone colpite o che rischiano di essere colpite dagli effetti avversi del clima cambiamento).

Se la Corte accoglie il ricorso dell'associazione *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, rigetta invece per inammissibilità le quattro domande individuali che accompagnano quella collettiva, asserendo che le ricorrenti non possono considerarsi "vittime", ai sensi dell'art. 34 CEDU, delle violazioni lamentate. Secondo i giudici di Strasburgo le quattro parti attrici (una delle quali peraltro venuta a mancare pendente il giudizio) intervenute *uti singuli*, infatti, non sono state in grado di provare la loro qualifica di "vittima", ovvero non sono riuscite a dimostrare di aver subito, personalmente e direttamente, gli effetti dell'inazione dello Stato (paragrafo 487).

La Corte appare così in bilico fra la necessità di non contraddire la sua precedente e costante giurisprudenza, la quale in merito all'art. 34 della CEDU stabilisce che lo *status* di vittima debba essere comprovato da un «sufficient link» tra il ricorrente e il danno che ritiene aver subito a causa della presunta violazione (paragrafo 472), e il bisogno di garantire le condizioni per l'accesso alla giustizia climatica innanzi alla Corte EDU da parte delle associazioni di protezione ambientale. Si rammenti che l'art. 34 CEDU riconosce alla Corte la possibilità di «essere investita di una domanda fatta pervenire da ogni persona fisica, ogni *organizzazione non governativa o gruppo di privati* che pretenda d'essere vittima di una violazione da parte di una delle Alte Parti Contraenti dei diritti riconosciuti nella Convenzione o nei suoi protocolli»: i giudici internazionali, nel caso di specie, scelgono invero di trattare in modo distinto e separato la questione del *victim status* dei singoli individui, compresi i singoli componenti dell'associazione ricorrente, e quella riguardante la legittimazione di quest'ultima ad agire

per conto dei propri associati, il c.d. *locus standi*. («First, it is necessary to make, and to maintain, the distinction between the victim status of individuals and the legal standing of representatives who are acting on behalf of persons whose Convention rights are alleged to be violated» [paragrafo 496]). Ciò consente alla Corte di formulare un giudizio che, pur non riconoscendo, per le ragioni summenzionate, lo *status* di vittima ai singoli ricorrenti, fa però salva la legittimazione ad agire della formazione sociale *Verein Klimaseniorinnen Schweiz*. E la ragione, secondo i giudici di Strasburgo, risiede nel fatto – già evidenziato – secondo cui «in modern-day societies, when citizens are confronted with particularly complex administrative decisions, recourse to collective bodies such as associations is one of the accessible means, sometimes the only means, available to them whereby they can defend their particular interests effectively» (paragrafo 489). Questo è «especially true in the context of climate change, which is a global and complex phenomenon» e trova inoltre conferma in un altro strumento pattizio di carattere internazionale, la Convenzione di *Aarhus*, che, all'art. 9, «emphasises the importance of the role which non-governmental organisations play in the context of environmental protection» (paragrafo 490-491 e 501).

In sostanza, ed è questo l'aspetto rivoluzionario della sentenza, un'associazione ha il diritto di agire in nome dei suoi componenti o di altre persone interessate senza che ciò venga condizionato dalla necessità che i singoli individui per conto dei quali opera soddisfino i requisiti di *status* di vittima previsti dall'art. 34 CEDU. («The standing of an association to act on behalf of the members or other affected individuals within the jurisdiction concerned will not be subject to a separate requirement of showing that those on whose behalf the case has been brought would themselves have met the victim-status requirements for individual in the climate-change context», [paragrafo 502]; « The specific considerations relating to climate change weigh in favour of recognising the possibility for associations, subject to certain conditions, to have standing before the Court as representatives of the individuals whose rights are or will allegedly be affected. Indeed, (...) it may be possible for an association to have standing before the Court despite the fact that it cannot itself claim to be the victim of a violation of the Convention», [paragrafo 498]).

La forza innovativa della decisione in esame trova d'altra parte riscontro – seppur in modo critico – nella *dissenting opinion* del giudice Eicke che, in maniera neanche troppo velata, fa notare come la Corte abbia riconosciuto un inedito e privilegiato *locus standi* per le associazioni per i diritti umani e la difesa del clima, e, nel far ciò, essa sia di fatto divenuta a configurare quasi una sorta di *actio popularis* “straordinaria” (paragrafo 45, *Partly concurring partly dissenting opinion of Judge Eicke*)

Il giudice europeo ha poi constatato che la Svizzera non ha rispettato i suoi obblighi positivi delineati dalla Convenzione EDU all'art. 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare), interpretando questa disposizione come comprendente anche il diritto a una protezione efficace, da parte degli Stati, contro i danni significativi del cambiamento climatico sulla vita, la salute, il benessere e la qualità della vita degli individui.

Nel condannare il paese elvetico, i giudici di Strasburgo hanno affermato che la Svizzera non ha adempiuto ai suoi obblighi in materia di

cambiamenti climatici e che ci sono state deficienze critiche nel processo che doveva permettere di creare un quadro normativo, compresa l'incapacità delle autorità di quantificare attraverso un bilancio del carbonio o in altro modo i limiti delle emissioni nazionali di gas a effetto serra (paragrafo 573 - *Conclusion*).

Siamo chiaramente di fronte a un illecito omissivo, che è ben più difficile da accertare e che non può che farci apprezzare ancor più la decisione presa dalla Corte, visto che, nel caso di specie, afferma espressamente esserci un rapporto di causalità fra l'inerzia dello Stato riguardo la disciplina dell'emissione di gas climalteranti e i danni, o il rischio di possibili e futuri danni, che possono conseguire a una specifica categoria di persone, come quella rappresentata dalle donne anziane.

La Corte, però, non si limita a evidenziare come un'azione inadeguata dello Stato nel combattere i cambiamenti climatici possa aggravare i rischi di conseguenze dannose e costituisca una minaccia per il godimento dei diritti umani, ma tiene a rimarcare anche che tra cambio climatico e azione dell'uomo vi sia uno stretto nesso eziologico. È noto infatti che sul riscaldamento globale e il cambiamento climatico vi siano numerose teorie negazioniste/complottiste e, fra le dispute in corso, vi sia proprio quella riguardante le cause di tale fenomeno (per alcuni solo naturali e non anche antropiche); la Corte EDU, al contrario, non sembra avere dubbi ed evidenzia come vi siano indicazioni sufficientemente affidabili in merito all'esistenza di cambiamenti climatici di origine antropica (paragrafo 436), cambiamenti di cui gli Stati sono consapevoli e che potrebbero essere affrontati in modo efficace se si adottassero misure adeguate: i rischi per i cittadini, sottolineano i giudici di Strasburgo, sarebbero infatti inferiori se l'aumento della temperatura fosse limitato a 1,5° gradi rispetto ai livelli preindustriali e se si agisse con urgenza.

3. *Climate litigation* e limiti di ammissibilità

In merito alle altre due decisioni con le quali la Corte dei diritti umani si è pronunciata in tema di cambi climatici, va osservato come i giudici di Strasburgo appaiano più rigorosi nella valutazione del caso e nell'interpretazione delle disposizioni di legge da applicare, quasi come a voler limitare l'effetto dirompente che l'accoglimento di tre giudicati avrebbe potuto/potrebbe avere sui singoli ordinamenti. Se con la sentenza sulla controversia *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland* [GC] la Corte – come si è visto – ha, infatti, voluto, attraverso un complesso ragionamento, addivenire a una conclusione innovativa, riconoscendo alle associazioni il *locus standi* a prescindere dall'accertamento dello *status* di vittima dei propri componenti, nelle altre due pronunce essa sembra invece optare per un approccio differente, basato su un'interpretazione lineare e letterale delle norme di riferimento, che ha inevitabilmente condotto al rigetto delle istanze.

In sostanza, quello sforzo interpretativo compiuto nel primo caso per imprimere una svolta al *climate litigation* in Europa, non si coglie invece nelle altre due contese in cui la Corte, al contrario, sembra aver scelto di riparametrare la propria azione optando per una lettura più restrittiva delle

controversie e un'interpretazione non estensiva delle disposizioni da applicare.

Ciò appare evidente non tanto nel caso *Carême v. France*, il quale fonda il rigetto sulla nozione di vittima stabilendo che tale *status* non spetti al ricorrente, ex abitante di Grande-Synthe¹⁶, poiché egli, non vivendo attualmente in Francia, è privo, secondo la Corte, di legami sufficientemente rilevanti con quella città, ma piuttosto nel caso *Duarte Agostinho and Others v. Portugal and 32 Others*.

Nel primo caso la Corte avrebbe forse potuto cogliere l'occasione offertale dai recenti Principi dottrinali di Strasburgo¹⁷ che, al paragrafo 11, affermano la necessità di un'evoluzione del concetto di "vittima" alla luce delle «conditions in contemporary society» e invocano una sua applicazione «without excessive formalism», e azzardare magari ad aprire a una nuova e più fluida categoria, quella delle "vittime dei cambiamenti climatici". È chiaro che ciò avrebbe richiesto un notevole sforzo interpretativo, visto che questa categoria non è stata ancora giuridicamente riconosciuta, al contrario di quella di "vittime ambientali", né sul piano nazionale né su quello internazionale¹⁸.

Nel secondo caso, invece, la Corte non è entrata nel merito della posizione rivendicata dai ricorrenti e ha ritenuto il ricorso irricevibile, non solo perché i sei giovani non avevano esaurito tutte le vie giudiziarie e amministrative disponibili in Portogallo¹⁹ ma anche perché – secondo i giudici – nella Convenzione non vi sarebbero motivi sufficienti per estendere, tramite interpretazione giudiziaria, la giurisdizione extraterritoriale degli Stati convenuti diversi dal Portogallo.

In linea di principio, ai sensi dell'art. 1 della CEDU, gli individui sottoposti alla giurisdizione delle Alte Parti contraenti sono quelli presenti sul loro territorio, cionondimeno secondo la giurisprudenza di Strasburgo è possibile configurare una giurisdizione extraterritoriale allorché lo Stato esercita il controllo effettivo sul luogo o sulle persone nei cui confronti la violazione dei diritti è stata perpetrata²⁰. I ricorrenti, nel caso di specie,

¹⁶ Per i giudici di Strasburgo gli interessi dei residenti di Grande-Synthe erano stati comunque già sufficientemente difesi dal loro comune dinnanzi al *Conseil d'État* in conformità al diritto nazionale.

¹⁷ Gli *Strasbourg Principles of International Environmental Human Rights Law* sono stati elaborati da un gruppo di esperti di diritti umani e diritto ambientale riuniti dalla Conferenza "Diritti Umani per il Pianeta" tenutasi nel 2020 presso la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo a Strasburgo. Essi sono destinati ad essere utilizzati da giudici e altri professionisti legali impegnati in controversie internazionali su questioni ambientali e sono stati pubblicati nel *Journal of Human Rights and the Environment*, Vol. 13 Special Issue, 2022, 195–202

¹⁸ Sul punto, vedi, fra gli altri, C. Cournil, *Les "victimes climatiques" au prétoire: premiers traits d'une catégorie Emergente*, in *La pensée écologique*, 2024, 4–15; M. Carducci, *Cambiamento climatico (Diritto costituzionale)*, voce in *Dig. Disc.pubbl.*, 2021, 51–74

¹⁹ Va infatti ricordato che a norma dell'art.35 CEDU il meccanismo di salvaguardia instaurato dalla Convenzione assume un carattere sussidiario rispetto ai sistemi nazionali di tutela dei diritti dell'uomo.

²⁰ Cfr., ad esempio, Corte Edu (Grande Camera), *Banković e al. c. Belgio e al.*, n. 52207/99, 28-10-1999; Corte Edu (Grande Camera), *Georgia c. Russia*, n. 38263/08, 21-01-2021. Cfr., poi sull'argomento e anche per riferimenti giurisprudenziali, *ex multis*, S. Besson, *The Extraterritoriality of the European Convention on Human Rights: Why Human*

hanno invece sostenuto che si possa superare, con riguardo alle attività inquinanti, questa impostazione territoriale e ipotizzare, al suo posto, un controllo dello Stato riferito alla sfera dei “convention interests” della persona. A questo riguardo – osservano i ricorrenti – basterebbe pensare, ad esempio, agli effetti extraterritoriali delle leggi statali autorizzative o limitative di emissioni di gas serra, con conseguente impatto sul cambiamento climatico all’interno e all’esterno dei confini; al controllo effettivo esercitato dagli Stati convenuti sulle fonti delle emissioni, sull’esportazione di combustibili fossili, sull’importazione di prodotti la cui lavorazione genera emissioni e sugli attori privati stabiliti sul proprio territorio esercenti attività oltremare; agli obblighi di diritto internazionale pattizio e consuetudinario in materia ambientale²¹.

Per affermare la responsabilità di tutti gli Stati convenuti per i danni subiti, i sei giovani portoghesi hanno richiamato, in particolare, l’approccio adottato dalla Corte interamericana dei diritti umani (Corte IDH, acronimo in spagnolo) che, con un parere consultivo del 2017, ha dichiarato che gli Stati membri della Convenzione americana dei diritti umani (CADU) possono essere giudicati responsabili per qualsiasi danno significativo a persone al di fuori dei propri confini causato da attività svolte all’interno degli stessi o sotto il loro controllo effettivo²². La Corte interamericana ha, infatti, il merito di aver ampliato il concetto di giurisdizione di cui all’art. 1 CADU, statuendo che vi rientrano le violazioni dei diritti umani che avvengono all’estero qualora lo Stato eserciti un controllo effettivo non solo sul luogo o sulle persone ma altresì sulle attività che causano la violazione, come ad esempio le attività inquinanti a effetti transfrontalieri, potendo lo Stato medesimo prevenire il danno.

Quanto stabilito dal Tribunale regionale americano (Corte IDH) ha poi ispirato il caso *Sacchi et al. c. Argentina et al.* del 22 settembre 2021, anch’esso menzionato dai ricorrenti e deciso dal Comitato delle Nazioni Unite per i diritti del fanciullo, il quale, pur rigettando le istanze dei ricorrenti per mancato esaurimento dei rimedi interni, ha riconosciuto la sussistenza della responsabilità extraterritoriale degli Stati per danni causati dalle emissioni di CO₂ provenienti dal loro territorio e su cui essi esercitano perciò il loro controllo effettivo.

Richiamando le innovative ricostruzioni della Corte interamericana e del Comitato dei diritti del fanciullo, secondo cui il controllo effettivo sulle attività inquinanti in uno Stato comporta un’estensione della giurisdizione a tutti i territori in cui si verificano gli effetti dannosi di quelle medesime attività, i ricorrenti hanno quindi sperato in un’analoga interpretazione da parte della Corte EDU, approfittando anche del fatto che non sempre, negli

Rights Depend on Jurisdiction and What Jurisdiction Amounts to, in, *Leiden Journal of International Law*, 2012, 857-884

²¹ Allegato al ricorso n. 39371/20, Duarte, §§ 14-25

²² Corte interamericana dei diritti umani, parere 15 novembre 2017, OC-23/17. La richiesta di parere consultivo era stata presentata dalla Repubblica della Colombia in relazione agli obblighi ambientali dello Stato per assicurare la tutela dei diritti umani alla vita e all’integrità personale

anni passati, il giudice europeo è stato lineare nell'elaborare il concetto di giurisdizione²³.

E invece la Corte, disattendendo le aspettative dei sei giovani portoghesi, ha preferito non compiere quello sforzo interpretativo che avrebbe permesso un'evoluzione giurisprudenziale sul controllo effettivo più in linea con la natura globale della crisi climatica e gli effetti transfrontalieri delle emissioni di gas serra. Il giudice europeo dei diritti umani ha infatti confermato che la teoria del controllo si riferisce al «control over the person himself or herself» e non al controllo sui «person's interests as such» (paragrafo 205), precisando che, se venissero invece accolte le argomentazioni dei ricorrenti e l'idea di una giurisdizione extra-territoriale più estesa e «funzionale», si rischierebbe di affidare alla Convenzione un ruolo di «global climate-change treaty» che essa non ha. Con riguardo al parere della Corte IDH e alla decisione del Comitato dei diritti del senza fanciullo, la Corte EDU si è poi limitata sinteticamente ad affermare – senza dunque analizzarle – di averne preso nota e di escludere che questo materiale possa in qualche modo offrire supporto a una lettura del concetto di giurisdizione extraterritoriale diversa da quella finora data dalla stessa Corte europea (paragrafo 210-211)²⁴.

4. Spunti conclusivi

Nella medesima giornata, la Corte europea dei diritti umani si è pronunciata su ben tre controversie concernenti il cambio climatico. Questo va certamente apprezzato, a prescindere dall'esito del singolo caso, poiché – come precisato all'inizio – è la prima volta che i giudici di Strasburgo vengono chiamati a decidere su azioni oppure omissioni degli Stati, valutando se esse abbiano contribuito (o possano in futuro contribuire) alla crisi climatica.

Tutti e tre i casi, in particolare, sembrano richiedere alla Corte uno sforzo interpretativo che le consenta di intervenire su un argomento nuovo (il clima, appunto) sul quale la Convenzione tace, ma su cui, ormai da tempo, si è sviluppato un contenzioso che cresce in modo esponenziale sia davanti alle giurisdizioni nazionali che a quelle sovranazionali. La Corte è apparsa,

²³ Si noti che l'ambito di applicazione territoriale della Convenzione europea fissato dall'art. 1 prevede che i diritti e le libertà enunciati nella Convenzione sono riconosciuti ad ogni persona sottoposta alla *giurisdizione* delle Alte Parti contraenti, cioè degli Stati parte della Convenzione. Il concetto di giurisdizione nell'ambito della CEDU è stato però elaborato in maniera autonoma dalla Corte nella propria giurisprudenza e in modo non sempre lineare e costante. A questo proposito vedi a confronto, ad es., Corte Edu, *Loizidou c. Turchia*, n. 15318/89, 23-5-1995; Corte Edu *Ocalan c. Turchia*, n. 46221/99, 12 marzo 2003; Corte Edu, *PAD e al. c. Turchia*, n. 60167/00, 28-06-2007; Corte Edu, *Andreou c. Turchia*, ric. 45653/99, 27-10-2009 e, più recentemente, Corte EDU *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, n.27765/09, 23-2-2012; in senso invece più restrittivo il caso *Bankovic e altri c. Belgio e altri* cit.

²⁴ Si osservi che per quanto la Corte interamericana sia un soggetto distinto dalla Corte EDU, quest'ultima tuttavia condivide con la prima e con la Corte Africana dei Diritti dell'Uomo e dei Popoli, in linea generale, le stesse funzioni ed obiettivi. Tutte e tre costituiscono sistemi distinti ma comunicanti poiché ognuna svolge la generale funzione di interpretazione ed applicazione della Convenzione regionale di riferimento sui diritti umani col fine ultimo di assicurarne un'efficace tutela.

in particolare, divisa tra il desiderio di compiere un passo avanti e, con uno “slancio” esegetico, intervenire sul clima, superando i limiti di ammissibilità che le avrebbero impedito di valutare nel merito il caso sottoposto (è il caso del riconoscimento del *locus standi* all’Associazione anziane per il clima, quello stesso *status* negato, invece, alle ricorrenti individuali del medesimo ricorso) e la necessità di evitare che l’accoglimento dei ricorsi basato su letture interpretative meno rigorose (come ad esempio per la giurisdizione extraterritoriale) possa “sdoganare” le più disparate elaborazioni dottrinarie e aprire la strada a un elevatissimo numero di ricorsi.

Al di là della scelta “politica” di Strasburgo di considerare, in due casi su tre, i limiti di ammissibilità rilevanti, la Corte sembra, nel complesso, aver accettato la sfida di occuparsi di un contenzioso per essa nuovo, lasciando anche intravedere la possibilità di futuri sviluppi per le cause climatiche. La sentenza di accoglimento nella causa “svizzera” non può, infatti, non essere salutata come un importante precedente per tutti i 46 Stati del Consiglio d’Europa: è molto probabile, infatti, che essa avrà un impatto a cascata, poiché stabilisce che i governi hanno l’obbligo legale di proteggere i propri cittadini dagli effetti dannosi del cambiamento climatico, imponendo loro di adottare misure concrete per ridurre le emissioni di gas serra.

Tutti i verdetti sembrano, in ogni caso, andare nella stessa direzione: quella di riconoscere la *climate-change litigation* come rilevante e di ritenere che le azioni statali finalizzate a contrastare gli effetti del cambio climatico non possano più essere ulteriormente procrastinate. Ciò è evidente nella sentenza *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and others v. Switzerland* che ha accolto il ricorso e anche, in qualche misura, nelle altre due decisioni: in *Carême v. France* la Corte di Strasburgo ha, ad esempio, ripreso la sentenza con cui il *Conseil d’État* francese ha riconosciuto il rischio per il comune francese di Grande-Synthe di venire sommerso entro il 2040 dalle acque del Mare del Nord a causa dell’innalzamento dei mari dovuto al riscaldamento globale, mentre nel caso dei sei ragazzi portoghesi la Corte medesima ha rigettato l’istanza contro lo Stato del Portogallo per il solo fatto che essi non avevano prima adito le competenti autorità giudiziarie lusitane. Sostanzialmente, pur rigettando i ricorsi, la Corte sembra aprire alla possibilità che le giurisdizioni nazionali condannino i rispettivi paesi in materia di giustizia climatica. I sei ricorrenti del caso portoghese, ad esempio, come è stato osservato²⁵, potranno ricorrere alle autorità giurisdizionali domestiche per far condannare il proprio paese per inazione climatica e, nel caso i giudici lusitani non accolgano la loro richiesta, potranno nuovamente rivolgersi alla Corte europea dei diritti dell’uomo la quale, verosimilmente, sulle orme del precedente svizzero, si esprimerà a sfavore del Portogallo.

Si può quindi concludere che le tre decisioni, anche quelle rigettate per vizi procedurali, segnano un punto di non ritorno nell’ambito della giustizia climatica, mettendo in evidenza il fatto che il cambiamento climatico è anche, e soprattutto, una questione di diritti e, come tale, va “preso sul serio”. Non ci resta allora che attendere e vedere se e come, in futuro, i singoli Stati (a cominciare ovviamente dalla Svizzera) si adopereranno per far fronte a questa nuova emergenza.

²⁵ A. Latino, *Il clima è un diritto umano? La storica sentenza della CEDU*, in *ispionline.it*, 17 maggio 2024

Claudia Sartoretti
Dipartimento di Management
Università degli Studi di Torino
claudia.sartoretti@unito.it

