



Brevi considerazioni sul contenzioso climatico pendente dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo

di CHIARA GENTILE

Il contenzioso climatico cresce esponenzialmente su scala mondiale dinanzi a organi giurisdizionali nazionali e internazionali. La Corte europea dei diritti umani, che sinora non si è pronunciata su cause vertenti sulle conseguenze del cambiamento climatico sui diritti umani¹, è attualmente investita di diversi ricorsi climatici², di cui tre rivolti contro l'Italia e altre Parti contraenti della Convenzione europea dei diritti umani (CEDU). I tre ricorsi hanno per oggetto i medesimi fatti, *mutatis mutandis*, e lamentano le medesime violazioni. Essi pongono per la prima volta all'attenzione della Corte le questioni della responsabilità extraterritoriale per le emissioni di gas serra e della responsabilità intergenerazionale³.

Il 3 marzo 2021, una cittadina italiana diciottenne residente a Matera, zona altamente colpita da alluvioni, presenta ricorso dinanzi alla Corte EDU contro

¹ Come riportato da T. Eicke, *Human Rights and Climate Change: What Role for the European Court of Human Rights*, Goldsmiths University – Inaugural Annual Human Rights Lecture, 2 marzo 2021, reperibile su <https://bit.ly/3qD5BTo>, ad oggi la Corte EDU ha esaminato oltre 300 casi ambientali; tuttavia, nessuno di essi è relativo al danno climatico transfrontaliero, cfr. H. Keller, C. Heri, *The Future is Now: Climate Cases Before the ECtHR*, in *Nordic Journal of Human Rights*, 2022, n. 40.1, p. 159.

² I due ricorsi in stadio più avanzato sono ric. n. 53600/20, *Verein Klimaseniorinnen Schweiz et al. c. Svizzera*, e ric. n. 7189/21, *Carême c. Francia*, entrambi discussi in udienza il 29 marzo 2023. Ad essi si aggiungono i più recenti ric. n. 18859/21, *Müllner c. Austria*; ric. n. 19026/21; *The Norwegian Grandparents' Climate Campaign et al. c. Norvegia*; ric. nn. 31925/22, 31932/22, 31938/22, 31943/22, 31947/22, *Soubeste et al. c. Austria et al.*; ric. n. 34068/21, *Greenpeace Nordic et al. c. Norvegia*; ric. n. 46906/22, *Engels et al. c. Germania*. Infine, due ricorsi sono stati dichiarati inammissibili per vizi procedurali: Corte EDU, 1° dicembre 2022, ric. n. 36959/22, *Humane Being et al. c. Regno Unito*; 13 dicembre 2022, ric. n. 35057/22, *Plan B. Earth et al. c. Regno Unito*.

³ Il rischio di future violazioni dei diritti umani a causa del cambiamento climatico è denunciato anche nel citato ricorso *Verein Klimaseniorinnen Schweiz et al. c. Svizzera*, le cui ricorrenti sono però signore anziane che temono per la propria vita per via dell'inquinamento e dei disastri ambientali. Sul punto, v. A. Osti, *A qualcuno (non) piace caldo. Il caso KlimaSeniorinnen c. Svizzera avanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo (per non tacer degli altri)*, in *Rivista di BioDiritto*, 2022, n. 2, pp. 237 ss.

l'Italia e altri 31 Parti contraenti, invocandone la responsabilità per la loro inazione climatica e le conseguenze del riscaldamento globale sulla propria salute fisica e mentale⁴. Gli Stati convenuti, tutti membri dell'Accordo di Parigi del 2015, non avrebbero adottato le misure necessarie per attuare l'accordo e contrastare il cambiamento climatico, specialmente con riguardo agli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas serra e dell'innalzamento delle temperature, in violazione degli obblighi positivi di tutela dell'ambiente derivanti dagli artt. 2 e 8 CEDU, dell'obbligo di tutela delle generazioni future, che altrimenti risulterebbero discriminate ai sensi dell'art. 14 CEDU, e infine per l'assenza di rimedi effettivi a livello domestico ex art. 13 CEDU. Lo stesso giorno viene presentato un ricorso sostanzialmente equivalente da un'altra cittadina italiana, ventenne, contro l'Italia e altri 32 Stati⁵; in questo caso la ricorrente, che soffre di disturbi fisiologici dalla giovanissima età, argomenta che il riscaldamento globale e altri disastri climatici hanno compromesso la sua zona di residenza, nel nord Italia, nonché peggiorato le sue condizioni psicofisiche.

Le due controversie (in avanti, rispettivamente, *Uricchio* e *De Conto*) ricalcano il ricorso "capofila" in tema di responsabilità extraterritoriale per danno ambientale, *Duarte Agostinho et al. c. Portogallo et al.*⁶, presentato il 7 settembre 2020 da sei cittadini portoghesi di età compresa tra gli 8 e i 21 anni, su cui la Grande Camera della Corte EDU ha tenuto udienza il 27 settembre 2023. Esso ha per oggetto le emissioni di gas a effetto serra di 33 Stati CEDU – tra cui l'Italia – e il relativo impatto sul riscaldamento globale e quindi sulle condizioni di vita e di salute dei ricorrenti⁷. Gli Stati convenuti non avrebbero adottato misure

⁴ Corte EDU, ric. n. 14615/21, *Uricchio c. Italia et al.* Le informazioni del caso sono state raccolte su <http://climatecasechart.com/> e <https://hudoc.echr.coe.int/>. Si segnala che il primo database riporta «*Uricchio v. Italy and 32 other States*», mentre il comunicato stampa della Corte EDU, *Status of climate applications before the European Court*, 9 febbraio 2023, n. 46, riporta «*Uricchio v. Italy and 31 other States*», elencando le 32 Parti convenute.

⁵ Corte EDU, ric. n. 14620/21, *De Conto c. Italia et al.* Le informazioni del caso sono state raccolte su <http://climatecasechart.com/> e <https://hudoc.echr.coe.int/>.

⁶ Ric. n. 39371/20, rimesso alla Grande Camera il 28 giugno 2022.

⁷ Il ricorso cita nel dettaglio disastri ambientali che si sono susseguiti negli anni in Portogallo e come tali eventi siano causati dal cambiamento climatico e rappresentino una minaccia per la salute umana, per la proprietà e le condizioni di lavoro in campo agricolo. Dallo studio di C. Hickman, E. Marks, P. Pihkala, S. Clayton, R. Lewandowski, E. Mayall, B. Wray, C. Mellor, L. van Susteren, *Climate anxiety in children and young people and their beliefs about government*

adeguate per il perseguimento degli obiettivi fissati dall'art. 2 dell'Accordo di Parigi del 2015, in particolare per contenere l'innalzamento delle temperature globali sotto i 2°C, e preferibilmente 1.5°C, rispetto ai livelli pre-industriali, in violazione degli obblighi positivi derivanti dagli artt. 2 e 8 CEDU. Poiché il riscaldamento globale è un fenomeno che trascende i confini nazionali, il deterioramento climatico causato dalle emissioni di gas dei singoli Stati avrebbe dispiegato i propri effetti pregiudizievoli non solo verso i residenti dello Stato di emissione, ma anche all'estero. Da ciò deriverebbe, secondo i ricorrenti, una responsabilità condivisa degli Stati, che non potrebbe essere fatta valere efficacemente attraverso le vie di ricorso interne ex art. 13 CEDU. Inoltre, i ricorrenti lamentano che la loro generazione è più colpita rispetto alle precedenti dai disastri climatici, invocando il divieto di discriminazione ex art. 14 CEDU ma anche il principio di equità intergenerazionale sancito nella Dichiarazione di Rio del 1992, nella Convenzione Quadro sui cambiamenti climatici delle Nazioni Unite (UNFCCC) del 1992 e nel Preambolo dell'Accordo di Parigi.

Sul piano processuale, due questioni preliminari sono, da un lato, se la Corte riconoscerà ai ricorrenti lo status di «vittima» ex art. 34 CEDU, sussistente in presenza di un legame sufficientemente diretto tra ricorrente e violazione dei diritti⁸, e, dall'altro, se il mancato esaurimento dei rimedi interni ex art. 35 CEDU osterà all'accoglimento del ricorso⁹. Sul piano sostanziale, come per *De Conto e Uricchio, Duarte* pone all'attenzione della Corte il problema della responsabilità nei confronti delle generazioni future e quello della giurisdizione extraterritoriale per danni causati dal cambiamento climatico. Sinora il tema della responsabilità

responses to climate change: a global survey, in *Lancet Planet Health*, 2021, p. e866, il Portogallo risulta come lo Stato del c.d. *Global North* in cui l'ansia giovanile per il futuro a causa del cambiamento climatico è maggiormente sentita.

⁸ Tale requisito è stato generalmente escluso in presenza di *acciones populares*, cfr. Corte EDU [GC], 17 luglio 2014, ric. n. 47848/08, *Centre for Legal Resources on Behalf of Valentin Câmpeanu c. Romania*, § 101.

⁹ Come sottolineato da H. Keller, C. Heri, *The Future is Now: Climate Cases Before the ECtHR*, cit., pp. 157-159, sussistono oggi abbondanti dati scientifici che dimostrano il nesso tra emissioni di gas serra, cambiamento climatico e pregiudizio per i diritti umani, permettendo così di superare lo scoglio dell'art. 34 CEDU; mentre rispetto all'art. 35 CEDU, sebbene il mancato esaurimento dei rimedi interni possa rappresentare un ostacolo maggiore, il fatto che il ricorso abbia passato il vaglio preliminare di ammissibilità sembra deporre a favore dei ricorrenti.

intergenerazionale e della sua base legale nel testo convenzionale non è stato affrontato dalla giurisprudenza di Strasburgo. Rispetto ad esso, i ricorrenti hanno invocato la violazione del divieto di discriminazione di cui all'art. 14 CEDU, che però non menziona le generazioni future¹⁰. Il fondamento giuridico di tale responsabilità potrebbe forse essere rinvenuto in altre disposizioni concernenti specifici diritti, per esempio in relazione agli obblighi positivi di tutela del diritto alla vita e del diritto alla vita privata e familiare, al divieto di trattamenti inumani o degradanti, nonché nella protezione della dignità umana¹¹. Lo stato d'ansia per il futuro denunciato dai ricorrenti sembra coincidere con la c.d. ansia climatica (*climate anxiety*)¹², una forma di stress sviluppata principalmente dai giovani rispetto ai danni provocati dalla crisi climatica, che si manifesta con l'incremento di fenomeni ambientali avversi e altera la salute fisica e mentale dei soggetti interessati, al punto che vi è chi la assimila ai trattamenti inumani o degradanti vietati ex art. 3 CEDU¹³.

¹⁰ In relazione a questo problema, come sottolineato da T. Eicke, *Climate Change and the Convention: Beyond Admissibility*, in *ECHRLRev*, 2022, n. 3, p. 13, se determinati obblighi o diritti non sono posti per iscritto nel testo convenzionale, la Corte EDU può valutare se una data violazione sia riconducibile alla CEDU e ai suoi Protocolli. Si tenga presente, inoltre, che la CEDU non menziona nemmeno l'età tra i fattori che possono dare luogo a discriminazione. Sebbene i giudici di Strasburgo l'abbiano ricondotta a tale elenco per via interpretativa, essa non risulta parificata agli altri elementi elencati nell'art. 14 CEDU, cfr. Corte EDU, 10 giugno 2010, ric. n. 25762/07, *Schwizgebel c. Svizzera*, § 85; 25 luglio 2017, ric. n. 17484/15, *Carvalho Pinto de Sousa Morais c. Portogallo*, § 45.

¹¹ Quest'ultimo concetto entra formalmente nel sistema convenzionale solamente con il Protocollo n. 13 del 2002, laddove si riconosce che «il diritto di ogni persona alla vita sia un valore fondamentale in una società democratica, e che l'abolizione della pena di morte sia essenziale per la protezione di tale diritto e per il pieno riconoscimento della dignità inerente a tutti gli esseri umani». Tuttavia, ad esso la Corte EDU aveva fatto riferimento già da tempo, per esempio con riferimento agli artt. 2, 3, 4 e 8 CEDU, cfr. S. Heselhaus, R. Hemsley, *Human Dignity and the European Convention on Human Rights*, in P. Becchi, K. Mathis (eds.), *Handbook of Human Dignity in Europe*, Cham, 2019, spec. pp. 12 ss.

¹² Si v. lo studio già menzionato di C. Hickman, E. Marks, P. Pihkala, S. Clayton, R. Lewandowski, E. Mayall, B. Wray, C. Mellor, L. van Susteren, *Climate anxiety in children and young people and their beliefs about government responses to climate change: a global survey*, cit., pp. e863 ss.

¹³ W. Galka, *Apocalypse Now: climate change, eco-anxiety and Art.3 ECHR's prohibition of degrading treatment*, in *OUULJ*, 28 dicembre 2022; N. Mavronicola, *The future is a foreign country: state (in)action on climate change and the right against torture and ill-treatment*, in *Europe of Rights and Liberties/Europe des droits & Libertés*, 2022, n. 2.6, spec. pp. 217 ss.; *Apocalypse Now: climate change, eco-anxiety and Art.3 ECHR's prohibition of degrading treatment*; C. Heri, *The ECtHR's Pending Climate Change Case: What's Ill-Treatment Got To Do With It?*, in *EJIL:Talk!*, 22 dicembre 2020.

Rispetto alla seconda questione, se non si pongono, in astratto, problemi per invocare la giurisdizione del Portogallo, paese di residenza dei ricorrenti, lo stesso non può dirsi per gli altri 32 Stati. Perché uno Stato possa essere condannato per la violazione dei diritti umani, è necessario che sia soddisfatto il requisito della giurisdizione *ex art. 1 CEDU*. Secondo la più risalente giurisprudenza di Strasburgo, la giurisdizione extraterritoriale sussiste se lo Stato esercita il controllo effettivo sul luogo o sulle persone nei cui confronti la violazione dei diritti è perpetrata¹⁴. Nell'allegato al ricorso, richiamando alcuni precedenti della Corte EDU, si illustrano le ragioni che consentono di superare siffatta impostazione territoriale con riguardo alle attività inquinanti, tenendo conto, in particolare, degli 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; del 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; degli obblighi di diritto internazionale pattizio e consuetudinario in materia ambientale¹⁵.

Trattandosi del primo ricorso climatico di questo genere, è difficile prevedere quale sarà la decisione della Corte EDU in *Duarte*. Una strada possibile – e non interamente nuova¹⁶ – potrebbe essere l'adozione

¹⁴ Così Corte EDU [GC], 12 dicembre 2001, ric. n. 55207/99, *Banković et al. c. Belgio et al.*, § 61: «Article 1 of the Convention must be considered to reflect this ordinary and essentially territorial notion of jurisdiction, other bases of jurisdiction being exceptional and requiring special justification in the particular circumstances of each case». Coerentemente con il precedente Corte EDU [GC], 23 marzo 1995, ric. n. 15318/89, *Loizidou c. Turchia*, § 62, in *Banković* la Corte ha riconosciuto la possibilità che sussista la giurisdizione extraterritoriale dello Stato se esso esercita il controllo effettivo su un'area al di fuori del proprio territorio nazionale (*ivi*, § 70). Tale criterio è stato ampliato ed esteso al controllo sulla persona titolare dei diritti lesi, cfr. Corte EDU [GC], 7 luglio 2011, ric. n. 55721/07, *Al-Skeini et al. c. Regno Unito*, §§ 136 ss. e giurisprudenza *ivi* citata.

¹⁵ Allegato ric. n. 39371/20, *Duarte*, §§ 14-25.

¹⁶ Si pensi a Corte EDU [GC], 28 luglio 2004, ric. n. 48787/99, *Ilașcu et al. c. Moldova e Russia*, in cui la maggioranza ha affermato che «even in the absence of effective control over the Transnistrian region, Moldova still has a positive obligation under Article 1 of the Convention to take the diplomatic, economic, judicial or other measures that it is in its power to take and are in accordance with international law to secure to the applicants the rights guaranteed by the Convention» (*ivi*, § 331); inoltre, nella propria dissenziente, il giudice Locaide ha criticato la posizione di maggioranza in *Banković*, rilevando come, nel caso di specie, l'*attività* lesiva dei diritti umani con effetti su residenti in territori stranieri fosse condotta sotto l'autorità di una Parte

dell'approccio adottato dalla Corte interamericana dei diritti umani nel parere consultivo n. 23 del 2017 – richiamato nel ricorso – con cui la stessa ha affermato che gli Stati membri della Convenzione interamericana dei diritti umani (CIDU) possono essere giudicati responsabili per qualsiasi danno significativo a persone al di fuori dei propri confini causato da attività condotte all'interno degli stessi o sotto il loro controllo effettivo¹⁷. La Corte interamericana ha così ampliato il concetto di giurisdizione di cui all'art. 1 CIDU, statuendo che vi rientrano le violazioni dei diritti umani che avvengono all'estero se lo Stato esercita il controllo effettivo non solo sul luogo o sulle persone ma anche sulle attività che causano la violazione, come le attività inquinanti a effetti transfrontalieri, giacché essi potrebbero porre in essere le dovute cautele per prevenire il danno¹⁸.

Duarte rappresenta l'occasione per la Corte EDU di prendere una posizione su temi cruciali quali la responsabilità verso le generazioni future e per danni climatici transfrontalieri¹⁹ nonché per dichiarare se la CEDU riconosce un diritto umano alla tutela del clima²⁰. Non pare eccessivo credere che la decisione del caso, oltre a influenzare l'esito di *De Conto* e *Uricchio*, inciderà sul futuro della

contraente e rientrasse perciò sotto la giurisdizione di quest'ultima, contrariamente a quanto statuito dalla Corte in tale occasione.

¹⁷ Corte interamericana dei diritti umani, 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.

¹⁸ *Ibid.*, §§ 101-104. Tale approccio ha inoltre ispirato il caso *Sacchi et al. c. Argentina et al.* (CRC/C/88/D/104-105-106-107-108/2019), in cui il Comitato delle Nazioni Unite per i diritti del fanciullo, pur rigettando le istanze dei ricorrenti per mancato esaurimento dei rimedi interni, ha affermato che sussiste 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.

¹⁹ In questo senso v. gli interventi di terzi presentati nel procedimento di *Duarte*: l'*Amicus Curiae Brief* di D.R. Boyd, *UN Special Rapporteur on human rights and the environment*, e M.A. Orellana, *UN Special Rapporteur on toxics and human rights*, disponibile su <https://bit.ly/3sjlFZK>, 4 maggio 2021, spec. §§ 40-41; il *Third party intervention* del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, disponibile su <https://bit.ly/3qEvy9>, 5 maggio 2021, spec. § 47.

²⁰ Un'apertura del sistema CEDU alla responsabilità per danno transfrontaliero, alla responsabilità intergenerazionale e al riconoscimento di un diritto umano all'ambiente salubre è confermata dalla proposta presentata dal *Drafting Group on Human Rights and Environment* del Consiglio d'Europa (CDDH-ENV, *Draft recommendation on human rights and the protection of the environment*, in <https://rm.coe.int/>, 20 aprile 2022), a seguito della richiesta dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa in merito all'adozione di un Protocollo *ad hoc* sulla tutela dell'ambiente (AP, Ris. 2396 e Racc. 2211/2021, in <https://rm.coe.int/>).

tutela dei diritti umani rispetto al clima, tanto in sede europea quanto in sede nazionale²¹.

²¹ Con riferimento all'Italia, si pensi all'incidenza di questi casi sull'esito del primo ricorso climatico attualmente pendente dinanzi al Tribunale di Roma, promosso dalla ONG *A Sud* nell'ambito della campagna di *Giudizio universale* il 5 giugno 2021. Per una panoramica sul contenzioso climatico in Italia, si invia a <http://climatecasechart.com/non-us-jurisdiction/italy/>.