



Tutela degli interessi delle generazioni future nel sistema CEDU: quali prospettive scaturiscono da un nuovo Protocollo alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo?

Valentina Zambrano*

SAFEGUARDING THE INTERESTS OF FUTURE GENERATIONS IN THE ECHR SYSTEM: WHICH PERSPECTIVES ARISE FROM A NEW PROTOCOL TO THE EUROPEAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS?

ABSTRACT: In 2021 the Parliamentary Assembly of the Council of Europe renewed its proposal to adopt an optional Protocol to the ECHR on the right to a safe, clean, healthy and sustainable environment. This proposal explicitly recalls future generations several times as an object of protection and as the holder of this right. Despite the interesting innovative aspects of the proposed text, the adoption of this Protocol would represent a challenge for the ECHR control system in relation to notions such as that of "potential or future victim" or "state jurisdiction".

KEYWORDS: Sustainable environment; ECHR draft protocol; future generations; climate justice; jurisdiction

ABSTRACT: L'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha rinnovato, nel 2021, la proposta di adottare un Protocollo facoltativo alla CEDU sul diritto ad un ambiente sicuro, pulito, sano e sostenibile, proposta che richiama esplicitamente più volte le generazioni future quale oggetto di tutela e quale titolare del diritto in questione. Nonostante gli interessanti aspetti innovativi del testo proposto, l'eventuale adozione di detto Protocollo rappresenterebbe una sfida per il sistema di controllo CEDU in relazione a nozioni quali quella di "vittima potenziale o futura" o di "giurisdizione statale".

PAROLE CHIAVE: sviluppo sostenibile; bozza di Protocollo CEDU; future generazioni; giustizia climatica; giurisdizione

SOMMARIO: 1. Il Consiglio d'Europa di fronte alla crisi ambientale: alcuni aspetti introduttivi – 2. Il (proposto) Protocollo addizionale alla CEDU riguardante il diritto ad un ambiente sicuro, pulito, sano e sostenibile – 3. Il Protocollo addizionale sul diritto ad un ambiente sano e il sistema di controllo CEDU: aspetti problematici della tutela delle generazioni future – 3.1. Il concetto di "vittima": quale possibile applicazione nel caso delle generazioni

* Professoressa associata di Diritto internazionale, Università Sapienza di Roma. Mail: valentina.zambrano@uniroma1.it. Il contributo è stato selezionato nell'ambito della call "Ambiente, generazioni future, animali nella Costituzione. Per uno studio sulla recente modifica costituzionale degli artt. 9 e 41 Cost." ed è stato sottoposto a referaggio.





future? – 3.2. L'azione di fronte alla Corte di Strasburgo in nome delle generazioni future – 3.3. Il concetto di giurisdizione statale e l'azione a tutela delle generazioni future – 4. Prospettive future.

1. Il Consiglio d'Europa di fronte alla crisi ambientale: alcuni aspetti introduttivi

L'estrema urgenza di intervento che pone la crisi ambientale è evidente. Il cambiamento climatico, l'inquinamento, la perdita di biodiversità crescenti non solo provocano immediati danni alla salute e alla fruizione di numerosi diritti individuali, ma producono cambiamenti nell'ecosistema che, se non fermati, diverranno definitivi e irreversibili¹. È questa evidenza che ha indotto numerosi Paesi, tra cui molto recentemente l'Italia, a inserire esplicitamente nelle carte costituzionali la tutela dell'ambiente, della biodiversità e delle generazioni future. Tuttavia, non si può negare che l'azione degli Stati è caratterizzata dalla tendenza a procrastinare gli interventi strutturali necessari per far fronte a detta crisi a causa di ragioni economiche e anche politico-elettorali. A tentare di far da contrappeso a questa situazione, si pone tanto l'azione delle organizzazioni internazionali quanto quella di alcune corti nazionali² che hanno affermato l'obbligo degli Stati di agire ora per favorire il rispetto degli obblighi assunti a livello internazionale, ad esempio, in materia di riduzione dei gas serra e allo scopo di non far gravare sulle attuali generazioni più giovani e su quelle future tutto il peso dell'implementazione di quegli obblighi.

In tale contesto, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa è tornata a chiedere con la risoluzione 2211 del 2021 l'adozione di un Protocollo facoltativo alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo che statuisca il diritto ad un ambiente sicuro, pulito, sano e sostenibile³. Sebbene la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo abbia permesso di ricondurre il diritto ad un ambiente sano sotto la sfera di protezione offerta da alcuni articoli della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (in particolare art. 2, 8 e art. 1 Prot. 1⁴), tuttavia tale diritto non viene esplicitamente

¹ L'Alto Commissario per i diritti umani delle Nazioni Unite, Michelle Bachelet, ha posto la crisi planetaria provocata dalla perdita della natura, l'inquinamento e il cambiamento climatico al vertice delle sfide inerenti alla tutela dei diritti umani nella nostra era nel suo discorso di apertura della 48 sessione ordinaria del Consiglio ONU per i diritti umani il 13 settembre del 2021.

² Corte Suprema Irlandese, *Friends of the Irish Environment CLG and The Government of Ireland, Ireland and the Attorney General*, 19 settembre 2019; Corte Suprema dell'Aja, *The State of the Netherlands v. Stichting Urgenda*, n. 19/00135, 20 dicembre 2019; Corte Costituzionale Federale Tedesca, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20, 24 marzo 2021; Tribunale amministrativo di Parigi, requêtes n. 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1, 14 ottobre 2021. Anche in Italia è stato promosso un ricorso da parte di cittadini e associazioni nei confronti del Governo italiano per la mancata adozione di misure efficaci e tempestive contro il cambiamento climatico, il caso denominato *Giudizio universale* relativamente al quale si è tenuta la prima udienza il 14 dicembre 2021 (cfr., R. LUPORINI, *The 'Last Judgment': Early reflections on upcoming climate litigation in Italy*, in *Questions of International Law – Zoom in*, 2021, 27 ss.; P. PUSTORINO, *Cambiamento climatico e diritti umani: sviluppi nella giurisprudenza nazionale*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2021, 596 ss.).

³ Cfr., Assemblea Parlamentare, *Anchoring the right to a healthy environment: need for enhanced action by the Council of Europe*, Recommendation 2211 (2021), 29 settembre 2021.

⁴ Si veda, *ex multis*, P. PUSTORINO, *Note sulla tutela dell'ambiente nel quadro della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in A. DEL VECCHIO, A. DAL RI JÙNIOR (a cura di), *Il diritto internazionale dell'ambiente dopo il vertice di Johannesburg*, Napoli, 2005, 391 ss.; a M. CASTELLANETA, *L'azionabilità del diritto all'ambiente da parte degli individui*, in P. FOIS (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, XI convegno SIDI, Napoli, 2006, 127 ss.; A. SIRONI, *La tutela della persona in conseguenza di danni all'ambiente*





affermato all'interno di quest'ultima. L'Assemblea parlamentare sollecita, quindi, da tempo l'adozione di un protocollo che affermi il diritto di ogni individuo a fruire di un ambiente sano e sostenibile quale diritto autonomo che andrebbe a completare il novero di quelli già previsti dalla CEDU. Questa richiesta si inserisce in una più ampia strategia dell'Assemblea tendente a stimolare un'azione incisiva e efficace del Consiglio d'Europa e degli Stati membri in materia di tutela ambientale quale condizione necessaria e imprescindibile per la fruizione dei diritti e delle libertà individuali⁵. L'iniziativa più recente si differenzia, tuttavia, dalle precedenti per due aspetti rilevanti: il riferimento al carattere "sostenibile" che deve avere l'ambiente di cui gli individui dovrebbero poter fruire, carattere che si collega direttamente alla rilevanza che viene data alle generazioni future; l'elaborazione di una bozza di testo di Protocollo. Tale testo, come si vedrà nella prima parte del contributo, presenta aspetti innovativi e rilevanti in tema di tutela dell'ambiente anche nella prospettiva delle generazioni future le quali vengono più volte richiamate esplicitamente quale oggetto di tutela, mirando esso a superare la visione "individuale" del diritto ad un ambiente sano per affermarne anche una "collettiva".

Tuttavia, l'eventuale adozione di detto Protocollo rappresenterebbe certamente una sfida per il sistema di controllo CEDU e per la giurisdizione della Corte europea dei diritti dell'uomo. Potrebbe la nozione di "vittima potenziale o futura" adattarsi anche alle generazioni future, magari tenendo in considerazione, sulla scorta della decisione nel caso Neubauer, il particolare "peso" che tali generazioni dovrebbero sopportare in assenza di un'azione tempestiva degli Stati? A quali condizioni potrebbe considerarsi esistente la "giurisdizione" statale? Quali gli effetti del Protocollo in termini di utilità nella tutela delle generazioni future? Tali questioni verranno affrontate nella parte successiva del presente scritto facendo particolare riferimento alla giurisprudenza interna e internazionale in materia di contenzioso climatico.

2. Il (proposto) Protocollo addizionale alla CEDU riguardante il diritto ad un ambiente sicuro, pulito, sano e sostenibile

L'emersione degli interessi delle generazioni future e della loro tutela nell'ordinamento internazionale appare evidente nell'esigenza, affermata in vari fori internazionali, del riconoscimento di un "diritto ad un ambiente sicuro, pulito, sano e sostenibile" quale diritto autonomo rispetto ad altri ad esso comunque connessi (diritto alla vita, alla salute, ecc.). Se, infatti, alcuni strumenti pattizi internazionali già contemplano il diritto ad un ambiente sano⁶, il riferimento alla "sostenibilità" dell'ambiente è chiara

nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani. Tra diritto al rispetto della vita privata e diritto alla vita, in Diritti umani e diritto internazionale, 2011, 5 ss.; M. L. PADELLETTI, Articolo 1 Protocollo 1, in S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY (a cura di), Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, Padova, 2014, 791 ss.; C. PITEA, L. TOMASI, Articolo 8, in S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY (a cura di), op. cit., 297 ss.

⁵ Si ricordano, tra le altre, la Raccomandazione 1823 (2008) sul riscaldamento globale e i disastri ecologici; la Risoluzione 1655 e la Raccomandazione 1862 (2009) sulle migrazioni e il *displacement* causato da motivi ambientali: una sfida del 21 secolo; la Raccomandazione 1879 (2009) sulle energie rinnovabili e l'ambiente; la risoluzione 1679 (2009) sull'energia nucleare e lo sviluppo sostenibile; la Risoluzione 1588 (2007) sui rifiuti radioattivi e la protezione dell'ambiente; la Raccomandazione 1653 (2004) sull'*environmental accounting* come mezzo di sviluppo sostenibile; la Risoluzione 1449 (2005) sull'ambiente e gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio.

⁶ Vengono in rilievo l'art. 24 della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (in base al quale sono i popoli ad essere i titolari del diritto ad un ambiente globale soddisfacente), l'art. 11 del Protocollo addizionale alla





espressione di una prospettiva futura avendo, necessariamente, come punto di riferimento coloro che, negli anni a venire, faranno parte della comunità umana e dovranno ereditare un ambiente salubre in cui essi e i loro diritti potranno crescere e svilupparsi. Così, la risoluzione 48/13 adottata a ottobre 2021 dal Consiglio ONU per i diritti umani ha riconosciuto il diritto ad un ambiente sicuro, pulito, sano e *sostenibile* quale diritto umano essenziale per il godimento di altri diritti individuali la cui promozione richiede la piena implementazione degli accordi internazionali in materia di tutela ambientale⁷. Il fatto che l'individuo abbia diritto a godere di un ambiente sostenibile risponde, ovviamente, all'esigenza di tutelare le generazioni più giovani e quelle future e di riaffermare, anche nella fruizione dei diritti, il carattere intergenerazionale della responsabilità di rispettare, proteggere e salvaguardare gli ecosistemi, la biodiversità, la natura e gli esseri animali e vegetali che la compongono. D'altra parte, già il Relatore speciale *on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment* aveva raccomandato al Consiglio di supportare l'adozione di uno strumento globale che affermasse esplicitamente il diritto ad un ambiente sicuro, pulito, sano e sostenibile, quale, ad esempio, una risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite⁸. Infatti, sebbene tale diritto sia stato affermato e il suo contenuto in parte definito per via giurisprudenziale (tanto a livello nazionale quanto in ambito internazionale), una sua esplicita affermazione in un atto internazionale «raises awareness that human rights norms require protection of the environment and highlights that environmental protection is on the same level of importance as other human interests that are fundamental to human dignity, equality and freedom. It also helps to ensure that human rights norms relating to the environment continue to develop in a coherent and integrated manner»⁹. Non meno consapevole del rapporto biunivoco esistente tra tutela e fruizione dei diritti umani e protezione e godimento di un ambiente sicuro, pulito, sano e sostenibile, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa già nel 2009 aveva sollecitato il Comitato dei ministri circa l'adozione di un Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e inerente all'affermazione di un diritto ad un ambiente salubre¹⁰. Tale proposta, però, non era stata accolta dal Comitato il quale ha

Convenzione americana dei diritti dell'uomo nell'ambito dei diritti economici, sociali e culturali, parzialmente l'art. 24 della Convenzione ONU sui diritti dei fanciulli che, trattando del diritto alla salute, fa riferimento alla necessità di tenere conto dai pericoli e dei rischi derivanti dall'inquinamento dell'ambiente naturale (par. 2, lett. c)), l'art. 28 della Carta araba dei diritti dell'uomo (che ricomprende nel diritto ad un livello di vita adeguato anche il diritto ad un ambiente sano).

⁷ Consiglio dei diritti umani, *The human right to a clean, healthy and sustainable environment*, A/HRC/RES/48/13, 18 ottobre 2021. La risoluzione è stata adottata con 43 voti favorevoli, nessun contrario e 4 astensioni.

⁸ Cfr., Consiglio dei diritti umani, *Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*, A/HRC/37/59, 24 gennaio 2018, par. 14

⁹ Consiglio dei diritti umani, *Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*, cit., par. 16. La stretta reciproca dipendenza esistente tra la protezione dei diritti umani e la tutela dell'ambiente è ben affermata dai principi quadro 1 e 2 elaborati dal Relatore Speciale: «Framework Principle 1. States should ensure a safe, clean, healthy and sustainable environment in order to respect, protect and fulfil human rights. Framework Principle 2. States should respect, protect and fulfil human rights in order to ensure a safe, clean, healthy and sustainable environment».

¹⁰ Cfr., Assemblea Parlamentare, *Challenges posed by climate change*, Recommendation 1883 (2009), 29 settembre 2009; Assemblea Parlamentare, *Drafting an additional protocol to the European Convention on Human Rights concerning the right to a healthy environment*, Recommendation 1885 (2009), 30 settembre 2009. È appena il





ritenuto, come già fatto in precedenza¹¹, *not advisable* l'adozione di un nuovo Protocollo¹² in considerazione del fatto che la giurisprudenza della Corte di Strasburgo ha sviluppato principi che permettono di tutelare indirettamente il diritto ad un ambiente sano e vitale e che il Consiglio d'Europa ha adottato sia strumenti non vincolanti per favorire l'implementazione di detti principi che strumenti pattizi in materia¹³.

L'evoluzione che hanno subito la realtà mondiale e la visione globale sui diritti umani a causa della crisi ambientale e climatica e dei suoi devastanti effetti, ha indotto l'Assemblea parlamentare a tornare sulla sua proposta con le risoluzioni 2398 e 2211, entrambe del 29 settembre 2021, evidenziando la necessità di una nuova e più incisiva azione da parte del Consiglio d'Europa dato che la vita umana, la salute e il benessere sono attualmente minacciati dall'inazione dei governi in materia di prevenzione del degrado ambientale, condizione che mette in pericolo anche la fruizione dei c.d. diritti di prima e seconda generazione¹⁴. Così, l'affermazione esplicita all'interno di uno strumento vincolante del diritto ad un ambiente sicuro, pulito, sano e sostenibile sarebbe un importante incentivo per l'adozione di leggi nazionali più incisive in materia ambientale. Contestualmente, l'Assemblea sottolinea come il diritto ad un ambiente sano sia riconosciuto nel mondo in vari accordi e intese regionali, con la sola eccezione del continente europeo laddove la giurisprudenza della Corte di Strasburgo non può essere sufficiente a garantire tale diritto in termini generali. Infatti, questa permette una protezione indiretta e tutta antropocentrica, ossia possibile solamente se collegata alla violazione di uno o più diritti individuali previsti dalla Convenzione, escludendo qualsiasi possibilità di tutelare la natura e gli ecosistemi di per sé. Il su richiamato strumento vincolante permetterebbe di superare tale limite e garantirebbe «a more protection-focused approach by the Court»¹⁵.

caso di ricordare che questo tipo di Protocolli, andando a integrare la Convenzione e non a modificarla, non richiedono la ratifica da parte di tutti gli Stati parti alla CEDU per la loro entrata in vigore, ma, a tale scopo, è sufficiente la ratifica di 10 Paesi parti.

¹¹ Il Comitato dei Ministri, nel rispondere alle Raccomandazioni 1614 (2003) su *Environment and human rights* e 1862 (2009) su *Environmentally induced migration and displacement: a 21st century challenge* adottate dall'Assemblea parlamentare, aveva evidenziato che il sistema del Consiglio d'Europa già tutela il diritto ad un ambiente sano sia direttamente che indirettamente per mezzo della giurisprudenza della Corte di Strasburgo e che, in tale contesto, l'adozione di un nuovo strumento pattizio non appariva necessario.

¹² Committee of Ministers, *Drafting an additional protocol to the European Convention on Human Rights concerning the right to a healthy environment. Reply to Recommendation*, Doc. 12298, 19 giugno 2010.

¹³ Si vedano, *Convention on the conservation of European wildlife and natural habitats* (ETS No. 104) del 19 settembre 1979, *Convention on civil liability for damage resulting from activities dangerous to the environment* (ETS No. 150) del 21 giugno 1993 e *Convention on the protection of the environment through criminal law* (ETS No. 172) del 4 novembre 1998.

¹⁴ Cfr., Assemblea Parlamentare, *Anchoring the right to a healthy environment: need for enhanced action by the Council of Europe*, Resolution 2398 (2021), 29 settembre 2021. Si noti che nella medesima risoluzione, così come nella 2211, l'Assemblea propone l'adozione di un Protocollo sul diritto ad un ambiente sano e sostenibile anche in relazione alla Carta sociale così da favorire il riconoscimento del legame tra la tutela dell'ambiente e la protezione dei diritti sociali e da permettere alle organizzazioni non governative di presentare reclami collettivi in materia ambientale. Sul sistema della Carta Sociale e sui reclami collettivi si veda, da ultimo, G. PALMISANO, *L'Europa dei diritti sociali. Significato, valore e prospettive della Carta sociale europea*, Bologna, 2022; G. PALMISANO, *Collective Complaints As a Means for Protecting Social Rights in Europe*, London, New York, Melbourne, Delhi, 2022.

¹⁵ Cfr., Assemblea Parlamentare, *Anchoring the right to a healthy environment: need for enhanced action by the Council of Europe*, cit., par. 8.





Con la risoluzione 2211 l'Assemblea non si limita a chiedere al Consiglio di agire per adottare il protocollo in questione, ma propone una bozza di testo¹⁶ che si caratterizza, innanzitutto, per il richiamo esplicito alle generazioni future che sono individuate come oggetto di tutela e per perseguire, *expressis verbis*, l'obiettivo di superare la visione "individuale" del diritto ad un ambiente sano allo scopo di affermarne anche una "collettiva" a tutela dell'intera umanità¹⁷. Il testo protocollare inserirebbe così, per la prima volta, il riferimento al carattere anche collettivo di un diritto all'interno di un testo convenzionale che è tutto basato sulla tutela individuale dei diritti seguendo coerentemente gli sviluppi avutasi a livello internazionale, dove la protezione dell'ambiente e la preservazione della sua salubrità e sostenibilità sono garanzia inerenti tanto al singolo individuo quanto alla collettività¹⁸.

Così, l'art. 1 del proposto Protocollo definisce il diritto ad un ambiente sicuro, pulito, sano e sostenibile come il diritto delle generazioni presenti e future a vivere in un ambiente non degradato, vivibile e soddisfacente che favorisca la loro salute, il loro sviluppo e benessere, per poi statuire, all'art. 5, che ognuno ha diritto ad un ambiente sicuro, pulito, sano e sostenibile. Ugualmente, i principi generali richiamati a fondamento di tale diritto sono fortemente condizionati dalla tutela delle generazioni future, riguardando la solidarietà, l'equità e la responsabilità intergenerazionale (art. 2) e il divieto di discriminazione ambientale tra individui appartenenti a generazioni differenti, discriminazione contro la quale le parti contraenti devono garantire una protezione effettiva (art. 3). Anche nell'enunciazione dei principi emerge il carattere "collettivo" di tale diritto, non solo relativamente ai fruitori dello stesso ma anche dei corrispettivi obblighi, laddove si afferma che *ogni generazione* ha il dovere di proteggere l'ambiente e la biodiversità e di prevenire danni irreversibili ad essi, così come di utilizzare le risorse naturali in maniera sostenibile e di riparare i danni ambientali¹⁹. Si potrebbe obiettare che l'articolo 5 delinea una titolarità del diritto a carattere individuale poiché afferma che «everyone» ha il diritto ad un ambiente sicuro, pulito, sano e sostenibile. Tuttavia, tale norma, letta nel contesto del trattato e alla luce del suo richiamato articolo 1, non può essere interpretata nel senso di escludere una titolarità

¹⁶ Il testo proposto è piuttosto stringato componendosi di 11 articoli (quattro dei quali ineriscono alle clausole finali).

¹⁷ In questo senso sono significativi due passaggi del breve preambolo della bozza di Protocollo che affermano che le parti contraenti «Noting that the right to a safe, clean, healthy and sustainable environment requires *going beyond an approach based on individual rights alone*; Being resolved to define the right to a healthy environment as an autonomous *right of humanity*; [...]» (corsivo aggiunto).

¹⁸ È significativo ricordare che, nel parere circa la liceità della minaccia o dell'impiego dell'arma nucleare, la Corte internazionale di giustizia, nel definire l'ambiente, vi ha incluso le generazioni future, affermando che «the environment is not an abstraction but represents the living space, the quality of life and the very health of human beings, including generations unborn» (Corte internazionale di giustizia, *Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict*, opinione consultiva, 8 luglio 1996, ICJ Reports 1996, par. 29).

¹⁹ L'art. 2 (Principle of transgenerational responsibility, equity and solidarity) così enuncia: « Every generation has a duty to protect the environment and biodiversity and to prevent any irreparable and irreversible damage to life on Earth, so as to ensure the right of subsequent generations to live in a safe, clean, healthy and sustainable environment. Every generation shall ensure that natural resources are used and managed in an environmentally sustainable manner, and that scientific and technological progress in all areas does not harm life on Earth. Every generation is responsible for the protection of the environment and has a duty to: a) prevent environmental damage; b) remedy environmental damage». D'altra parte, anche nel Preambolo del Protocollo si evidenzia «[...] the intrinsic value of nature and the paramount importance of the duties and obligations of present generations to the environment and future generations».





anche collettiva del diritto enunciato, proprio perché il testo tende a superare un approccio all'ambiente esclusivamente individualista.

Ciò si affianca ad una visione non solamente antropocentrica del diritto qui enunciato²⁰ quando si afferma che, di fronte a gravi pericoli per l'ambiente o la salute umana, *degli animali o delle piante*, la mancanza di prove scientifiche non può costituire una giustificazione per posporre l'adozione di misure economicamente efficaci che prevengano il degrado ambientale e la perdita di biodiversità così come, in caso di dubbio, gli organi legislativi, amministrativi o giudiziari devono adottare le alternative meno dannose per l'ambiente (art. 4 – Principles of prevention, precaution, non-regression and in dubio pro natura). Non si arriva certo ad affermare dei diritti propri della natura e degli esseri viventi (differenti dall'uomo) che la compongono (anche perché ciò andrebbe ben oltre gli scopi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo di cui il Protocollo costituirebbe un testo addizionale), però, si prevede che il principio di precauzione debba essere rispettato e applicato non solo quando il grave pericolo riguardi la salute umana, ma anche quando ciò concerna la salute animale o vegetale che, quindi, viene ad essere parametro di valutazione per il rispetto del principio richiamato.

3. Il Protocollo addizionale sul diritto ad un ambiente sano e il sistema di controllo CEDU: aspetti problematici della tutela delle generazioni future

Nel caso in cui il Protocollo dovesse essere adottato, non vi è dubbio che il sistema di tutela dei diritti umani basato sulla Convenzione europea dei diritti dell'uomo ne gioverebbe in termini di "innovatività" dell'approccio alla tutela del diritto ad un ambiente sano e di efficacia dell'affermazione di tale diritto, in primo luogo per il fatto che, come detto, questo verrebbe inserito nel novero di quelli garantiti dal testo convenzionale e godrebbe di una tutela autonoma e indipendente da quella di altri diritti ivi sanciti. La situazione attuale, in cui il mancato rispetto del diritto ad un ambiente sano può essere

²⁰ Nell'ultimo decennio si è andata diffondendo una visione dei diritti inerenti alla tutela ambientale che individua quali titolari degli stessi non solo l'uomo ma anche le piante, gli animali, i fiumi, pure grazie all'azione dei popoli indigeni la cui visione olistica del rapporto tra uomo e natura ha fortemente influenzato lo sviluppo dei c.d. diritti della natura. Particolarmente interessante in questo senso appare il Tribunale internazionale per i diritti della natura creato dalla Global Alliance for the Rights of Nature quale forum internazionale in cui individui da tutto il mondo possono parlare in nome della natura, protestare per la sua distruzione e fare proposte per la protezione e la "ricostruzione" della Terra. Nonostante la denominazione, non è, ovviamente, un organo giurisdizionale, ma uno strumento di pressione che tende, per mezzo dell'esame delle questioni che gli vengono sottoposte, a influenzare l'azione statale in materia di tutela dell'ambiente (l'attività del Tribunale è consultabile qui <https://www.rightsofnaturetribunal.org/about-us/>). Ugualmente, negli ultimi anni, sono state intentate alcune cause contro le autorità locali o nazionali in nome di fiumi, laghi, ecc. quali: Corte distrettuale degli Stati Uniti Distretto del Colorado, *The Colorado River Ecosystem and others v. The State of Colorado*, civil action No. 17-cv-02316-NYW, 4 dicembre 2017; Corte Suprema di Giustizia argentina, *Asociación Civil por la justicia ambiental v. Province of entre Rios et al.* (presentato nel 2020 e attualmente pendente); Corte superiore di giustizia di Lima, *Alvarez Cantoral et al. v. Perú* (presentato nel 2019 e ancora pendente). Particolarmente interessante in questo senso è la decisione della Corte Suprema del Pakistan che, dichiarando legittima la decisione delle autorità provinciali del Punjab che vietava la costruzione di centri di produzione del cemento o l'ampliamento di quelli già esistenti in zone fragili dal punto di vista ambientale, ha affermato che «the environment needs to be protected in its own right» e che la coesistenza tra uomo e ambiente «requires that the law treats environmental objects as holders of legal rights» (Corte Suprema del Pakistan, *D. G. Khan Cement Company Ltd. v. Government of Punjab*, C.P.1290-L/2019, 15 aprile 2021, par. 16).





riscontrato solo in relazione alla violazione dei diritti esplicitamente previsti, rende certamente più difficoltoso ai ricorrenti ottenere soddisfazione davanti alla Corte poiché essi devono dimostrare che esista un legame causale diretto tra la violazione, ad esempio, del loro diritto alla vita o alla vita privata e familiare o, ancora, alla proprietà e l'inquinamento di un'area e l'inazione da parte dello Stato nel porvi rimedio²¹.

Tuttavia, detta efficacia, in particolare per quanto attiene alle future generazioni, deve essere valutata anche alla luce di alcuni aspetti sostanziali e procedurali inerenti alla presentazione dei ricorsi davanti alla Corte di Strasburgo, così da determinare gli effetti che l'adozione del Protocollo potrebbe avere.

3.1. Il concetto di “vittima”: quale possibile applicazione nel caso delle generazioni future?

Come è noto, l'art. 34 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo prevede che la Corte di Strasburgo può essere adita per mezzo di un ricorso individuale qualora il ricorrente, persona fisica, gruppo di individui o organizzazione non governativa²², «se prétend victime» di una violazione di uno o più diritti sanciti dalla Convenzione da parte di uno Stato parte alla stessa (e ai suoi Protocolli)²³. Affinché il ricorso sia dichiarato ricevibile non è ovviamente necessario che il ricorrente dimostri inequivocabilmente di essere vittima (ciò verrà accertato dalla Corte al termine del procedimento), ma i fatti richiamati devono rendere plausibile che l'individuo abbia subito la violazione contestata. Nel caso delle generazioni future, come può, chi ancora non esiste, dimostrare di essere vittima (nel senso appena enunciato) di una violazione del diritto ad un ambiente sicuro, pulito, sano e sostenibile²⁴?

Per poter dare una risposta a tale quesito si rende necessario ricordare che il concetto di “vittima” non è stato interpretato dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo in maniera univoca, bensì in base a differenti “categorie”. La prima, e più frequente, è certamente la “vittima diretta” ossia colui che direttamente ha subito gli effetti della misura o della omissione contestata²⁵ o che, pur essendo terzo,

²¹ In tale senso la giurisprudenza della Corte è costante. Così, ad esempio in relazione all'art. 8, il giudice europeo ha affermato «Article 8 has been relied on in various cases involving environmental concern, [...] it is not violated every time that environmental deterioration occurs: no right to nature preservation is as such included among the rights and freedoms guaranteed by the Convention [...] Thus, in order to raise an issue under Article 8 the interference must directly affect the applicant's home, family or private life» (cfr. per tutti, Corte europea dei diritti dell'uomo, *Fadeyeva v. Russia*, sentenza, 9 giugno 2006, application 55723/00, par. 68).

²² È appena il caso di ricordare che la categoria “organizzazioni non governative” è stata intesa in senso molto ampio ricomprendendo, oltre alle organizzazioni non governative vere e proprie, le banche, le associazioni religiose, i trust, i partiti politici, i sindacati, le associazioni di professionisti, le testate giornalistiche, le emittenti radiotelevisive. In altri termini, si riconduce a questa categoria qualunque gruppo organizzato di individui.

²³ Sui ricorsi individuali si veda, recentemente, A. DI STASI, *Introduzione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Milano, 2018².

²⁴ Naturalmente alcuni dei diritti previsti dal Patto non possono concernere le generazioni future essendo strettamente connessi alla dimensione temporale attuale. Ci si riferisce, in particolare, ai diritti procedurali di accedere alle informazioni sull'ambiente in possesso delle autorità senza dover provare un interesse specifico e di essere consultati anticipatamente nel caso in cui le autorità nazionali intendano sviluppare e realizzare progetti o politiche che hanno un impatto sull'ambiente e la biodiversità (art. 6).

²⁵ Si veda, per una disamina del concetto di vittima, *inter alia*, Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, *Centre for legal resources on behalf of Valentin Câmpeanu v. Romania*, sentenza, 17 luglio 2014, application 47848/08.





dimostri di avere un interesse diretto a che si ponga fine alla violazione o che agisce a nome della vittima impossibilitata a presentare ricorso (e con il suo consenso).

La Corte, tuttavia, nell'ottica di garantire una tutela effettiva dei diritti sanciti dalla CEDU e di assicurare la valutazione dei casi che si rivelino importanti in termini di precisazione e sviluppo degli standard di protezione della Convenzione, ha interpretato il concetto di vittima in maniera evolutiva²⁶ ed ha elaborato le nozioni di vittima indiretta, potenziale e futura.

Sebbene in questa sede non si possano approfondire le differenze esistenti tra queste categorie²⁷, si evidenzia che la vittima indiretta è colui, che avendo un legame diretto e particolare con la vittima, subisce gli effetti negativi derivanti dalla violazione sopportata dalla vittima diretta e ha interesse che questa cessi (ad esempio, una madre il cui figlio minorene detenuto ha subito un trattamento incompatibile con l'art. 3 CEDU²⁸).

La vittima potenziale si ravvisa, invece, in quei casi in cui un individuo corra il rischio di subire una violazione dei suoi diritti, sebbene questa non si sia ancora verificata, a causa dell'esistenza nell'ordinamento nazionale di un atto legislativo, altro atto a carattere generale o misure incompatibili con il testo convenzionale e a lui applicabili. Così nel caso *Klass* l'allora Commissione ha ritenuto che «in order to be able to claim to be the victim [...], it should suffice that a person is in a situation where there is a reasonable risk» di essere oggetto della violazione²⁹. Ugualmente, nel caso *Marchx* la Corte ha evidenziato che la Convenzione «entitles individuals to contend that a law violates their rights by itself, in absence of an individual measure of implementation, if they run the risk of being directly affected by it»³⁰.

Infine, la vittima futura viene identificata con il soggetto che dimostri, per mezzo di prove convincenti e ragionevoli (non essendo a tale scopo sufficienti meri sospetti o congetture), che è probabile che in futuro si potrà produrre una violazione dei suoi diritti³¹ (come nel caso di un individuo oggetto di un

²⁶ Cfr., Corte europea dei diritti dell'uomo, *Monnat v. Switzerland*, sentenza, 21 settembre 2006, application 73604/01, par. 30-33; Corte europea dei diritti dell'uomo, *Gorraiz Lizarraga and others v. Spain*, sentenza, 27 aprile 2004, application 62543/00, par. 38; Corte europea dei diritti dell'uomo, *Stukus et autres c. Pologne*, sentenza, 1 aprile 2008, application 12534/03, par. 35.

²⁷ Su tali categorie si veda, A. SACCUCCI, *Articolo 34*, in S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY (a cura di), *op. cit.*, 626 ss.; G. RAIMONDI, *La qualità di "vittima" come condizione del ricorso individuale alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *I quaderni europei*, 2015, reperibile al seguente link http://www.cde.unict.it/quadernieuropei/giuridiche/71_2015.pdf; P. VAN DIJK, F. VAN HOOF, A. VAN RIJN, L. ZWAAK, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Antwerpen, Oxford, 2006, in particolare 51 ss.; M. FERRI, *La decisione sul caso Shortall et Al. v. Ireland: verso un ulteriore (ed eccessivo) restringimento della nozione di vittima potenziale nel sistema CEDU?*, in *SIDiblog*, disponibile al seguente link sidiblog.org. Parte della dottrina ritiene che le tre fattispecie, e in particolare quelle di vittima potenziale e futura, tendano a sovrapporsi e confondersi (si veda, A. SACCUCCI, *op. cit.*, 639).

²⁸ Corte europea dei diritti dell'uomo, *Mubilanzila Mayeka and Kaniki Mitunga v. Belgio*, sentenza, 12 ottobre 2006 application 13178/03.

²⁹ Corte europea dei diritti dell'uomo, *Klass and others v. Germany*, sentenza, 6 settembre 1978, application 5029/71, par. 31.

³⁰ Corte europea dei diritti dell'uomo, *Marckz v. Belgium*, sentenza, 13 giugno 1979, application 6833/74, par. 27.

³¹ Commissione europea dei diritti dell'uomo, *Taura et autres c. France*, decisione 4 dicembre 1995, application 28204/95; Corte europea dei diritti dell'uomo, *Burden v. The United Kingdom*, Grande Camera, sentenza 29 aprile 2008, application 13378/05; Corte europea dei diritti dell'uomo, *Open Door and Dublin Well Woman v. Ireland*, Grande Camera, sentenza 29 ottobre 1992, application 14234/88, 14235/88. In tale modo si esclude che la Corte





provvedimento esecutivo di espulsione, non ancora eseguito, verso un Paese dove la sua vita o integrità fisica possono essere messe a repentaglio).

In tale contesto, le generazioni future potrebbero essere considerate tanto vittime potenziali quanto vittime future a causa dei gravi effetti che, in assenza di un'azione immediata e efficace degli Stati a tutela dell'ambiente, si avranno in termini di deterioramento di quest'ultimo, di perdita di biodiversità e di peggioramento nel cambiamento climatico. Ciò causerà la violazione del diritto ad un ambiente sano nonché la correlativa riduzione di altri diritti e libertà sanciti dalla Convenzione. Seguendo l'orientamento della decisione *Neubauer*, infatti, le generazioni future saranno chiamate a sostenere un peso particolare e maggiore rispetto a quelle attuali per tutelare l'ambiente (e per rispettare gli obblighi internazionali che i governi odierni si sono assunti in tale ambito) il che si rifletterà negativamente anche sulla fruizione di vari altri diritti e libertà individuali³². Così, le attuali norme nazionali, laddove non dovessero prevedere in maniera specifica delle azioni da porre in essere immediatamente e degli obiettivi da raggiungere in tempi strettissimi (ad esempio, in relazione alla riduzione dei gas serra), potrebbero essere oggetto di ricorso sulla base del proposto Protocollo perché suscettibili di causare anche una violazione del diritto ad un ambiente sano, sicuro, pulito e sostenibile delle generazioni che verranno. I dati scientifici disponibili, a cui la Corte dà sempre maggiore rilevanza in particolare in materie scientificamente "sensibili" come l'ambientale o la salute³³, costituirebbero certamente *prove*

possa essere competente a valutare ricorsi individuali che costituiscano semplicemente una *actio popularis* poiché, come risaputo, il giudice di Strasburgo valuta in concreto e non in astratto.

³² Nella sentenza *Neubauer* si legge in particolare che «the protection mandate laid down in Art. 20a of the Basic Law encompasses the necessity to treat the natural foundations of life with such care and to leave them in such condition that future generations who wish to carry on preserving these foundations are not forced to engage in radical abstinence. Respecting future freedom also requires initiating the transition to climate neutrality in good time». E ancora: «It is thus imperative to prevent an overly short-sighted and thus one-sided distribution of freedom and reduction burdens to the detriment of the future. This demands that the limited remaining CO2 budget be consumed in a sufficiently prudent manner, thereby helping to gain the critical time needed to initiate the transformations that – by making CO2-neutral forms of alternative behaviour available – are necessary to alleviate the losses of freedom arising from the reduction of CO2 emissions and the restrictions on any CO2-relevant exercise of freedom. The challenged provisions would be unconstitutional if they allowed so much of the remaining budget to be consumed that future losses of freedom would inevitably assume unreasonable proportions from today's perspective on account of there being insufficient time for developments and transformations that might bring alleviation» (cfr., Corte Costituzionale Federale Tedesca, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20, cit., par. 4 Headnote, par. 194). D'altra parte, già la sentenza *Urgenda* aveva evidenziato in termini più generali che: « Any postponement of the reduction of emissions therefore means that emissions in the future will have to be reduced on an increasingly large scale in order to make up for the postponement in terms of both of time and size. This means that, in principle, for each postponement of emissions reductions, the reduction measures to be taken at a later date will have to be increasingly far-reaching and costly in order to achieve the intended result, and it will also be riskier» (Corte Suprema, *The State of the Netherlands v. Stichting Urgenda*, cit., par. 7.4.3. Sul caso cfr., E. CORCIONE, *Diritti umani, cambiamento climatico e definizione giudiziale dello standard di condotta*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2019, 197 ss.). È interessante notare che nel caso *Neubauer* la Corte ravvisi l'illegittimità dell'azione governativa e dei suoi effetti futuri, soprattutto in termini di riduzione delle libertà e dei diritti che le generazioni più giovani dovranno subire e non tanto in relazione ai danni attuali (seppur presenti).

³³ Cfr., per quanto attiene alla materia ambientale, Corte europea dei diritti dell'uomo, *Brândușe v. Romania*, sentenza, 7 aprile 2009, application 6586/03; Corte europea dei diritti dell'uomo, *Ivan Atanasov v. Bulgaria*, sentenza, 2 dicembre 2010, application 12853/03; Corte europea dei diritti dell'uomo, *Jugheli and others v. Georgia*, sentenza, 13 luglio 2017, application 38342/05; Corte europea dei diritti dell'uomo, *Çiçek and others v. Turkey*,



ragionevoli e convincenti della probabilità che gli effetti di normative o azioni inefficaci colpiscano le generazioni future e causino la violazione dei loro diritti e libertà.

3.2. L'azione di fronte alla Corte di Strasburgo in nome delle generazioni future

Sebbene le generazioni future possano essere considerate vittime potenziale e future, si pone il problema di chi abbia la facoltà di agire davanti alla Corte in loro nome dato che nessun individuo appartenente ad esse ne ha facoltà non essendo ancora venuto alla vita.

La giurisprudenza fino ad ora sviluppata dalla Corte circa i casi in cui una vittima non possa o non sia in grado di agire (perché, ad esempio, detenuto, minore o gravemente malato) non appare essere particolarmente utile poiché ammette che un terzo possa proporre il ricorso a suo nome purché la vittima abbia dato il proprio consenso all'avvio della procedura davanti alla Corte. Qualora ciò non sia possibile, il giudice europeo ha dato particolare rilevanza, per decidere sull'ammissibilità del ricorso, al legame di parentela (o comunque affettivo) o di rappresentanza legale esistente tra la vittima e il ricorrente, all'oggetto e allo scopo del ricorso e all'esistenza o meno di un conflitto di interessi³⁴. Appare evidente che nessun terzo potrebbe ricevere il consenso su richiamato o vantare un legame del tipo di quelli indicati con le generazioni future e ciò osterebbe a che la Corte valuti il ricorso. Né potrebbe rivelarsi risolutiva l'azione da parte di un'organizzazione non governativa (che, ad esempio, abbia tra i suoi scopi la tutela e la preservazione dell'ambiente). Infatti, la giurisprudenza della Corte è piuttosto costante nell'affermare che un ente, il quale persegua lo scopo di tutelare interessi riguardanti una determinata categoria di persone, non può, solo per tale motivo, pretendersi vittima a causa delle violazioni subite dagli appartenenti al gruppo né agire in loro nome in assenza di un incarico formale da parte degli stessi³⁵.

Tuttavia, proprio il principio di effettività della tutela discendente dalla CEDU e il fatto che il rispetto del diritto ad un ambiente sicuro, pulito, sano e sostenibile sia certamente una questione di importanza generale meritevole di essere discussa dalla Corte, potrebbe indurre quest'ultima a modificare la sua giurisprudenza nel caso di ricorsi presentati in nome anche delle generazioni future. La valutazione di tali ricorsi sarebbe, infatti, funzionale alla realizzazione di un ordine pubblico europeo³⁶ (in questo caso

sentenza, 4 febbraio 2020, application 44837/07; Corte europea dei diritti dell'uomo, *Kapa and others v. Poland*, sentenza, 28 febbraio 2022, application 75031/13. Sul rapporto tra scienza e giurisprudenza di Strasburgo si veda, G. PERRONE, *L'utilizzo del dato scientifico nella giurisprudenza recente della CEDU: riflessioni sugli obblighi vaccinali*, in *La Comunità Internazionale*, 2021, 755 ss.; F. E. CELENTANO, *La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di ambiente salubre tra bilanciamento di interessi e obblighi degli Stati: il caso Kapa e altri c. Polonia*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2022, 399 ss.

³⁴ Si ricorda che nel caso delle persone decedute, la Corte ha costantemente escluso che i parenti possano presentare un ricorso a nome del loro congiunto deceduto prima di agire di fronte alla Corte, a meno che non possano essere considerate vittime dirette o indirette per la violazione subita dal loro congiunto. Gli eredi sono, invece, legittimati ad agire nel caso in cui il *de cuius* aveva presentato ricorso a Strasburgo prima del decesso, sempre che abbiano un interesse legittimo in tale senso o la questione è di importanza generale e merita, quindi, di essere decisa dalla Corte europea.

³⁵ Si veda, A. SACCUCCI, *op. cit.*, 636.

³⁶ Cfr., P. VAN DIJK, F. VAN HOOF, A. VAN RIJN, L. ZWAAK, *op. cit.*, 56. Ciò anche considerando che gli obiettivi inerenti alla tutela dell'ambiente non possono essere raggiunti dagli Stati *uti singuli*, ma necessitano di una cooperazione e azione comune a livello internazionale e, quindi, la tensione verso la creazione di un ordine pubblico europeo in tale ambito sarebbe certamente positiva e rilevante.



in materia ambientale) il quale, unitamente al principio di effettività e alla tutela dell'interesse generale, ha indotto la Corte ad affermare, ad esempio, le categorie di vittima indiretta, potenziale e futura. D'altra parte, come evidenziato dalla stessa Corte, la sua funzione è anche quella di «determine issues on public-policy grounds in the common interest, thereby raising the general standards of protection of human rights and extending human rights jurisprudence throughout the community of Convention States»³⁷.

Così, un individuo o gruppo di individui che, si ritenesse vittima della violazione del suo diritto ad un ambiente sano da parte di uno Stato contraente, potrebbe essere ammesso ad agire anche in nome delle generazioni future, pur mancando qualunque "legame" con le stesse, e ciò sulla base di alcune ragioni.

Innanzitutto, una impostazione di questo tipo potrebbe fondarsi, oltre che sui principi sopra richiamati, su quanto stabilito dal Protocollo e in particolare: a) che il diritto in questione e di cui ciascuno è titolare (art. 5) include la l'aspetto della sostenibilità ambientale³⁸ e «means the right of present and future generations to live in a non-degraded, viable and decent environment that is conducive to their health, development and well-being», ricomprendendovi, quindi, anche la dimensione futura; b) che il principio della responsabilità intergenerazionale pone in capo agli Stati il dovere di determinare le loro azioni considerando anche la tutela delle progenie future; c) il divieto di discriminazione tra generazioni³⁹.

Relativamente al primo punto, appare utile richiamare la giurisprudenza della Corte in materia di tutela del patrimonio culturale e, in particolare, la decisione nel caso *Ahunbay et autres c. Turquie*⁴⁰. La Corte ha ritenuto non ricevibile il ricorso presentato da alcuni cittadini turchi contro la decisione di costruire una diga e una centrale idroelettrica sul fiume Tigri che avrebbero minacciato il sito archeologico di Hasankeyf. In quel caso i ricorrenti, lamentando una violazione in particolare dell'art. 8 e dell'art. 2 del Protocollo 1, sostenevano che la distruzione del sito archeologico sarebbe andato a loro detrimento così come a quello dell'intera umanità. Infatti, la perdita del suddetto sito avrebbe costituito una violazione del diritto all'istruzione non solo delle generazioni presenti ma anche di quelle future, dato che ogni individuo ha diritto a conoscere il patrimonio culturale e a condividere liberamente le conoscenze. Come accennato, la Corte ha ritenuto inammissibile il ricorso, ma, la cosa interessante ai nostri fini, è che ha sostenuto tale posizione affermando che ancora non era ravvisabile un *consensus* europeo circa

³⁷ Cfr., Corte europea dei diritti dell'uomo, *Karner v. Austria*, sentenza, 24 ottobre 2003, application 40016/98, par. 24.

³⁸ Tale dimensione permetterebbe agli individui di agire (e reagire) di fronte ad azioni o omissioni delle autorità statali che, pur non avendo immediatamente un effetto negativo sull'ambiente, sono destinati ad averli in futuro.

³⁹ È interessante notare che la Corte, nel domandare alle parti del caso *Duarte* di presentare le loro osservazioni, ha anche chiesto se, a loro parere, gli Stati convenuti «se sont-ils acquittés des obligations qui leur incombent en vertu des dispositions de la Convention invoquées, lues à la lumière des dispositions et principes pertinents, tels les principes de précaution et d'équité intergénérationnelle, contenus dans le droit international de l'environnement» (cfr., Corte europea dei diritti dell'uomo, *Duarte Agostinho et autres c. Portugal and 32 autres Etates*, application 39371/20, 30 novembre 2020, par. 2.3). Richiesta del tutto identica è stata rivolta ai ricorrenti del caso *Verein Klimasenioren Schweiz*, il che evidenzia come la Corte "utilizzi" quali parametri di valutazione anche principi e obblighi discendenti da strumenti internazionali differenti dalla Convenzione e, in particolare, dal diritto internazionale dell'ambiente (cfr., Corte europea dei diritti dell'uomo, *Verein Klimasenioren Schweiz et autres c. Suisse*, affaire communiqué, 17 marzo 2021, application 53600/20, par. 2.3).

⁴⁰ Corte europea dei diritti dell'uomo, *Ahunbay and others v. Turkey*, sentenza, 21 febbraio 2019, application 6080/06.





l'esistenza di un diritto individuale universale inerente alla protezione del patrimonio culturale, mentre tale diritto sembra applicarsi essenzialmente nell'ambito della tutela delle minoranze o dei popoli indigeni⁴¹. Non è questa la sede per esaminare la correttezza della posizione della Corte circa il diritto alla protezione del patrimonio culturale, tuttavia, appare rilevante che il giudice di Strasburgo abbia fatto riferimento alla questione del *consensus* per decidere sull'ammissibilità e non abbia contestualmente negato che i ricorrenti potessero agire "in nome" delle generazioni future. Nella materia ambientale, sarebbe, infatti, difficile sostenere l'insussistenza di detto *consensus* a livello internazionale ed europeo considerando i numerosi strumenti adottati in questo ambito e anche la crescente giurisprudenza interna e internazionale che sempre più vede nelle generazioni future un soggetto meritevole di tutela.

In secondo luogo, gli effetti futuri dell'inquinamento attuale o della mancata adozione di azioni efficaci per contrastarlo, coinvolgeranno non solo le generazioni future ma anche quelle già esistenti, in particolare le più giovani, che hanno, quindi, un interesse diretto ad agire anche a "tutela" del futuro⁴². Su questo presupposto, d'altra parte, si fonda la posizione dei ricorrenti nel caso *Duarte*⁴³, uno dei primi ricorsi inerenti al cambiamento climatico portato davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo (nel settembre del 2020) contro 33 Stati parti alla CEDU e attualmente pendente di fronte al giudice di Strasburgo (sebbene la Corte abbia deciso di esaminarlo in via prioritaria). Ugualmente, nella comunicazione *Sacchi* presentata al Comitato ONU per i diritti del fanciullo contro 5 Stati parti alla Convenzione del 1989 i "ricorrenti" affermano

«The authors argue that every day of delay in taking the necessary measures depletes the remaining "carbon budget", the amount of carbon that can still be emitted before the climate reaches unstoppable and irreversible ecological and human health tipping points. They argue that the State party, among other States, is creating an imminent risk as it will be impossible to recover lost mitigation opportunities and it will be impossible to ensure the sustainable and safe livelihood of future generations»⁴⁴.

⁴¹ Cfr., *Ahunbay and others v. Turkey*, cit., par. 25

⁴² In tale ambito, sarà certamente interessante vedere se e quale definizione darà la Corte del concetto di "generazioni future", in particolare, se vi includerà o meno anche le generazioni già nate ma più giovani che, quindi, vedono la loro esistenza proiettata essenzialmente *nel futuro*.

⁴³ Corte europea dei diritti dell'uomo, *Duarte Agostinho et autres*, cit., in cui si legge «Les requérants allèguent également une violation de l'article 14 combiné avec les articles 2 et/ou 8 de la Convention, arguant que le réchauffement climatique touche plus particulièrement leur génération et que, compte tenu de leur âge, les ingérences dans leurs droits sont plus prononcées que celles dans les droits des générations précédentes, eu égard à la détérioration des conditions climatiques qui se poursuivra au fil du temps. [...] Ils se fondent également sur le principe de l'équité intergénérationnelle figurant dans plusieurs instruments internationaux, dont la Déclaration de Rio de 1992 sur l'Environnement et le Développement, le Préambule à l'Accord de Paris et la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique de 1992, selon lequel le droit au développement doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures».

⁴⁴ Comitato per i diritti del fanciullo, *Chiara Sacchi et al. v. Argentina, Brazil, France, Germany, Turkey*, decisione, 11 novembre 2021, comm. 104/2019, 105/2019, 106/2019, 107/2019, 108/2019. Per un commento al parere del Comitato che ha dichiarato la comunicazione inammissibile per mancato esaurimento dei ricorsi interni, si veda, A NOLAN, *Children's Rights and Climate Change at the UN Committee on the Rights of the Child: Pragmatism and Principle in Sacchi v Argentina*, in *EJIL:Talk!*, 2021 (disponibile al seguente link ejiltalk.org); M. A. TIGRE, V. LICHET, *The CRC Decision in Sacchi v. Argentina*, in *ASIL Insight*, 2021 (disponibile al seguente link





Si ritiene, invece, meno probabile che una organizzazione non governativa venga ammessa ad agire per il mancato rispetto del diritto ad un ambiente sano e sostenibile delle generazioni future, poiché, da un lato, la giurisprudenza di Strasburgo è, come detto, tendenzialmente costante (se non con le eccezioni che di seguito si richiameranno) nell'affermare che tali organizzazioni hanno la facoltà di adire la Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso in cui ritengano di essere vittime di una violazione e non in quanto rappresentanti di coloro che potenzialmente rientrano nell'ambito della loro sfera d'azione in base alla materia di cui l'ente si occupa e/o agli obiettivi che persegue (a meno che, ovviamente, non vi sia un atto di "incarico" da parte delle vittime ad agire per loro conto).

Uguualmente, secondo la giurisprudenza della Corte, le persone fisiche possono agire di fronte ad essa per tutelare solo alcuni diritti e libertà poiché non tutti quelli riconosciuti dalla CEDU rilevano anche in relazione alle persone giuridiche⁴⁵ (si pensi, ad esempio, al divieto di tortura e trattamenti inumani e degradanti, al diritto al matrimonio, al diritto all'istruzione, alla libertà di coscienza). Così, una organizzazione non governativa non potrà lamentare la violazione del diritto ad un ambiente sano previsto dal Protocollo, ma potrà agire, ad esempio, per il mancato rispetto del diritto a ricevere le informazioni o di accesso alla giustizia in materia ambientale (art. 6). Anche in queste circostanze, però, la tutela delle generazioni future sfuggirebbe alla loro azione; infatti, anche in quei casi in cui la Corte ha adottato un approccio più flessibile circa la legittimazione ad agire di gruppi organizzati, lo ha fatto evidenziando che il ricorso non aveva il carattere di una *actio popularis* poiché perseguiva uno scopo limitato nello spazio e nella sostanza⁴⁶. Tale carattere di specificità sarebbe difficilmente ravvisabile davanti ad un'azione che invochi (anche) la tutela delle generazioni future.

Certo, la Corte potrebbe sostenere che l'eccezionalità della questione, data dal fatto che le generazioni future, a differenza di tutti gli altri individui/gruppi, non possono (né potranno mai) agire autonomamente, e la necessità di garantire effettività ai diritti sanciti dal Protocollo siano motivi sufficienti per giustificare una modifica della giurisprudenza concernente le persone giuridiche, per lo meno in relazione al diritto ad un ambiente sicuro, pulito, sano e sostenibile. A sostegno di ciò si potrebbe richiamare anche la posizione della Corte inerente agli individui *vulnerabili*. Infatti, in alcuni casi essa ha permesso ad organizzazioni di agire in nome di una vittima, pur in assenza di qualunque "mandato" da

<https://www.asil.org/insights>); L. MAGI, *Cambiamento climatico e minori: prospettive innovative e limiti delle decisioni del Comita.to per i diritti del fanciullo nel caso Sacchi e altri*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2022, 157 ss.

⁴⁵ Cfr., Corte europea dei diritti dell'uomo, *Grande Oriente di Palazzo Giustiniani c. Italia*, decisione, 21 ottobre 1999, application 35972/97; Corte europea dei diritti dell'uomo, *Savez Crkava "Rijec Zivota" and others v. Croatia*, sentenza, 9 dicembre 2010, application 7798/08.

⁴⁶ Cfr., Corte europea dei diritti dell'uomo, *L'Erablière A.S.B.L. v. Belgium*, sentenza, 24 febbraio 2009, application 49230/07, in cui la Corte ha evidenziato che «The reason why the Convention does not allow an *actio popularis* is to avoid cases being brought before the Court by individuals complaining of the mere existence of a law applicable to any citizen of a country, or of a judicial decision to which they are not [...]. The Court considers, however, in view of the circumstances of the present case, and in particular the nature of the impugned measure, the status of the applicant association and its founders and the fact that the aim it pursued was *limited in space and in substance*, that the general interest defended by the applicant association in its application for judicial review cannot be regarded as an *actio popularis*» (par. 29) (corsivo aggiunto).



parte di quest'ultima, in ragione della sua vulnerabilità⁴⁷. Tuttavia, questi casi concernevano situazioni molto particolari (individui con gravi disabilità mentali, detenuti, privi di parenti) le cui caratteristiche sono difficilmente rinvenibili in relazione alle generazioni future in quanto gruppo. Potrebbe, quindi, venire in rilievo il concetto di gruppo vulnerabile anch'esso sviluppato dalla giurisprudenza della Corte e inerente a quelle collettività che, essendo oggetto di esclusione sociale e discriminazione, si trovano in una posizione svantaggiata rispetto agli altri gruppi presenti in una data società (posizione che si riflette negativamente sulla fruizione dei diritti da parte dei membri a queste appartenenti)⁴⁸. Per poter includere le generazioni future in questa categoria sarebbe, però, necessario interpretare il termine "discriminazione" in senso estensivo, così da includervi anche quella tra generazioni, non potendosi ritenere che le generazioni future siano vittime di esclusione sociale da parte delle generazioni presenti.

Infine, una eventuale modifica della posizione del giudice di Strasburgo circa la facoltà di azione delle organizzazioni non governative potrebbe trasformare il sistema di controllo della CEDU in un sistema aperto anche all'*actio popularis* (pure se in una materia ben delimitata) e ciò senza che sia intervenuto il consenso degli Stati parti alla Convenzione. In tale senso, sarà importante la decisione che la Corte adotterà relativamente al ricorso *Verein Klimasenioren Schweiz et autres c. Suisse* attualmente pendente davanti alla Corte e inerente sempre alla mancata azione statale in materia di contrasto al cambiamento climatico e in cui uno dei ricorrenti è una persona giuridica⁴⁹. L'organo giudiziale dovrà, infatti, determinare se l'ONG ricorrente possa essere considerata vittima attuale o potenziale di una violazione degli articoli 2 e 8 della Convenzione a causa delle (presunte) omissioni da parte dello Stato svizzero.

Vi è, da ultimo, un terzo soggetto che potrebbe agire per le generazioni future, ossia qualunque Stato parte alla Convenzione e al futuro Protocollo. L'art. 33 della CEDU, prevedendo i ricorsi interstatali, statuisce che ogni Stato parte può deferire alla Corte ogni violazione del testo convenzionale che ritenga imputabile ad un'altra parte contraente. In tale caso, si prescinde dall'esistenza di qualunque legame tra lo Stato ricorrente e l'individuo vittima della violazione; ciò significa che, di fronte alla violazione di uno dei diritti del Protocollo, ogni parte potrebbe "agire" davanti alla Corte contro lo Stato ritenuto responsabile, anche in nome delle generazioni future vista la formulazione del diritto ad

⁴⁷ Cfr., Corte europea dei diritti dell'uomo, *Centre for Legal Resources per conto di Valentin Câmpeanu v. Romania*, cit.; Corte europea dei diritti dell'uomo, *Association for the defence of human rights in Romania-Helsinki Committee on behalf of Ionel Garcea v. Romania*, 24 marzo 2015, application 2959/11.

⁴⁸ La Corte ha ravvisato tale vulnerabilità in particolare in relazione ai Rom, alle persone con disabilità, alle persone affette da HIV, ai richiedenti asilo. Cfr., fra le tante, Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, *Chapman v. The United Kingdom*, 18 gennaio 2001, application 27238/95; Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, *DH and Others v. the Czech Republic*, 13 novembre 2007, application 57325/00; Corte europea dei diritti dell'uomo, *Sampanis and others v. Greece*, 5 giugno 2008, application 32526/05; Corte europea dei diritti dell'uomo, *Kiyutin v. Russia*, 10 marzo 2011, application 2700/10; Corte europea dei diritti dell'uomo, *Yordanova v. Bulgaria*, 2 ottobre 2012, application 5126/05; Corte europea dei diritti dell'uomo, *Burlyta and others v. Ukraine*, 6 novembre 2018, application 3289/10.

⁴⁹ Cfr., Corte europea dei diritti dell'uomo, *Verein Klimasenioren Schweiz et autres c. Suisse*, cit. Il 29 aprile 2022 la Corte ha annunciato che il caso verrà deciso dalla Grande Camera. Di conseguenza, questo sarà probabilmente il primo caso inerente al cambiamento climatico su cui la Corte europea adotterà una decisione. Cfr., E. SCHMID, *Victim Status before the ECtHR in Cases of Alleged Omissions: The Swiss Climate Case*, in *Ejil:Talk!*, 2022, disponibile su ejiltalk.org.





ambiente sicuro, sano, pulito e sostenibile fornita dal testo protocollare. Tuttavia, la prassi fin qui sviluppata in materia di ricorsi interstatali induce a ritenere questa ipotesi molto remota poiché gli Stati si sono dimostrati estremamente restii a utilizzare tale mezzo. Gli unici ricorsi fino ad ora esperiti in base all'art. 33 CEDU si sono "inseriti" in situazioni di già forte crisi e tensione tra gli Stati protagonisti del reclamo e, quindi, non hanno perseguito tanto l'obiettivo di garantire il rispetto della CEDU quanto quello di esercitare una ulteriore pressione sulla controparte⁵⁰.

3.3. Il concetto di giurisdizione statale e l'azione a tutela delle generazioni future

In base al testo convenzionale (art. 1), gli Stati parti alla CEDU riconoscono i diritti e le libertà ivi garantiti alle persone soggette alla loro giurisdizione e, di conseguenza, da tali persone potranno essere chiamati a rispondere di eventuali violazioni. Come è risaputo, la Corte, ha dato una interpretazione di giurisdizione statale piuttosto ampia ritenendola esistente nel momento in cui uno Stato parte è in grado di esercitare la sua potestà su un territorio o su individui, tanto entro quanto al di fuori dei confini nazionali⁵¹ (la c.d. applicazione extraterritoriale della Convenzione). Alla luce di questa interpretazione, le generazioni future come possono essere considerate "soggette alla giurisdizione" di uno Stato parte?

Per quanto attiene alle generazioni che popoleranno il territorio nazionale, difficilmente si può mettere in dubbio che queste siano soggette alla giurisdizione dello Stato che lì esercita il suo potere (legislativo, amministrativo, giudiziario, ecc.). Infatti, le decisioni politiche e gli atti normativi adottati oggi avranno necessariamente effetti (positivi o negativi) su tali generazioni, effetti che non sono solo "immaginati" ma dimostrabili per mezzo dei dati scientifici. D'altra parte, su questo presupposto si fonda la responsabilità intergenerazionale che viene posta tra i principi che dovrebbero guidare le autorità nella determinazione delle politiche e delle scelte attuali in campo ambientale. Le politiche nazionali inerenti all'ambiente decise sovranamente dallo Stato rappresentano, quindi, la causa diretta (forse non esclusiva, ma certamente principale) del rispetto o della violazione del diritto ad un ambiente sano anche delle generazioni che in futuro su quel territorio condurranno la loro esistenza.

Ci si potrebbe, poi, chiedere se la giurisdizione statale possa ravvisarsi pure extraterritorialmente e nei confronti delle generazioni future che vivranno sui territori di altri Paesi, considerate le conseguenze che le decisioni statali in materia di ambiente possono avere anche al di fuori dei confini nazionali.

Appaiono rilevanti in questo senso alcune posizioni adottate negli ultimi anni da corti o organi internazionali chiamati a "pronunciarsi" sul rapporto tra ambiente e diritti umani. Nell'opinione consultiva

⁵⁰ Emblematico in tale senso è proprio il ricorso presentato, da ultimo, dall'Ucraina nei confronti della Federazione Russa a seguito della guerra di aggressione scatenata da quest'ultima e che ha portato la Corte ad adottare misure cautelari (Corte europea dei diritti dell'uomo, *Ukraine v. Russia*, 1 marzo 2022, application 11055/22). Sulla cessazione dello status di membro del Consiglio d'Europa della Federazione Russa si veda, C. ZANGHÌ, *La problematica partecipazione della Federazione Russa al Consiglio d'Europa: dall'ammissione alla perdita dello status di membro*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2022, 318 ss.

⁵¹ Cfr., tra gli altri, P. DE SENA, *La nozione di giurisdizione statale nei trattati sui diritti dell'uomo*, Torino, 2002; R. SAPIENZA, A. COSSIRI, *Articolo 1*, in S. BARTOLE, P. DE SENA, G. ZAGREBELSKY, *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova, 2012, 13 ss.; M. MILANOVICH, *Jurisdiction and Responsibility: Trends in the Jurisprudence of the Strasbourg Court*, in A. VAN AAKEN, I. MOTOC (eds.), *The ECHR and General International Law*, Oxford, 2018, 97 ss.





adottata nel 2017 dalla Corte interamericana dei diritti dell'uomo, proprio in materia di ambiente e diritti umani, il concetto di giurisdizione è stato interpretato, ai sensi dell'art. 1 della Convenzione interamericana dei diritti dell'uomo, in senso ampio e innovativo⁵². L'organo richiamato ha affermato che, in caso di danno ambientale transfrontaliero, gli Stati sotto il cui controllo si è svolta l'attività inquinante saranno considerati esercitanti la giurisdizione su ogni individuo che abbia subito una violazione dei diritti sanciti dalla Convenzione interamericana sui diritti dell'uomo a causa dell'attività inquinante, a prescindere dal fatto che si trovino o meno sul territorio dello Stato. In tale caso, quindi, il carattere extraterritoriale della giurisdizione non dipenderà dal fatto che le autorità statali controllano un territorio straniero o esercitano una potestà su un individuo nel territorio di un altro Paese, ma dal legame causale esistente tra l'attività (inquinante) controllata dallo Stato e la violazione dei diritti di individui residenti nel territorio di un'altra nazione⁵³, considerato anche che «Activities undertaken within the jurisdiction of a State Party should not deprive another State of the ability to ensure that the persons within its jurisdiction may enjoy and exercise their rights under the Convention»⁵⁴. Il medesimo orientamento lo ritroviamo nel *General Comment n. 36* del Comitato ONU per i diritti umani inerente al diritto alla vita⁵⁵ nonché nel parere del Comitato ONU per i diritti del fanciullo relativo alla comunicazione *Sacchi e altri*⁵⁶ (sebbene quest'ultimo riguardi in maniera più specifica il tema del cambiamento climatico e delle emissioni di gas serra).

La stessa Corte europea dei diritti dell'uomo, in previsione dell'esame del ricorso nel su citato caso *Duarte*, ha chiesto, *inter alia*, alle parti di fornire le proprie valutazioni inerenti alla rilevanza per i ricorrenti della giurisdizione dei 33 Stati convenuti in base all'art. 1 CEDU per come interpretato dalla Corte, stanti anche gli obblighi assunti a livello internazionale in materia di contrasto al riscaldamento climatico⁵⁷. Ora, la Corte potrebbe essere indotta a seguire un approccio simile a quello degli organi internazionali richiamati, proprio dati gli obblighi positivi che incombono sugli Stati parti, il fatto che lo

⁵² Corte interamericana dei diritti umani, *The Environment and Human Rights*, 15 novembre 2017, OC-23/17, par. 71 ss.

⁵³ « For the purposes of the American Convention, when transboundary damage occurs that affects treaty-based rights, it is understood that the persons whose rights have been violated are under the jurisdiction of the State of origin, if there is a causal link between the act that originated in its territory and the infringement of the human rights of persons outside its territory». E ancora «In cases of transboundary damage, the exercise of jurisdiction by a State of origin is based on the understanding that it is the State in whose territory or under whose jurisdiction the activities were carried out that has the effective control over them and is in a position to prevent them from causing transboundary harm that impacts the enjoyment of human rights of persons outside its territory» (*Ibid*, par. 101, 102).

⁵⁴ *Ibid*, par. 101.

⁵⁵ L'organo onusiano sottolinea che gli Stati parti devono assicurare «that all activities taking place in whole or in part within their territory and in other places subject to their jurisdiction, but having a direct and reasonably foreseeable impact on the right to life of individuals outside their territory [...] are consistent with article 6» (Comitato per i diritti umani, *General Comment n. 36. Article 6: right to life*, 3 settembre 2019, CCPR/C/GC/36, par. 22). Il concetto di giurisdizione viene, quindi, anche qui inteso come capacità di controllare le attività che si svolgono sul territorio statale.

⁵⁶ Comitato per i diritti del fanciullo, *Chiara Sacchi et al. v. Argentina, Brazil, France, Germany, Turkey*, cit., par. 10.7, dove si accoglie l'impostazione secondo la quale i fanciulli rientrano sotto la giurisdizione dello Stato parte sul cui territorio le emissioni hanno avuto origine, ammesso che ci sia un collegamento causale tra tali emissioni e gli effetti negativi sui diritti dei minori residenti all'estero.

⁵⁷ Corte europea dei diritti dell'uomo, *Duarte Agostinho et autres c. Portugal and 32 autres Etates*, cit.





Stato controlli le attività all'origine delle emissioni nocive che per loro natura non sono destinate a rimanere sul territorio nazionale e che a livello internazionale è ben stabilito il principio della responsabilità per i danni (ambientali) transfrontalieri.

Tuttavia, anche ad ammettere che l'esercizio della giurisdizione possa estendersi pure alle generazioni future di altri Stati, di per sé ciò non è sufficiente affinché uno Stato parte sia chiamato a rispondere dell'eventuale violazione del Protocollo⁵⁸. Sarebbe, infatti, necessario dimostrare che esiste un legame causale *diretto* tra le attività inquinanti e la mancata azione di contrasto da parte dello Stato e il pregiudizio arrecato al diritto ad un ambiente sano, sicuro, pulito e sostenibile di quanti vivono (e vivranno) al di fuori del suo territorio. In tale senso particolare rilevanza avrebbero le evidenze scientifiche, ma bisognerebbe comunque superare il problema dell'attribuzione della responsabilità. Se in alcuni casi l'attività inquinante che ha effetti al di là del territorio statale ha chiaramente origine in uno Stato che potrà, quindi, essere considerato responsabile delle lesioni dei diritti che ne derivano, in altri casi (ci si riferisce in particolare a quelli attinenti al cambiamento climatico⁵⁹) vi sarebbe la difficoltà di determinare se gli effetti negativi in termini di fruizione del diritto dipendano dall'azione o inazione dello Stato straniero o di quello nazionale o di entrambi o ,ancora, di tutti gli Stati esistenti al mondo⁶⁰. La Corte, considerando il carattere particolare della questione ambientale, potrebbe ben decidere di applicare criteri differenti⁶¹, facendo, ad esempio, discendere la responsabilità per la violazione del

⁵⁸ Come è stato ben chiarito dalla stessa Corte: «the test for establishing the existence of “jurisdiction” under Article 1 of the Convention has never been equated with the test for establishing a State’s responsibility for an internationally wrongful act under general international law» (cfr., Corte europea dei diritti dell’uomo, Grande Camera, *Catan and Others v. Republic of Moldova and Russia* [GC], 19 Ottobre 2012, application 48787/99, par. 115; Corte europea dei diritti dell’uomo, Grande Camera, *Jaloud v. The Netherlands*, 20 November 2014, application n. 47708/08, par. 154; Corte europea dei diritti dell’uomo, Grande Camera, *Georgia v. Russia (II)*, 21 January 2021, application 38263/08, par. 163).

⁵⁹ Su tali problematiche, si veda I. GUBBAY, C. WENZLER, *Intergenerational Climate Change Litigation: The First Climate Communication to the UN Committee on the Rights of the Child*, in I. ALOGNA, C. BAKKER, J-P. GAUCI (eds.), *Climate Change Litigation. Global Perspective*, Leiden, Boston, 2021, 343 ss., 360-361.

⁶⁰ Nel caso *Urgenda* il giudice olandese aveva evidenziato che, pure se lo Stato contribuisce in maniera ridotta al cambiamento climatico dato il carattere globale dello stesso, comunque esso non può essere considerato esente da responsabilità. Questo ragionamento, pur apparendo condivisibile, pone alcune questioni ad esempio in termini di riparazione. Se, infatti, questa viene definita nel senso di imporre allo Stato di adottare misure legislative e/o amministrative interne che fin da ora contribuiscono a ridurre l'inquinamento *nulla quaestio*, ma se tale riparazione include anche un risarcimento del danno per le vittime, lo Stato dovrà essere chiamato a rispondere solo per la sua “parte” di inquinamento o per il danno complessivo subito dal ricorrente? E nel primo caso, come calcolare quella parte? Sulle questioni problematiche sollevate dal carattere extraterritoriale della giurisdizione in caso di inquinamento con particolare riferimento all’opinione della Corte interamericana poco sopra richiamato, si veda, da ultimo, E. CARPANELLI, *International Human Rights Law and Transboundary Environmental Harm: Trends and Challenges*, in M. ARCARI, I. PAPANICOLOPULU, L. PINESCHI (eds.), *Trends and Challenges in International Law*, Cham, 2022, 13 ss.

⁶¹ Il Presidente della Corte, il giudice Robert Spano, ha correttamente evidenziato nel suo discorso di celebrazione del settantesimo anniversario della Convenzione il necessario equilibrio tra il rispetto dei limiti imposti dalla Convenzione all’azione della Corte e l’esigenza di rendere effettivi i diritti ivi sanciti: «the already established case-law in environmental cases before the Court demonstrates a certain conceptual trajectory, the logical extension of which remains to be determined by the Court using its traditional methodological approaches. [...] we are present in a transformative moment in human history, a moment of planetary impact and importance. No one can legitimately call into question that we are facing a dire emergency that requires concerted action by all of





diritto ad un ambiente sano (anche) di chi risiede su territori stranieri dall'effetto transfrontaliero di politiche nazionali miopi e inefficaci in termini di riduzione dell'inquinamento e, quindi, irrispettose del principio di precauzione (ben stabilito nell'ordinamento internazionale e previsto anche nel Protocollo qui in commento)⁶². Ma queste sono osservazioni *de iure condendo* in attesa dei futuri sviluppi della giurisprudenza CEDU e, in generale, del sistema del Consiglio d'Europa in materia ambientale.

4. Prospettive future

Quanto fin qui esposto mostra che, qualora il proposto Protocollo addizionale alla CEDU fosse adottato, la tutela delle generazioni future, per mezzo del sistema di controllo previsto dalla Convenzione, potrebbe aversi attraverso l'azione di individui che attualmente si ritengono vittime della violazione del diritto ad un ambiente sicuro, pulito, sano e sostenibile, data l'impossibilità di un'azione diretta di tali generazioni. Inoltre, tale tutela "mediata" sarà possibile se la futura giurisprudenza della Corte, fondandosi anche su principi quali la responsabilità intergenerazionale e il divieto discriminazione tra generazioni (previsti dal medesimo Protocollo), ammetterà l'esistenza di un interesse dei ricorrenti attuali alla tutela della collettività futura e riterrà estendibile il concetto di giurisdizione statale anche a ricomprendere le generazioni che ancora non esistono.

Tuttavia, l'adozione del Protocollo addizionale costituirebbe un tassello importante nell'azione internazionale protesa a dare una risposta efficace a coloro che «in every country are striving for a world in which everyone can enjoy the human rights that depend upon a safe, clean, healthy and sustainable environment»⁶³. Esso si inserirebbe in una tendenza sempre più estesa, anche a livello interno, e inerente all'affermazione esplicita di un diritto ad un ambiente sano, sicuro, pulito e sostenibile pure a tutela delle generazioni future. Come già detto, ciò integrerebbe il testo convenzionale con l'affermazione di un diritto individuale e collettivo oggi di fondamentale importanza viste le sfide che l'umanità sta affrontando per proteggere il pianeta (e i suoi abitanti). Principi come quello di prevenzione, di precauzione, di responsabilità intergenerazionale e di non discriminazione tra le generazioni verrebbero ad essere parametri di giudizio per la Corte. Ciò sarebbe decisamente rilevante, soprattutto, per l'ultimo principio che, a differenza dei primi due, non ha trovato spazio nella giurisprudenza della Corte. Né avrebbe potuto essere diversamente in considerazione del fatto che esso è difficilmente applicabile ai diritti che, fino ad oggi, sono stati invocati per estendere la protezione del sistema convenzionale anche al diritto ad un ambiente salubre. Si permetterebbe, così, alla Corte di valutare la violazione di tale diritto di per sé, senza doverla determinare attraverso il mancato rispetto di altri

humanity. For its part, the European Court of Human Rights will play its role within the boundaries of its competences as a court of law forever mindful that Convention guarantees must be effective and real, not illusory».

⁶² Si potrebbe, così, aprire la strada al riconoscimento di una responsabilità collettiva degli Stati in tale ambito. In tale senso appare significativo, per gli sviluppi in materia ambientale, il fatto che la Corte, trattando di crimini transfrontalieri, abbia sostenuto che il carattere speciale della Convenzione, in quanto trattato «for the collective enforcement of human rights and fundamental freedoms», «may, in some circumstances, imply a duty for Contracting States to act jointly and to cooperate in order to protect the rights and freedoms they have undertaken to secure within their jurisdiction» (cfr., Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, *Güzelyurtlu and Others v Cyprus and Turkey*, 29 January 2019, application n. 36925/07, par 232).

⁶³ Cfr., Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*, cit., par. 20.





diritti sanciti dal testo convenzionale, rendendo più agevole anche l'imposizione allo Stato dell'adozione di misure a carattere generale qualora detta violazione derivasse da problemi strutturali dell'ordinamento nazionale.

Gli innegabili effetti utili che tale nuova condizione avrebbe in termini di tutela degli individui (presenti e futuri) soggetti alla giurisdizione degli Stati parti si andrebbero a sommare all'orientamento di varie corti interne europee che riconosce un obbligo in capo alle autorità nazionali di adottare immediate misure efficaci a tutela dell'ambiente. Vero è che ciò si è affermato, in particolare, in relazione alla riduzione di emissioni di gas serra e alla lotta al cambiamento climatico, però, non appare difficile ritenere che il medesimo parametro possa essere utilizzato in altri casi di inquinamento ambientale che abbia effetti estesi e duraturi; ciò anche grazie al dialogo e alla *cross-fertilization* tra la Corte di Strasburgo e le corti nazionali. La responsabilità intergenerazionale verrebbe così ad essere uno dei parametri di valutazione del rispetto da parte dello Stato degli obblighi internazionali assunti non solo in materia di tutela dell'ambiente ma anche di protezione dei diritti dell'uomo.

In tale senso, viene in rilievo pure la riforma della Carta costituzionale italiana a cui si è accennato in apertura laddove il novellato art. 9 prevede esplicitamente che la Repubblica «tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle generazioni future». Tale interesse, tra l'altro già richiamato in passato dalla Corte costituzionale in alcune sue sentenze⁶⁴, viene così a costituire un parametro interno di legittimità della legislazione adottata a livello nazionale in materia di tutela ambientale, «imponendo istruttorie, ponderazioni e bilanciamenti specificamente orientati a considerare gli effetti di lungo periodo di quelle scelte e rendendo queste ultime, al tempo stesso, misurabili e valutabili nella sede di un sindacato giudiziale»⁶⁵. Ciò sembra avere ancora maggiore rilevanza se si considera che il su richiamato articolo 9 rientra tra i primi dodici articoli della Costituzione italiana che affermano i «principi fondamentali» della stessa, articoli che fino ad ora non erano mai stati modificati o integrati.

Nel caso in cui, poi, fosse adottato il Protocollo alla CEDU qui esaminato la legislazione nazionale potrebbe essere oggetto di scrutinio di costituzionalità sia dal punto di vista dell'art. 9 che dell'art. 117 Cost. anche per quanto attiene la tutela delle generazioni future.

Più in generale, la riforma costituzionale richiamata costituisce una base per la possibile adozione, da parte delle corti nazionali, di posizioni simili a quelle di altre corti europee richiamate nel corso di questo scritto. Ciò concorrerebbe a confermare l'esistenza di un *consensus* europeo circa la necessità di considerare pure le esigenze delle generazioni future nell'azione concernente la tutela ambientale (e non solo), il che potrebbe incidere positivamente anche sull'evoluzione della giurisprudenza di Strasburgo in questo ambito.

⁶⁴ Cfr., Corte Costituzionale, sentenza 18 del 2019; Corte costituzionale, sentenza n. 115 del 2020. Relativamente alla sentenza n. 18, cfr., A. SAITTA, *Dal bilancio quale "bene pubblico" alla "responsabilità costituzionale e democratica" e "intergenerazionale"*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2019, 216 ss.; G. BOGGERO, *La Corte costituzionale mette un freno al deficit spending degli enti locali che danneggia le generazioni presenti e future*, in *Diritti-comparati.it*, 2019.

⁶⁵ Cfr., M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2021, 285 ss., 311





Poiché la questione ambientale «costringe il diritto a confrontarsi con una sorta di rimescolamento spazio-temporale, in cui le tematiche trattate sono *contemporaneamente* a-croniche e sin-croniche, *attraverso* il tempo e *oltre* lo spazio»⁶⁶, ci si auspica che la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo vada nel senso sopra indicato così da tutelare anche chi oggi non ha voce e da indurre gli Stati a implementare i loro obblighi di *due diligence* e ad assumersi una responsabilità che non è più rinviabile⁶⁷. Le decisioni che il giudice di Strasburgo adotterà sui ricorsi inerenti al cambiamento climatico, a partire dal caso *Duarte*, costituiranno un importante banco di prova dell'orientamento che la Corte vorrà seguire in materia ambientale e un segnale significativo inviato agli Stati anche in relazione all'adozione del Protocollo proposto dall'Assemblea parlamentare.

⁶⁶ R. BIFULCO, A. D'ALOIA, *Le generazioni future come nuovo paradigma del diritto costituzionale*, R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), op. cit., IX ss., XIII.

⁶⁷ È stato efficacemente evidenziato che in relazione all'equità intergenerazionale «è possibile parlare di una vera e propria regola giuridica, purchè non si imposti la questione in termini di «diritti» delle generazioni future, ma di responsabilità degli Stati nel considerare le esigenze delle generazioni presenti e future tra loro integrate, come parametro per la valutazione dell'effettivo rispetto dell'obbligo di diligenza che le norme internazionali già impongono agli Stati in materia di sviluppo dei processi decisionali di carattere ambientale» (cfr., L. PINESCHI, *Equità intergenerazionale e diritto internazionale dell'ambiente: principio meta-giuridico o regola di diritto?*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, 113 ss., 139). Sulla medesima posizione, nel senso di interpretare l'esigenza di tutela degli interessi delle generazioni future come un *dovere* della generazione presente anziché di un *diritto* delle generazioni future, M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), op. cit., 423 ss.).

