



Papers di
**DIRITTO
EUROPEO**

www.papersdidirittoeuropeo.eu
ISSN 2038-0461

2024, n. 1

DIRETTORE RESPONSABILE

Maria Caterina Baruffi (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Bergamo).

COMITATO DI DIREZIONE

Francesco Bestagno (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano; Consigliere giuridico presso la Rappresentanza permanente d'Italia all'UE); **Andrea Biondi** (Professor of European Law e Director of the Centre of European Law, King's College London); **Fausto Pocar** (Professore emerito, Università di Milano); **Lucia Serena Rossi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna; Giudice della Corte di giustizia dell'Unione europea).

COMITATO SCIENTIFICO

Adelina Adinolfi (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Firenze); **Elisabetta Bani** (Ordinario di Diritto dell'economia, Università di Bergamo); **Matteo Borzaga** (Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Trento); **Susanna Cafaro** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università del Salento); **Laura Calafà** (Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Verona); **Javier Carrascosa González** (Catedrático de Derecho Internacional Privado, Universidad de Murcia); **Luigi Daniele** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Roma "Tor Vergata"); **Angela Di Stasi** (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Salerno); **Davide Diverio** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano); **Franco Ferrari** (Professor of Law e Director of the Center for Transnational Litigation, Arbitration, and Commercial Law, New York University); **Costanza Honorati** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano-Bicocca); **Paola Mori** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro); **Matteo Ortino** (Associato di Diritto dell'economia, Università di Verona); **Carmela Panella** (Ordinario f.r. di Diritto internazionale, Università di Messina); **Lorenzo Schiano di Pepe** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova); **Alessandra Silveira** (Profesora Asociada e Directora do Centro de Estudos em Direito da União Europeia, Universidade do Minho); **Eleanor Spaventa** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Bocconi" di Milano); **Stefano Troiano** (Ordinario di Diritto privato, Università di Verona); **Michele Vellano** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino).
Segretario: **Caterina Fratea** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona).

COMITATO DEI REVISORI

Stefano Amadeo (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Trieste); **Bruno Barel** (Associato f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova); **Silvia Borelli** (Associato di Diritto del lavoro, Università di Ferrara); **Laura Carpaneto** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova); **Marina Castellaneta** (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Bari "Aldo Moro"); **Federico Casolari** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Gianluca Contaldi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Macerata); **Matteo De Poli** (Ordinario di Diritto dell'economia, Università di Bologna); **Giacomo di Federico** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Fabio Ferraro** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Napoli "Federico II"); **Daniele Gallo** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, LUISS Guido Carli); **Pietro Manzini** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Silvia Marino** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università dell'Insubria); **Emanuela Pistoia** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo); **Francesca Ragno** (Ordinario di Diritto internazionale, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Carola Ricci** (Associato di Diritto internazionale, Università di Pavia); **Giulia Rossolillo** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Pavia); **Vincenzo Salvatore** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università dell'Insubria); **Andrea Santini** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano); **Cristina Schepisi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Napoli "Parthenope"); **Martin Schmidt-Kessel** (Lehrstuhl für Deutsches und Europäisches Verbraucherrecht und Privatrecht sowie Rechtsvergleichung, Universität Bayreuth); **Chiara Enrica Tuo** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova).

COMITATO EDITORIALE

Diletta Danieli (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona); **Simone Marinai** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa); **Teresa Maria Moschetta** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Roma Tre); **Rossana Palladino** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno); **Cinzia Peraro** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Bergamo); **Federica Persano** (Ricercatore di Diritto internazionale, Università di Bergamo); **Angela Maria Romito** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Bari "Aldo Moro"); **Sandra Winkler** (Associato di Diritto della famiglia, Università di Rijeka).

REDAZIONE

Valeria Amenta (Dottoranda di ricerca in Scienze giuridiche europee e internazionali, Università di Verona).
Responsabile: **Isolde Quadranti** (Documentalista, Centro di documentazione europea, Università di Verona).

I contributi sono sottoposti ad un procedimento di revisione tra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).
Non sono sottoposti a referaggio esclusivamente i contributi di professori emeriti, di professori ordinari in quiescenza e di giudici di giurisdizioni superiori e internazionali.

Fascicolo 2024, n. 1

INDICE

Maria Caterina Baruffi e Ruggiero Cafari Panico <i>Editoriale. Le sfide dell'Europa: l'ora delle riforme</i>	1
Ennio Triggiani <i>Il diritto umano a un ambiente pulito, sano e sostenibile</i>	17
Lina Panella <i>La tutela delle persone nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo</i>	47
Angela Di Stasi <i>A margine della più ampia vetero-nova quaestio relativa alla soggettività internazionale dell'individuo. Qualche considerazione con riferimento alla legittimazione all'azione nel sistema CEDU</i>	95
Giulia Rossolillo <i>Ricongiungimento familiare e Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea</i>	121
Giacomo Biagioni <i>Libera circolazione delle persone tra estradizione e mandato d'arresto europeo nello spazio giudiziario europeo «allargato»</i>	135
Alice Pisapia <i>Il locus standi delle associazioni per la tutela di interessi collettivi. Evoluzioni giurisprudenziali tra tutela ambientale e tutela dei dati personali</i>	159
Alessandro Rosanò <i>Promozione della salute mentale dei lavoratori nel diritto dell'Unione europea: considerazioni de iure condito e de iure condendo</i>	185

Il diritto umano a un ambiente pulito, sano e sostenibile

Ennio Triggiani*

SOMMARIO: 1. La risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 2022: ambiente quale diritto umano universale. – 2. L'ecicidio come crimine internazionale. – 3. La *Conference of Parties* nel quadro dell'UNFCCC. – 4. Cambiamenti climatici e fenomeni migratori. L'accordo sull'alto mare. – 5. Attuazione e tutela giurisdizionale delle norme esistenti. La rappresentanza giudiziale delle generazioni future. – 6. Quale tutela grazie alle giurisdizioni internazionali? – 7. L'Unione europea e il principio di «integrazione ambientale». – 8. Conclusioni.

1. La risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 2022: ambiente quale diritto umano universale.

La Terra, in un immaginario colloquio con tutti noi suoi abitanti, ricorderebbe i continui, drammatici e inascoltati moniti che ci invia sulle nefaste conseguenze dei cambiamenti climatici da noi indotti; concluderebbe, amaramente, che, alla fine, essa comunque continuerà ad esistere ma l'umanità non sopravviverebbe. Ecco perché il diritto ad un ambiente sano, pulito e sostenibile è un diritto non solo di ogni persona ma, allo stesso tempo, dell'intera umanità in quanto tale, e quindi universale. Infatti, solo chi è cieco, ma ce ne sono troppi, non riesce a vedere i disastri progressivamente indotti dai cambiamenti climatici e dall'ebollizione globale, come è stata definita dal Segretario generale delle Nazioni Unite António Guterres.

Gli scienziati del «Club di Roma» invocano da tempo un modello «Earth4All», una Terra per tutti, pensando soprattutto ai tantissimi che oggi soffrono e che pagheranno per primi il prezzo della catastrofe climatica¹. Ma anche chi sta nella parte più fortunata del mondo, il miliardo di persone che consuma il 70 per cento delle risorse del pianeta, deve rendersi conto che un mondo non in grado di risolvere questi problemi è destinato ad essere travolto, più di quanto già oggi non accada, oltre che da bufere e inondazioni o al contrario da crescente siccità, dalle proteste sociali e sarà invaso da migranti disperati alla salvaguardia del loro diritto alla vita.

* Professore emerito di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”.

¹ S. DIXSON-DECLÈVE, O. GAFFNEY, J. GHOSH, J. RANDERS, J. ROCKSTRÖM, P. ESPEN STOKNES (a cura di), *Rapporto al Club di Roma. Earth for All – Una Terra per tutti*, Milano, 2022. Il Club di Roma, fondato nel 1972 da Aurelio Peccei, pubblicava in quell'anno il suo primo rapporto «[The Limits to Growth](#)», indicando al mondo che l'umanità avrebbe dovuto prendere coscienza al più presto del fatto che viviamo su un pianeta dai limiti fisici ben precisi. Il rapporto fu realizzato dal *team* del *System Dynamics Group* del *Massachusetts Institute of Technology* (MIT) e presentato alla sede della *Smithsonian Institution* a Washington il 2 marzo 1972.

Farsi carico della non più rinviabile transizione ecologica è una scelta indispensabile. A tal fine sarebbe però necessaria una ferma volontà dei decisori politici, anche se il dissacrante attore e comico francese Coluche (Michel Colucci) sosteneva che un vero ecologista sarebbe divenuto presidente solo se avessero votato anche gli alberi, la particolare intelligenza dei quali è d'altronde attestata da grandi botanici (come Francis Hallé)²; il che richiama l'affiorare dei cosiddetti «diritti dell'ambiente» (contrapposti ai «diritti all'ambiente») assegnati alla stessa natura, da proteggere di per sé, indipendentemente dal suo valore per gli esseri umani.

Comunque, i diritti individuali e sociali non sono separabili dai doveri. Si tratta della classica situazione nella quale il locale, dove in ampia misura si dovrebbe ottemperare ai doveri, si sposa inevitabilmente con il globale. Del resto, è ormai pacifico anche per l'ordinamento giuridico internazionale che per l'umanità l'ambiente costituisce una questione prioritaria ed è, sempre più, centro di imputazione di diritti universali; cosicché, tutto quanto lo riguarda cancella il sovranismo, vero imbroglio culturale e politico, che risulta in palese contraddizione con le azioni, necessariamente sovranazionali, utili per difendere la nostra Terra.

È recente testimonianza di questa prospettiva, nel quadro della terza generazione dei diritti umani, la storica risoluzione 76/300 con cui il 28 luglio 2022 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite, affermando la centralità della persona, con 19 considerando e quattro previsioni normative, ha qualificato l'accesso ad un ambiente pulito, salubre e sostenibile quale «diritto umano universale»; esso è ritenuto fondamentale per affrontare la crisi planetaria dovuta a cambiamenti climatici, perdita di biodiversità, accumulazione di sostanze inquinanti e rifiuti³.

Del resto, in precedenza, nel settembre 2015, erano stati adottati, con apposita risoluzione 70/1, l'«Agenda globale per lo sviluppo sostenibile» e gli «Obiettivi di sviluppo sostenibile» (*Sustainable Development Goals – SDGs*)⁴, da raggiungere entro il 2030, sostituendo i precedenti «Obiettivi di sviluppo del millennio» (*Millennium*

² «Gli alberi sono un modello di intelligenza, autonomia, longevità e cooperazione» (F. HALLÉ, *In difesa dell'albero*, Milano, 2022).

³ *Resolution adopted by the General Assembly on 28 July 2022, The human right to a clean, healthy and sustainable environment*, UN Doc. [A/RES/76/300](#). La risoluzione è stata approvata con la vasta maggioranza di 161 voti a favore e solo otto astensioni. Alla base del testo adottato sono i principi quadro sui diritti umani e l'ambiente elaborati nel 2018 dal Relatore speciale dell'ONU avente il mandato di studiare gli obblighi in materia di diritti umani riguardanti il godimento di un ambiente sano (*Issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment, Report of Special Rapporteur*, UN Doc. [A/HRC/40/55](#)). La risoluzione era stata anticipata, nell'ottobre del 2021, da una risoluzione dello *Human Rights Council* delle Nazioni Unite con cui per la prima volta si riconosce che il cambiamento climatico, l'ambiente la crisi e la perdita di biodiversità producono impatti negativi sul godimento di tutti i diritti umani, «compresi il diritto alla vita, al godimento supremo livello raggiungibile di salute fisica e mentale, ad un tenore di vita adeguato, ad un'alimentazione adeguata, agli alloggi, all'acqua potabile sicura e ai servizi igienico-sanitari e alla partecipazione alla vita culturale, per il presente e generazioni future» (*Resolution adopted by the Human Rights Council on 8 October 2021, The human right to a clean, healthy and sustainable environment*, UN Doc. [A/HRC/RES/48/13](#)).

⁴ *Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, UN Doc. [A/RES/70/1](#).

Development Goals – MDGs) e comprendendo 169 traguardi e 17 obiettivi, interconnessi e indivisibili, nel bilanciare le tre dimensioni: crescita economica, inclusione sociale, tutela dell'ambiente⁵.

Con la citata risoluzione del 2022 l'Assemblea generale ha quindi invitato gli Stati, le organizzazioni internazionali, le imprese commerciali e le altre parti interessate a uno sforzo collettivo adottando incisive politiche, potenziando la cooperazione internazionale, rafforzando la *capacity-building* e continuando a condividere le buone prassi al fine di intensificare gli sforzi volti ad assicurare un ambiente pulito, sano e sostenibile per tutti.

In proposito, è interessante notare l'inclusione delle imprese commerciali tra i soggetti invitati ad un maggiore impegno al fine di assicurare la realizzazione del diritto appena sancito. Ci si riferisce, quindi, alla responsabilità sociale dell'impresa, anche nella sua specifica espressione di «società benefit», che deve tener conto del benessere non solo dei propri azionisti ma di tutte le parti interessate, come i dipendenti, i clienti, i fornitori, le comunità locali ove essa opera introducendo a fianco del bilancio civilistico quello sociale⁶.

D'altronde, anche nella *World Trade Organization* viene ribadito, già nel preambolo dell'accordo istitutivo⁷, che le misure commerciali debbano essere compatibili con lo sviluppo sostenibile e che il sistema stesso debba essere meglio «tarato» sulle esigenze di tutela dell'ambiente⁸. E le parti contraenti, già in occasione della conferenza ministeriale di Marrakech del 1994 a conclusione dell'*Uruguay Round*, decisero di creare un comitato per il commercio e l'ambiente (*Committee on Trade and Environment* – CTE). Esso è stato incaricato di individuare la relazione esistente tra misure commerciali e misure ambientali, al fine di promuovere uno sviluppo sostenibile e di formulare raccomandazioni in merito all'eventualità di apportare modifiche alle disposizioni del sistema commerciale multilaterale.

⁵ Ogni anno, in occasione dello *High Level Political Forum* (HLPF, istituito dalle Nazioni Unite nel 2012), gli Stati sono invitati a presentare l'esame volontario nazionale (*Voluntary National Review* – VNR). La VNR è un processo di revisione volontaria e autonoma svolto dai paesi membri delle Nazioni Unite per valutare e presentare i progressi compiuti nell'attuazione dell'Agenda 2030 e dei relativi Obiettivi di sviluppo sostenibile. La VNR viene presentata durante l'HLPF, che offre agli Stati membri, alle organizzazioni internazionali e alla società civile la possibilità di scambiare informazioni e promuovere il dialogo sull'attuazione degli SDGs. Similmente alle VNR, gli esami volontari locali (*Voluntary Local Review* – VLR) sono revisioni volontarie condotte dalle amministrazioni territoriali per valutare e presentare i progressi compiuti a livello locale nella realizzazione degli Obiettivi di sviluppo sostenibile. Le VLR rappresentano quindi un'iniziativa spontanea delle amministrazioni locali per rendicontare i propri sforzi e impegni verso lo sviluppo sostenibile.

⁶ Rispetto a tale problematica è utile segnalare i precedenti principi guida dell'ONU su imprese e diritti umani del 2017 (*Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie, Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework*, UN Doc. [A/HRC/17/31](#)).

⁷ Il testo dell'accordo è reperibile [online](#).

⁸ Nel quadro della WTO il principio di precauzione, in particolare, viene in rilievo nell'ambito dell'accordo sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie ([accordo SPS](#)) e nell'accordo sugli ostacoli tecnici agli scambi ([accordo TBT](#)).

Non si è, però, registrata nel corso degli anni l'adozione di atti idonei a dare attuazione agli importanti principi affermati. Nonostante ciò, il procedimento di soluzione delle controversie di Marrakech è stato spesso capace di produrre decisioni significative in ordine al rapporto tra commercio e ambiente grazie all'applicazione dell'art. XX GATT, la clausola sulle eccezioni generali dell'accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio (GATT)⁹. E si pensi soprattutto alle disposizioni in materia di sovvenzioni e misure compensative invocate nell'ambito di dispute relative all'introduzione di massicci programmi di sostegno alle energie rinnovabili e, più in generale, alla proliferazione di misure di politica industriale c.d. *green*.

Tuttavia, permangono le divergenze (soprattutto tra nord e sud del mondo) sulle modalità di collegamento tra accordi globali di tutela ambientale esistenti e sistema WTO in ordine alla efficacia delle relative decisioni.

Tornando alla risoluzione del 2022, è stato sancito lo stretto collegamento fra tutela dell'ambiente ed effettivo godimento di tutti i diritti umani a partire da quelli alla vita e alla dignità. In altri termini, il diritto ad un ambiente sano si somma agli altri diritti già riconosciuti nella Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948¹⁰, colmando una grave lacuna esistente, e, come già avvenuto per questa, potenzia la forza giuridica delle norme sia internazionali che nazionali esistenti, ne indirizza la portata interpretativa e ne sollecita l'adozione di ulteriori.

Ricordiamo, in proposito, l'importante precedente con cui il 29 luglio 2010 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite aveva adottato la risoluzione con cui sancì l'accesso all'acqua potabile pulita, sicura e igienica quale diritto umano essenziale per il pieno godimento della vita e degli altri diritti umani¹¹.

In questo solco si inserisce anche un altro importante pilastro giuridico. Nell'agosto 2023 la Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia¹² ha ufficialmente riconosciuto il diritto dei bambini a un ambiente sano, pulito e sostenibile. La decisione è arrivata attraverso il *Committee on the Rights of the Child* (CRC) il quale, nel *General Comment No. 26*¹³ afferma che «[u]n ambiente pulito, sano e sostenibile è sia un diritto umano in sé sia necessario per godere appieno di una vasta gamma di diritti dei bambini». I bambini e le bambine dovrebbero essere adeguatamente informati rispetto ai rischi ambientali e

⁹ Il testo del GATT è reperibile [online](#).

¹⁰ Il testo della Dichiarazione è reperibile [online](#).

¹¹ *Resolution adopted by the General Assembly on 28 July 2010, The human right to water and sanitation*, UN Doc. [A/RES/64/292](#). Essa ha influenzato l'azione di molti governi, che hanno adottato idonee leggi e anche modificato le costituzioni. L'impatto della decisione è stato significativo anche in Italia, unico paese in Europa nel quale è stato indetto con grande successo nel 2011 un *referendum* con cui si chiedeva allo Stato un servizio idrico pubblico integrato e gestito con strumenti di democrazia partecipata e non basato sul profitto. Purtroppo, il risultato è stato ampiamente disatteso.

¹² Il testo della Convenzione è reperibile [online](#).

¹³ [General Comment No. 26 \(2023\) on children's rights and the environment with a special focus on climate change](#).

climatici ed essere inclusi nei processi decisionali. Il documento fornisce ad essi una base più solida nel diritto internazionale per far valere i loro diritti a un ambiente sano.

Per la Convenzione, ratificata da 196 paesi, l'allargamento alla questione climatico-ambientale è un passo avanti vitale, che impone agli Stati la responsabilità non solo della protezione dei diritti dei bambini dai danni immediati ma anche dalle prevedibili violazioni dei loro diritti in futuro, dovute agli atti o all'inerzia degli Stati¹⁴.

2. L'ecocidio come crimine internazionale.

La qualificazione di un ambiente sano, pulito e sostenibile quale diritto umano universale rafforza, senza alcun dubbio, la necessità di predisporre non solo norme di progressiva efficacia ma, soprattutto, strumenti di garanzia effettiva a livello sia nazionale che internazionale. Il *Global Climate Litigation Report* del 27 luglio 2023¹⁵, che segnala le tendenze globali del contenzioso in materia di cambiamenti climatici e inquinamento aggiornando i precedenti rapporti del 2017¹⁶ e del 2020¹⁷, fornisce un dato interessante. A dicembre 2022 e in forte crescita, sono stati depositati 2.180 casi relativi al clima in 65 giurisdizioni, tra cui corti internazionali e regionali, tribunali, organi quasi giudiziari o altri organi giudicanti, come le procedure speciali presso le Nazioni Unite e i tribunali arbitrali. Inoltre, si amplia l'area geografica in cui si svolgono le controversie sul clima.

Tale opportuna proliferazione di ricorsi, sulla quale si tornerà nel par. 5, sottolinea l'insoddisfazione, presso vari strati di popolazione, nei confronti di una insufficiente applicazione fisiologica delle norme vigenti in materia nonché l'aspirazione, di fronte alle drammatiche conseguenze delle ferite inferte all'ambiente, di rendere più gravi e più efficacemente perseguibili le relative responsabilità. Si comprende, allora, la ragione per cui ormai da anni si parla della figura dell'«ecocidio»¹⁸ nel senso di una sua qualificazione come crimine climatico internazionale, oggetto di autonoma incriminazione, nello statuto

¹⁴ Vedremo, in seguito, i relativi riflessi riguardo alla diffusa presenza di minori nelle azioni processuali a difesa dell'ambiente.

¹⁵ United Nations Environment Programme, *Global Climate Litigation Report: 2023 Status Review*, reperibile [online](#). Le principali tendenze identificate nel rapporto includono: (i) un numero crescente di casi che fanno affidamento sui diritti umani sanciti dal diritto internazionale e dalle costituzioni nazionali per imporre un'azione per il clima; (ii) sfidare l'applicazione (e la mancata applicazione) a livello nazionale delle leggi e delle politiche legate al clima; (iii) cercare di mantenere i combustibili fossili e i pozzi di assorbimento del carbonio nel sottosuolo; (iv) rivendicare la responsabilità delle imprese per i danni climatici; (v) sostenere una maggiore divulgazione sul clima e la fine del *greenwashing* sul tema del cambiamento climatico e della transizione energetica; (vi) affrontare il mancato adattamento e l'impatto dell'adattamento.

¹⁶ UN Environment Environment Programme, *Annual Report 2017*, reperibile [online](#).

¹⁷ UN Environment Environment Programme, International Environmental Technology Centre (IETC), *Annual Report 2020*, reperibile [online](#).

¹⁸ Ecocidio deriva dalla parola greca *oikos*, casa, e dal verbo latino *caedere*, distruggere, uccidere. Letteralmente indica la distruzione della casa comune, la Terra. Il concetto di ecocidio fece la sua apparizione in relazione ai danni ambientali causati dall'agente arancio usato dagli Stati Uniti durante la guerra del Vietnam.

della Corte penale internazionale¹⁹. È noto che attualmente – ai sensi dell’art. 8, par. 2, lett. *b*, iv – esso si commette qualora venga lanciato «deliberatamente un attacco nella consapevolezza che avrà come conseguenza incidentale la perdita di vite umane tra la popolazione civile o lesioni a civili o danni a proprietà civili, ovvero danni estesi, duraturi e gravi all’ambiente naturale che siano manifestamente eccessivi rispetto al complessivo concreto e diretto vantaggio militare previsto».

Per la norma, tuttavia, la tutela dell’ambiente è condizionata all’accertamento della sussistenza del conflitto armato di carattere internazionale e del danno manifestamente sproporzionato rispetto ai vantaggi militari concreti e diretti previsti. Quindi, l’ambiente rileva, attualmente, solo in relazione ai conflitti armati e ai crimini di guerra, nel senso che l’entità dei danni ambientali può essere presa in considerazione per stabilire quanto siano gravi i crimini di genocidio, contro l’umanità, di guerra e di aggressione. Si tratta di un approccio, pur importante, ma sempre in ottica antropocentrica e non in funzione dell’ambiente in quanto tale.

La Corte penale internazionale può, inoltre, perseguire esclusivamente la condotta di persone fisiche accusate di finanziare, permettere o causare gravi danni ambientali. Invece, grandi società e aziende, pur perseverando con pratiche che hanno un comprovato effetto negativo sull’ambiente, riescono facilmente a sfuggire alle maglie delle legislazioni ambientali nazionali, spesso semplicemente mettendo preventivamente a bilancio una quota da destinare a eventuali cause civili o risarcimenti.

Pertanto, nel dibattito sulla criminalizzazione dell’ecocidio, si avverte la necessità di qualificarlo come crimine internazionale anche in tempo di pace e non come conseguenza di una situazione bellica. In particolare, il movimento *End Ecocide on Earth*²⁰ ha formato un gruppo di esperti con il compito di redigere un documento contenente il testo diretto a introdurre una serie di emendamenti allo statuto di Roma includenti il reato di ecocidio; a tal fine, viene sollecitata la convocazione di una conferenza di revisione dello statuto. In particolare, si propone di inserire all’art. 5, come quinto crimine, l’ecocidio, di aggiungere un art. 8 *ter* e di introdurre le necessarie modifiche all’art. 9 per specificarne i contenuti²¹. Tali modifiche, peraltro, sancendo con maggiore forza una presa di coscienza della stretta interdipendenza tra gli esseri umani e la natura, aprirebbero le porte a una giustizia preventiva attraverso l’istituzione di meccanismi di controllo ambientale e sanitario su scala globale.

Sulla stessa linea, il Parlamento europeo con risoluzione del 20 gennaio 2021²² aveva sollecitato un analogo risultato e il 27 febbraio 2024 ha approvato in prima lettura

¹⁹ Il testo dello statuto, entrato in vigore il 2 luglio 2002, è reperibile [online](#).

²⁰ Cfr. il sito <https://www.endecocide.org/en/>. La fondatrice di *Earth Law Alliance* fu Polly Higgins.

²¹ Il testo completo e le ulteriori modifiche proposte sono reperibili [online](#).

²² Risoluzione del Parlamento europeo del 20 gennaio 2021 sull’intelligenza artificiale: questioni relative all’interpretazione e applicazione del diritto internazionale nella misura in cui l’UE è interessata relativamente agli impieghi civili e militari e all’autorità dello Stato al di fuori dell’ambito della giustizia penale (2020/2013(INI)).

l'ampia modifica della direttiva sulla tutela penale dell'ambiente del 2008, divenuta ormai obsoleta e con effetti molto limitati²³. Il nuovo testo, determinando un indubbio salto di qualità, prevede anche ulteriori reati, fra i quali figurano il commercio illegale di legname, l'esaurimento delle risorse idriche, le gravi violazioni della legislazione dell'UE in materia di sostanze chimiche e l'inquinamento provocato dalle navi. I deputati hanno voluto inserire nel testo anche i cosiddetti «reati qualificati», vale a dire quelli che portano alla distruzione di un ecosistema e sono quindi paragonabili all'ecocidio (ad esempio, incendi boschivi su vasta scala o l'inquinamento diffuso di aria, acqua e suolo). Si tratta, proprio a difesa dei diritti fondamentali dei cittadini, di avere a disposizione sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive nei confronti sia di azioni che di omissioni nonché attraverso una complementarità tra diritto penale e diritto amministrativo²⁴.

3. La Conference of Parties nel quadro dell'UNFCCC.

Non si può negare che oggi esista, ormai, un'ampia produzione normativa espressa, anzitutto, dalla comunità internazionale. È sufficiente ricordare le varie conferenze sull'ambiente a partire da quella di Stoccolma del 1972 fino al trattato di Parigi del 2015²⁵ adottato in occasione della ventunesima conferenza delle parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (*United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC*)²⁶. La sua finalità, come è noto, consiste nel limitare il riscaldamento globale, riducendo drasticamente le emissioni di gas serra e così raggiungendo un mondo climaticamente neutro entro la metà del secolo. Si prevede, a tal fine, uno specifico ruolo delle città, delle regioni e degli enti locali, ricordando che il 31 ottobre si celebra l'annuale *World City Day* istituito in tal senso dalla Nazioni Unite.

Ma appaiono impegni spesso scritti sull'acqua, per di più sempre più inquinata. La COP (*Conference of Parties*) 27, tenuta a Sharm el-Sheikh nell'ottobre 2022, costituì l'ennesimo sostanziale fallimento con l'unico risultato raggiunto, basato sul noto principio ambientale «chi inquina paga», del riconoscimento a favore dei paesi più poveri,

²³ [Direttiva 2008/99/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, sulla tutela penale dell'ambiente. Il nuovo testo, in cui si fa riferimento all'impegno comunque già assunto dal rappresentante del Consiglio, è contenuto nella risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 27 febbraio 2024 sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla tutela penale dell'ambiente, che sostituisce la direttiva 2008/99/CE (COM(2021)0851 – C9-0466/2021 – [2021/0422\(COD\)](#)).

²⁴ I reati ambientali commessi da persone fisiche e rappresentanti d'impresa saranno punibili con la reclusione, a seconda della durata, della gravità o della reversibilità del danno. Per i reati qualificati (art. 3, par. 3) il massimo è di otto anni di reclusione, per quelli che causano la morte di una persona dieci anni e per tutti gli altri cinque o tre anni. Tutti i trasgressori saranno tenuti a risarcire il danno causato e ripristinare l'ambiente danneggiato, oltre a possibili sanzioni pecuniarie. Per le imprese l'importo dipenderà dalla natura del reato: potrà essere pari al tre o cinque per cento del fatturato annuo mondiale o, in alternativa, a 24 o 40 milioni di euro. Gli Stati membri potranno decidere se perseguire i reati commessi al di fuori del loro territorio.

²⁵ Il testo del trattato è reperibile [online](#).

²⁶ Il testo della Convenzione quadro è reperibile [online](#).

vittime immediate dei cambiamenti climatici, di un fondo quale risarcimento per i danni loro prodotti dalla incosciente produzione di emissioni inquinanti da parte dei paesi cosiddetti sviluppati.

Da tale fondo (*Loss and Damage*), reso finalmente operativo²⁷, si è però ripartiti e, per fortuna, la COP 28 di Dubai del 13 dicembre 2023 ha registrato un, per quanto parziale, insperato successo. Infatti, per la prima volta è stato ufficializzato l'obiettivo di uscita, sia pure progressiva, «in modo ordinato ed equo», dai combustibili fossili²⁸. Non era mai successo in passato. Tale «transitioning away from fossil fuels» è, tuttavia, meno impegnativa del proposto «phase-out» e, inoltre, manca una vera tabella di marcia per raggiungere il citato obiettivo. Si registra, pertanto, un processo di transizione dalle fonti fossili quale classico compromesso per superare il rischio di un ulteriore e irresponsabile nulla di fatto nonostante il collasso climatico già in atto. Tale punto di partenza, certamente non d'arrivo, dovrà ora essere declinato nei piani nazionali di decarbonizzazione degli Stati che hanno partecipato alla COP 28.

Inoltre, ai fini della riduzione delle emissioni sono stati raggiunti due accordi. Il primo, *Declaration to Triple Nuclear Energy*²⁹ è stato siglato da 22 paesi (tra i quali Stati Uniti, Giappone, Regno Unito, Emirati Arabi, Corea del Sud, Francia) e implica l'impegno di triplicare la capacità nucleare entro il 2050 attraverso piccoli reattori modulari e altri reattori avanzati per la produzione di energia. L'intento è di realizzare un mix energetico sostenibile, economico, sicuro ed equo in tutto il mondo. Il secondo, *Global Renewables and Energy Efficiency Pledge*³⁰ è stato firmato da 121 Stati e, confluito nella dichiarazione finale della COP, ha come obiettivo la triplicazione della capacità rinnovabile e il raddoppio degli incrementi di efficienza energetica addirittura entro il 2030. Con ciò si afferma che l'energia è indissolubilmente legata a tutti gli

²⁷ È stato deciso un finanziamento iniziale di 429 milioni di dollari, la metà dei quali arriveranno dall'Unione europea, di cui 100 milioni di dollari dalla Germania. Ci sono anche 51 milioni di dollari dal Regno Unito, 17,5 milioni di dollari dagli Stati Uniti e 10 milioni di dollari dal Giappone, oltre a 100 milioni di dollari dagli Emirati Arabi Uniti. Si tratta, ovviamente, di cifre del tutto insufficienti ma comunque il Fondo esiste e si evince la disponibilità di alimentarlo ulteriormente in futuro. Peraltro, nel sistema delle Nazioni Unite sono operanti, in materia, altri quattro fondi, tre dei quali creati nel 2001. Si tratta dell'*Adaptation Fund*, appunto per l'adattamento climatico, che consente ai paesi in via di sviluppo di ricevere finanziamenti senza dover passare attraverso intermediari finanziari; del *Least Developed Countries Fund*, che fornisce sostegno all'adattamento esclusivamente per i paesi meno sviluppati, i 46 paesi più poveri del mondo ed è gestito dal fondo globale per l'ambiente; dello *Special Climate Change Fund* il quale dispone di quattro finestre di finanziamento: a) adattamento ai cambiamenti climatici; b) trasferimento tecnologico; c) mitigazione in settori selezionati, tra cui l'energia, i trasporti, l'industria, l'agricoltura, la silvicoltura e la gestione dei rifiuti; e d) diversificazione economica dei paesi dipendenti dai combustibili fossili. Infine, nel 2010 è nato il *Green Climate Fund*, il più grande fondo multilaterale per il clima al mondo dedicato ai cambiamenti climatici. Esso fornisce finanziamenti per l'adattamento e la mitigazione ai paesi in via di sviluppo ed opera su cicli di rifornimento quadriennali.

²⁸ «Transitioning away from fossil fuels in energy systems, in a just, orderly and equitable manner, accelerating action in this critical decade, so as to achieve net zero by 2050 in keeping with the science»: *Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement, Outcome of the first global stocktake, 2023*, par. 28, lett. d, reperibile [online](#).

²⁹ Il testo dell'accordo è reperibile [online](#).

³⁰ Il testo dell'accordo è reperibile [online](#).

obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite nella speranza di creare nuovi posti di lavoro, migliorare la vita e i mezzi di sussistenza e dare potere alle persone, alle comunità e alle società. Certo, tutto dipenderà, come sempre, dalla effettiva volontà politica dei governi nel dare seguito agli impegni presi.

Nel complesso, resta il problema dei costi legati alla trasformazione, per cui la finanza climatica sarà il tema principale della COP 29 del 2024 che si terrà a Baku, in Azerbaigian.

4. Cambiamenti climatici e fenomeni migratori. L'accordo sull'alto mare.

La stretta connessione sussistente tra tutela dell'ambiente e tutela dei diritti umani sta emergendo anche rispetto ai fenomeni migratori. Il 24 ottobre 2019 lo *United Nations Human Rights Committee* ha pubblicato le sue opinioni sul caso *Ioane Teitiota c. Nuova Zelanda*, riguardante la denuncia di un cittadino di uno degli *small islands states*, richiedente asilo a causa degli effetti del cambiamento climatico. Il comitato, per la prima volta, ha riconosciuto che il rimpatrio forzato di una persona in un luogo in cui la sua vita sarebbe a rischio a causa degli effetti negativi del cambiamento climatico può violare il diritto alla vita, di cui all'art. 6 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, nonché la procedura del relativo protocollo³¹. I cambiamenti climatici, difatti, producono effetti determinanti che possono innescare l'obbligo di *non-refoulement*, per cui nessuno può essere espulso se un eventuale rimpatrio nel paese di origine comporti un serio rischio di persecuzione o di grave danno.

E proprio con riferimento alle opinioni del comitato, la nostra Cassazione, con ordinanza del 2021, in assenza di più specifiche misure ha colmato la lacuna ravvisabile nell'ordinamento internazionale ricorrendo all'istituto della protezione umanitaria. Per cui il ricorso di un cittadino proveniente dalla zona del delta del Niger è stato accolto nella necessità di dover apprestare una tutela del diritto alla vita di fronte alle minacce derivanti dal prodursi di disastri naturali³².

È quindi evidente che non esiste, attualmente, una specifica e adeguata protezione legislativa di carattere internazionale per questa tipologia di migranti; anche se, prima che la necessaria tutela giuridica sarebbe prioritaria una prevenzione dalle gravi ferite inferte all'ambiente attraverso adeguati interventi concreti a protezione dello stesso.

³¹ UN Human Rights Committee (HRC), *Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2728/2016*, [CCPR/C/127/D/2728/2016](#), 23 September 2020, par. 9.3. Il comitato aveva già affermato negli anni precedenti, nel *General Comment No. 36 on Article 6: right to life* del 2019, che il diritto alla vita non è limitato alla mera esistenza, ma comprende un campo di applicazione più ampio, per essere esente da atti e omissioni che sono destinati o possono essere tenuti a causare la loro morte innaturale o prematura, e di godere di una vita dignitosa.

³² Corte di cassazione, sez. II civ., [ordinanza del 24 febbraio 2021, n. 5022](#). In precedenza, la Cassazione, rispetto a un ricorso di un cittadino del Bangladesh già aveva affermato il principio per il quale, nel valutare le richieste di protezione internazionale, dovevano essere esaminate le condizioni climatiche del paese di origine (Corte di cassazione, sez. III civ., [ordinanza dell'11 novembre 2020, n. 25143](#)).

D'altronde, ancora non è riconosciuta, nel sistema delle organizzazioni internazionali, la stessa denominazione di «rifugiati ambientali». Sia la *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) che l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) preferiscono definire «sfollati dell'ambiente» (*environmental displaced person*), intendendo sia quelle persone sfollate all'interno del proprio paese sia quelle che si sono mosse attraverso le frontiere internazionali a causa della degradazione, del deterioramento o la distruzione dell'ambiente. In particolare, secondo l'UNHCR una iniziativa diretta a modificare la Convenzione del 1951 sui rifugiati per estenderne il significato nell'attuale contesto politico potrebbe minare il vigente regime giuridico internazionale per la protezione dei rifugiati, i cui diritti e doveri sono chiaramente definiti e compresi³³.

Ed ancora, a proposito del mare – quotidianamente scenario di vittime dei viaggi verso un futuro migliore che non conosceranno mai – dopo anni di trattative, gli Stati membri delle Nazioni Unite hanno finalmente raggiunto il 5 marzo 2023 fra 82 Stati un accordo sulla protezione dell'alto mare³⁴, tesoro fragile e vitale che copre quasi la metà del pianeta. Esso si pone l'obiettivo di garantire la conservazione degli oceani, affrontare il degrado ambientale, combattere i cambiamenti climatici e prevenire la perdita di biodiversità, nonché stabilire delle procedure per la creazione di aree marine protette e modelli per gli studi di impatto ambientale. La difficoltà per l'operatività dell'accordo risiede nel fatto che, come è noto, l'alto mare partendo da 200 miglia nautiche dalle coste è fuori dalle giurisdizioni nazionali e non è soggetto ad un'esclusiva dal punto di vista economico. Con l'accordo, inoltre, si prevede di tutelare le aree protette, che saranno create negli oceani, da tutte le attività economiche e/o i disastri di origine antropica che mettono a rischio l'ecosistema marittimo. I suoi 75 articoli si prefiggono il raggiungimento di cinque obiettivi chiave: proteggere oltre i confini nazionali, pulire gli oceani, gestire in maniera sostenibile gli stock ittici, abbassare le temperature, raggiungere gli obiettivi dell'Agenda 2030.

Il trattato, che entrerà in vigore dopo la ratifica di almeno 60 Stati, è fondamentale per l'attuazione dell'impegno «30x30» assunto durante la COP 15 sulla biodiversità di

³³ V., fra gli altri, il documento UNHCR, *Climate change impacts and cross-border displacement: International refugee law and UNHCR's mandate*, 12 December 2023, reperibile [online](#). Il riferimento è nei *Guiding Principles on Internal Displacement: Addendum to Report of the Representative of the Secretary-General, Mr. Francis M. Deng, submitted pursuant to Commission resolution 1997/39 (E/CN.4/1998/53/Add.2*, 11 February 1998). Interessante è altresì la definizione di «profughi ambientali» fornita da Essam El-Hinnawi, direttore dell'UNEP (programma delle Nazioni Unite sull'ambiente), il quali ritenne che essi fossero da individuare in quelle persone che hanno dovuto forzatamente abbandonare le loro abitazioni per necessità temporanee o permanenti a causa di grandi sconvolgimenti (naturali e/o indotti da mano umana) che hanno messo in pericolo la loro esistenza o danneggiato seriamente la loro qualità di vita (E. EL-HINNAWI, *Environmental Refugees*, United Nations Environment Programme, 1985, p. 4, reperibile [online](#)).

³⁴ Il testo dell'accordo è reperibile [online](#).

Montréal (dicembre 2022) finalizzato alla protezione di almeno il 30 per cento degli oceani entro il 2030³⁵.

5. Attuazione e tutela giurisdizionale delle norme esistenti. La rappresentanza giudiziale delle generazioni future.

Ad ogni modo, il riconoscimento del diritto universale all'ambiente sano è certamente in grado di rafforzare un'ampia legittimazione nell'esigere l'effettiva attuazione delle norme esistenti. Anche sotto la spinta della Convenzione di Aarhus del 1998 (lo strumento internazionale che si occupa dell'accesso alla giustizia in materia ambientale)³⁶, come si è accennato, è ormai molto frequente il ricorso alla via giudiziale per ottenere dai governi il rispetto delle norme esistenti con risultati incoraggianti, come desumibili dalla ormai copiosa giurisprudenza esistente anche di tipo costituzionale.

Se, infatti, è difficile attribuire un carattere imperativo alla normativa generale in materia ambientale, tuttavia è indubbio che essa, partendo dall'ormai indiscutibile obbligo per gli Stati di esercitare la dovuta diligenza, gode di un sostegno generalizzato.

³⁵ L'accordo prevede che le aree terrestri e marine protette, ora rispettivamente al diciassette e al dieci per cento, diventino, appunto, il trenta per cento entro il 2030. Nei prossimi anni, quindi, i paesi firmatari dovranno impegnarsi per dare vita a nuovi parchi e aree marine e porre fine al consumo di suolo, alla cementificazione e alla deforestazione. Il *Global Biodiversity Framework*, inoltre, include la raccolta di duecento miliardi di euro per sostenere politiche volte a difendere e promuovere la biodiversità, mentre almeno venti miliardi saranno destinati ai paesi più poveri. Cifra, questa, che dovrebbe salire a trenta miliardi entro il 2030. La tutela della biodiversità e la rigenerazione degli ecosistemi degradati, poi, saranno sostenuti con l'introduzione di nuovi strumenti economici, come *green bonds* e *biodiversity credits*. Tuttavia, l'accordo non prevede sanzioni particolari per quei paesi che decidono di non rispettarlo. I governi avranno sì il compito di dimostrare i loro progressi nel raggiungimento degli obiettivi con piani nazionali per la biodiversità, simili ai contributi nazionali determinati che i paesi utilizzano per dimostrare i progressi nel raggiungimento dell'accordo sul clima di Parigi, ma l'unico vero meccanismo di copertura del testo sarà l'attenzione, scarsa, della società civile e della politica (UN Environment Programme, *Decision adopted by the Conference of the Parties to the Convention on biological diversity*, doc. [CBD/COP/DEC/15/4](#), 19 December 2022).

³⁶ La Convenzione di Aarhus – il cui testo è reperibile [online](#) – sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale attribuisce al pubblico (individui e associazioni che li rappresentano) il diritto di accedere alle informazioni e di partecipare nelle decisioni in materia ambientale, così come ad avere diritto di ricorso se questi diritti non vengono rispettati. Essa, in vigore dal 30 ottobre 2001, parte dall'idea che un maggiore coinvolgimento e una più forte sensibilizzazione dei cittadini nei confronti dei problemi di tipo ambientale conduca ad un miglioramento della protezione dell'ambiente. Si contribuisce, così, a salvaguardare il diritto di ogni individuo, delle generazioni attuali e di quelle future, di vivere in un ambiente atto ad assicurare la sua salute e il suo benessere. La Comunità europea ha aderito con [decisione del Consiglio](#), del 17 febbraio 2005, relativa alla conclusione, a nome della Comunità europea, della convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale. Si segnala, in proposito, la recentissima sentenza della Corte di giustizia per la quale l'art. 9, parr. 4 e 5, della Convenzione deve essere interpretato nel senso che al fine di garantire il rispetto del requisito della non eccessiva onerosità dei procedimenti giurisdizionali, il giudice chiamato a pronunciarsi sulla condanna alle spese di una parte soccombente, in una controversia in materia ambientale, deve tener conto di tutte le circostanze del caso di specie, ivi compresi l'interesse di tale parte e l'interesse generale connesso alla tutela dell'ambiente (Corte di giustizia, sentenza dell'11 gennaio 2024, [causa C-252/22](#), *Societatea Civilă Profesională de Avocați AB & CD c. Consiliul Județean Suceava ed altri*, ECLI:EU:C:2024:13).

Il che dovrebbe favorire un approccio progressivamente più sensibile al problema da parte delle giurisdizioni nazionali e internazionali sollecitate dalla crescente domanda di giustizia ambientale, come già evidenziato nel citato *Global Climate Litigation Report*³⁷.

Invero, in molti tribunali, partendo dal famoso giudizio della Corte suprema delle Filippine del luglio 1993³⁸, la legittimazione ad agire è stata attribuita a singoli soggetti, addirittura minorenni, anche facendo valere i diritti delle generazioni future³⁹. Più recentemente, merita di essere segnalata la sentenza della Corte suprema della Colombia del 5 aprile 2018, pronunciata in grado di appello nell'ambito di una *acción de tutela* promossa ai sensi dell'art. 86 della *Constitución Política*⁴⁰. L'azione era stata proposta, in maggioranza, da un gruppo di bambini e adolescenti colombiani che, muovendo dal presupposto di essere esposti agli effetti dei cambiamenti climatici in quanto facenti parte della «generazione futura», lamentavano l'inadempimento da parte dello Stato dell'obbligo di contrastare efficacemente la deforestazione in Amazzonia. In particolare, secondo i ricorrenti, tale inadempimento, contribuendo a causare il cambiamento climatico, si traduceva in una violazione dei loro diritti costituzionali, tra cui i diritti alla vita, alla salute e a un ambiente sano.

Nella pronuncia, la Corte suprema ha dichiarato che il progressivo deterioramento dell'ambiente, causato da un modello di sviluppo antropocentrico ed egoista, costituisce una minaccia per i diritti fondamentali delle generazioni presenti e future, che quindi sono direttamente lesi nelle proprie prerogative costituzionali. Quanto alle generazioni future, esse sarebbero titolari di veri e propri diritti fondamentali, con la corrispondente limitazione della libertà d'azione delle generazioni presenti. Appurata l'esistenza di una lesione dei diritti fondamentali dei ricorrenti, la Corte quindi ha ritenuto che lo Stato, omettendo di contrastare efficacemente la deforestazione, fosse venuto meno ai doveri a cui era tenuto in forza dei principi costituzionali di precauzione, equità intergenerazionale e solidarietà, nonché in forza degli obblighi assunti a livello internazionale nel quadro dell'accordo di Parigi.

³⁷ V. *supra*, par. 2.

³⁸ The Philippines Supreme Court, *Minors Oposa v. Secretary of the Department of Environmental and Natural Resources*, in *International Legal Materials*, 1973, pp. 173-206. Sempre nelle Filippine degno di nota è il rapporto pubblicato dalla commissione sui diritti umani nel 2022. Esso contiene i risultati di un'indagine pluriennale e innovativa iniziata nel 2015 in seguito alla presentazione, da parte di diverse ONG e un gruppo di cittadini filippini, di una petizione in cui si evidenzia come il cambiamento climatico indotto dall'uomo ed eventi meteorologici estremi avessero causato la morte di oltre 6.000 filippini e danneggiato milioni di altri. Con la petizione si chiedeva alla commissione di accertare la responsabilità di 47 imprese multinazionali produttrici di combustibili fossili e cemento (le c.d. *Carbon Majors*) per la violazione di numerosi diritti umani del popolo filippino associati agli impatti del cambiamento climatico.

³⁹ Va sottolineata, quale punto di riferimento generale, la *Declaration on the Responsibilities of the Present Generations Towards Future Generations* dell'UNESCO (12 febbraio 1997), il cui testo è reperibile [online](#). In particolare, l'art. 4 è intitolato «Preservation of life on Earth» e l'art. 5 è dedicato alla «Protection of the environment».

⁴⁰ [STC 4360/2018](#), a firma del magistrato Luis Armando Tolosa Villabona.

A tale accordo si è riferita la Corte suprema brasiliana che, con la sentenza del 1° luglio 2022⁴¹, sancendo il dovere costituzionale di proteggere l'ambiente, lo ha esplicitamente equiparato a un trattato sui diritti umani conferendo ad esso, nel proprio ordinamento giuridico, un valore costituzionale⁴².

Di grandissimo rilievo è altresì la sentenza della Corte suprema olandese del 20 dicembre 2019 che sul caso *Olanda c. Urgenda* ha ribadito gli obblighi esistenti in capo alle autorità nazionali sulla base del diritto internazionale dei diritti umani⁴³. Per la Corte, ogni Stato è responsabile per quanto riguarda la tutela della salute e del benessere dei propri cittadini; i cambiamenti climatici, causati dall'uomo, hanno infatti un impatto diretto sulla vita della popolazione e ogni Stato è responsabile limitatamente alla propria quota di emissioni.

In termini analoghi, il Tribunale costituzionale federale tedesco con la sentenza del 24 marzo 2021 (c.d. *Neubauer*), ha affrontato la costituzionalità di alcune disposizioni del *Bundes-Klimaschutzgesetz* (KSG), la legge federale tedesca sul cambiamento climatico adottata nel 2019. La Corte, considerata la mancanza di clausole climatiche nel *Grundgesetz* (la legge fondamentale), ha tuttavia operato un'interpretazione in senso estensivo dell'art. 20A, sostenendo che la protezione della vita e dell'integrità fisica ricomprende anche la protezione contro i danni causati dall'inquinamento ambientale; pertanto, il «dovere di protezione» gravante sullo Stato investe anche la tutela dal cambiamento climatico ed è, correlativamente, idoneo a giustificare un obbligo giuridico oggettivo di tutela nei confronti delle generazioni future⁴⁴.

Sembra, quindi, ormai consolidarsi da parte di molte corti supreme la precisa e generalizzata assunzione di responsabilità di rendere effettiva l'applicazione del *corpus* normativo esistente anche in rappresentanza delle «generazioni future».

In proposito, si è a lungo disquisito su quali possano essere le soluzioni giuridiche per garantire tale rappresentatività, sollecitata da tempo con importanti atti giuridici. Il dovere di protezione delle generazioni future, peraltro, è contenuto da tempo in atti significativi, a partire dalla Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1793⁴⁵,

⁴¹ *Supremo Tribunal Federal*, sentenza del 1° luglio 2022, [ADPF 708](#), *PSB et al. v. Brazil*.

⁴² Nel 2009 fu istituito, in Brasile, il fondo nazionale per i cambiamenti climatici (*Fundo Clima*) quale strumento della politica nazionale sui cambiamenti climatici. Tale istituto dal 2019 non era stato mai operativo né erano stati preparati piani annuali né erogati fondi per sostenere progetti che mitigassero il cambiamento climatico. In conseguenza di ciò quattro partiti di opposizione denunciarono l'esecutivo per aver abbandonato quello strumento così importante nella politica climatica nazionale. Il governo federale aveva sostenuto che il fondo per il clima non fosse vincolante per l'ordinamento giuridico brasiliano. Tuttavia, la maggioranza dei giudici della Corte ha stabilito che la protezione del clima è un valore costituzionale, chiarendo quindi che i trattati di diritto ambientale costituiscono un tipo particolare di trattato sui diritti umani, che godono di uno *status* sovranazionale.

⁴³ *Hoge Raad*, sentenza del 20 dicembre 2019, [n. 19/00135](#), *De Staat Der Nederlanden v. Stichting Urgenda*, ECLI:NL:HR:2019:2006.

⁴⁴ *Bundesverfassungsgericht*, sentenza del 24 marzo 2021, [1 BvR 2656/18-1BvR78/20-1BvR96/20-1BvR288/20](#), pubblicata il 29 aprile 2021.

⁴⁵ Il testo della Dichiarazione è reperibile [online](#).

ma si pensi al primo principio della Dichiarazione di Stoccolma del 1972⁴⁶ o, in termini ancora più netti, al richiamo posto nella Convenzione del 1992 a Rio de Janeiro⁴⁷. E si porrebbe comunque un primo interrogativo riguardante la qualificazione della posizione giuridica soggettiva ad esse ascrivibili, individuandola fra interesse legittimo o diritto soggettivo.

Sappiamo che la solida fantasia dei giuristi non ha problemi nel proporre soluzioni non prive di fondamento sul piano degli ordinamenti nazionali e internazionali. Ma è forse preferibile porre la delicata questione intergenerazionale soprattutto come esercizio di doveri da parte di quelle presenti verso quelle future, delle quali saremmo una specie di «curatori» quali soggetti esponenziali della comunità civile, sul modello del difensore civico monocratico o dell'*ombudsman* collettivo. Si tratta di un'operazione inversa a quella finora adottata per cui ogni generazione si è comportata come fosse l'ultima, abusando di ogni risorsa come sua proprietà esclusiva.

In realtà, penso che, pur ponendo a base di ogni ragionamento il principio di solidarietà tra generazioni nella sua dimensione intertemporale, la gravità crescente dei danni prodotti all'ambiente è talmente visibile e concreta che il rimando alla rappresentatività dei nostri successori potrebbe anche considerarsi superfluo considerato che sin d'ora è messa in gioco la tutela della possibilità stessa di sopravvivenza dell'uomo.

Ad ogni modo, i contenziosi climatici, come già evidenziato, si stanno sviluppando dappertutto⁴⁸. Di grandissimo rilievo, ad es., è la sentenza adottata il 26 maggio 2021 dalla Corte distrettuale dell'Aja con cui è stato ordinato alla società Royal Dutch Shell di ridurre entro il 2030 del 45 per cento rispetto ai livelli del 2019 le emissioni complessivamente prodotte dalla sua catena del valore⁴⁹. Si tratta del primo caso in cui un'impresa multinazionale è stata considerata responsabile per la sua insufficiente azione rispetto alle conseguenze derivanti dal cambiamento climatico considerato lo standard di diligenza non scritto espresso dal valore che i diritti umani presentano per la società nel suo complesso.

I querelanti risultano, poi, sempre più giovani. Il 15 agosto 2023 una giudice del Montana, per la prima volta negli Stati Uniti anche grazie ad una norma costituzionale

⁴⁶ Il testo della Dichiarazione di Stoccolma è reperibile [online](#).

⁴⁷ Il testo della Convenzione è reperibile [online](#).

⁴⁸ Si rimanda *infra*, par. 6, per la storica, per quanto criticata, decisione, del 23 settembre 2019, del *Committee on the Rights of the Child* (CRC) del 2021 nel caso *Sacchi et al. c. Argentina et al.*

⁴⁹ *Rechtbank Den Haag*, sentenza del 26 maggio 2021, [C/09/571932 / HA ZA 19-379 \(English version\)](#), *Milieudefensie et al. v. Royal Dutch Shell PLC*. La sentenza arriva a conclusione della causa intentata contro il gigante del petrolio dalla rete di organizzazioni ambientaliste Friends of the earth e altri 17mila querelanti, che hanno accusato Shell di aver consapevolmente messo a rischio la salute delle persone e il raggiungimento degli obiettivi di Parigi, sottovalutando i danni causati dalle sue emissioni di gas serra. La sentenza rappresenta un *unicum* nel panorama giuridico internazionale, dal momento che istituti non scritti, standard e *soft law* fondano le fondamenta giuridiche dietro il dispositivo della Corte, arrivando a colpire sia le emissioni dirette del gruppo, sia quelle indirette imputabili ai singoli consumatori olandesi che, paradossalmente, hanno presentato ricorso.

statale, si è pronunciata a favore dei ricorrenti in una decisione storica che ha stabilito che i giovani hanno diritto a un «ambiente pulito e sano»⁵⁰.

In Italia si è appena concluso il primo grado della causa «Giudizio universale», intentata da cittadini e associazioni per chiedere allo Stato azioni più nette a favore della mitigazione del cambiamento climatico⁵¹. In realtà, la seconda sezione del Tribunale civile di Roma ha dichiarato «inammissibili» le domande degli attori per «difetto assoluto di giurisdizione» in quanto atti, provvedimenti e comportamenti posti in essere da governo e Parlamento sarebbero manifestamente espressivi della funzione di indirizzo politico che non è sanzionabile pena la violazione del principio di separazione dei poteri. La sentenza, negando la competenza del giudice in questa materia, appare in palese controtendenza rispetto alla citata giurisprudenza espressa in altri paesi e, come vedremo, in contrasto con quanto appena deciso dalla Corte europea dei diritti dell'uomo; nel complesso essa appare francamente poco comprensibile nelle sue motivazioni tanto più dopo aver comunque riconosciuto la grave urgenza dell'emergenza climatica.

Vedremo il seguito della vicenda giudiziaria nonché l'evolversi della seconda causa intentata, sempre presso il Tribunale di Roma, da ReCommon, Greenpeace e dodici cittadini nei confronti di ENI, Cassa depositi e prestiti e Ministero dell'Economia e delle Finanze (in quanto azionista dell'ENI), la «Giusta causa», la cui prima udienza si è tenuta il 16 febbraio 2024⁵².

6. Quale tutela grazie alle giurisdizioni internazionali?

⁵⁰ La giudice ha respinto una legge che avrebbe impedito alle agenzie statali di considerare l'inquinamento un elemento di valutazione per decidere se approvare o meno determinati progetti. Fra le argomentazioni degli avvocati c'è stata quella di prendere in considerazione i casi in cui i tribunali sono intervenuti per correggere governi incapaci di proteggere i diritti umani.

⁵¹ La sentenza è [del 26 febbraio 2024, n. 39415](#) e indica, fra l'altro, una eventuale competenza alternativa del giudice amministrativo. Per l'*abstract* dell'atto di citazione e il quadro riassuntivo delle pretese giuridiche avanzate, si consulti il sito <https://giudiziouniversale.eu/>. L'azione civile era volta a fare dichiarare, *ex artt.* 2043 e 2051 c.c., la responsabilità dello Stato italiano per violazione del diritto umano al clima stabile e sicuro, ricostruito *ex artt.* 2 e 32 Cost. e 6 TUE, a causa dello scarso impegno profuso in materia di politica ambientale, e ad ottenere una condanna ad abbattere le emissioni di gas ad effetto serra del 92 per cento entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990.

⁵² I ricorrenti chiedono di accertare e dichiarare che ENI S.p.a., il Ministero dell'Economia e delle Finanze e Cassa depositi e prestiti S.p.a. sono responsabili nei confronti dei cittadini italiani per danni alla salute, all'incolumità e alle proprietà, nonché per aver messo, e aver continuato a mettere, in pericolo gli stessi beni per effetto delle conseguenze del cambiamento climatico. Chiedono inoltre la condanna di ENI a rivedere la sua strategia industriale per ridurre le emissioni di gas climalteranti del 45 per cento al 2030 rispetto ai livelli del 2020, in linea con l'accordo di Parigi, e la condanna del Ministero dell'Economia e delle Finanze, azionista influente di Eni, ad adottare una politica climatica che guidi la sua partecipazione nella società sempre attenendosi alle disposizioni dell'accordo di Parigi (cfr. il sito www.recommon.org/la-giusta-causa). In seguito, ENI ha deciso di intentare una causa di risarcimento danni per diffamazione nei confronti di Greenpeace Italia e ReCommon a seguito della campagna a mezzo stampa e sui social media legata al lancio della «Giusta causa». Queste cause vengono di solito denominate SLAPP (*Strategic Lawsuit Against Public Participation*), o cause strategiche contro la pubblica partecipazione. Si tratta di cause civili che, sebbene siano spesso basate su accuse infondate, sono intentate da grandi gruppi di potere per disincentivare la protesta pubblica, sottraendo risorse economiche alle parti chiamate in causa.

Bisogna prendere atto che le problematiche affrontate con crescente successo dinanzi ai tribunali nazionali non hanno ancora trovato significativa espressione sul piano della giurisdizione internazionale. Tuttavia, assumerà sicuro rilievo quanto emergerà dalla Corte internazionale di giustizia, chiamata a chiarire nel 2024 la portata degli obblighi degli Stati in materia di cambiamenti climatici. L'Assemblea generale delle Nazioni Unite, infatti, ha approvato, per *consensus*, la risoluzione del 29 marzo 2023⁵³ con la quale, sulla spinta di diversi Stati (e su iniziativa del governo di Vanuatu), è stato appunto chiesto l'intervento della Corte dell'Aja; questa dovrà fornire un parere consultivo che avrà un ovvio impatto sia sull'interpretazione degli atti internazionali in questo campo sia, più in generale, sugli obblighi degli Stati in materia di protezione dell'ambiente, con probabili effetti anche sui procedimenti in corso dinanzi ad organi giurisdizionali internazionali e nazionali.

Come utili riferimenti la Corte ha già a disposizione alcuni atti significativi quali espressi, ad esempio, dal citato *United Nations Human Rights Committee* che ha adottato, dopo quella relativa al caso *Ioane Teitiota*⁵⁴, un'altra importante decisione nel caso *Daniel Billy and others v. Australia (Torres Strait Islanders Petition)*. In essa si è affermato che il governo australiano violava i propri obblighi in materia di diritti umani nei confronti degli indigeni isolani dello Stretto di Torres a causa della propria inazione nei confronti del cambiamento climatico. Per la prima volta un organismo delle Nazioni Unite ha riscontrato che un paese aveva violato la normativa internazionale sui diritti umani attraverso una politica climatica inadeguata. Ed è stato altresì sottolineato che lo stesso diritto alla cultura dei popoli indigeni viene posto seriamente a rischio dagli impatti climatici⁵⁵.

Inoltre, il citato *Committee on the Rights of the Child* (CRC) si è occupato nel 2021 del caso *Sacchi et al. c. Argentina et al.*, in cui sedici giovani, originari di dodici Stati diversi, avevano indirizzato una petizione (la prima), lamentando la violazione da parte di cinque Stati (ossia Argentina, Brasile, Francia, Germania, e Turchia) di alcuni diritti previsti dalla Convenzione⁵⁶. La decisione, pur sancendo l'inammissibilità del ricorso per mancanza del previo esaurimento dei ricorsi interni, nel merito ha comunque individuato in astratto una responsabilità di uno Stato per conseguenze della propria condotta di

⁵³ *Resolution adopted by the General Assembly on 29 March 2023, Request for an advisory opinion of the International Court of Justice on the obligations of States in respect of climate change*, UN Doc. [A/RES/77/276](#).

⁵⁴ Cfr. *supra*, par. 4.

⁵⁵ Human Rights Committee, *Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication n. 3624/2019*, [CCPR/C/135/D/3624/2019](#), 21 July 2022.

⁵⁶ Committee on the Rights of the Child, *Decision adopted by the CRC under the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a Communications Procedure in Respect of Communication n. 104/2019*, [CRC/C/88/D/104/2019](#), 22 September 2021. Si tratta di cinque ricorsi ciascuno relativo ad uno Stato (Argentina, Brasile, Francia, Germania e Turchia). Il comitato, in una successiva [lettera aperta](#) ai sedici giovani fra i quali Greta Thunberg, spiegò di essere rimasto particolarmente colpito dal «coraggio e dalla determinazione degli autori» che «hanno fatto sì che la questione fosse portata all'attenzione dell'unica procedura di reclamo internazionale dedicata ai diritti dei minori».

mancata mitigazione del cambiamento climatico che si producono anche nel territorio di un altro Stato. D'altronde, sulla base dell'accordo di Parigi, ogni Stato è responsabile della propria quota di emissioni, indipendentemente dal fatto che tutti contribuiscono al prodursi e all'aggravarsi del fenomeno. Uno Stato, pertanto, non può ritenersi esente da responsabilità per il solo fatto che il cambiamento climatico rappresenta il risultato di un concorso di cause e condotte diverse. La natura collettiva dell'origine del problema non cancella, dunque, le responsabilità individuali degli Stati, che, pur differenziate, sono comuni.

Invece sul piano regionale⁵⁷, in particolare per quanto concerne il Consiglio d'Europa, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha più volte ribadito la possibilità del privato di agire individualmente, in materia ambientale, allorché altri rimedi si siano rivelati non effettivi a causa del mancato attivarsi da parte dello Stato. Va detto, in proposito, che, per ovvie ragioni storiche, è assente nella Convenzione europea dei diritti umani uno specifico riferimento all'ambiente e al diritto ad un ambiente sano, divenuto un valore della società ben più tardi rispetto al momento della sua redazione⁵⁸. Peraltro, la Corte è riuscita comunque negli anni, soprattutto sulla spinta della Dichiarazione di Stoccolma del 1972⁵⁹, ad utilizzare alcune importanti norme della Convenzione, interpretandole in via estensiva, per sanzionare i comportamenti degli Stati membri non rispettosi della tutela ambientale in quanto venuti meno a propri obblighi sostanziali, omissivi e commissivi, nonché procedurali, per aver privato i cittadini di idonei mezzi di ricorso.

Tali norme riguardano, prevalentemente, il diritto alla vita (art. 2), i trattamenti disumani o degradanti (art. 3), il diritto ad un equo processo (art. 6), il diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8), la libertà d'espressione (art. 10), la libertà di riunione e associazione (art. 11), diritto a un ricorso effettivo (art. 13), divieto della discriminazione (art. 14) nonché il diritto di proprietà (art. 1 del protocollo n. 1). E certamente nel Consiglio d'Europa sarebbe auspicabile l'adozione della proposta del

⁵⁷ Si segnala, a proposito della Convenzione americana dei diritti dell'uomo, l'opinione consultiva della Corte interamericana (*Inter-American Court of Human Rights – IACtHR*) del 15 novembre 2017, [OC-23/17](#), richiesta dalla Repubblica della Colombia, con cui si dichiara che il diritto a un ambiente sano tutela gli elementi dell'ambiente, come le foreste, i fiumi e i mari, in quanto portatori di un valore proprio, anche in assenza di certezza o prove del rischio per i singoli individui (ai sensi dell'art. 26 in combinato disposto con gli artt. 30, 31, 33 e 34 della Convenzione).

⁵⁸ Va precisato che il Consiglio d'Europa ha espresso anche tre convenzioni in materia ambientale. Si tratta delle convenzioni sulla responsabilità civile per danni derivanti da attività pericolose per l'ambiente ([STE n. 150](#), Lugano, 21 giugno 1993), sulla protezione penale dell'ambiente ([STE n. 172](#), Strasburgo, 4 novembre 1998), del paesaggio ([STE n. 176](#), Firenze, 20 ottobre 2000).

⁵⁹ Grazie ai suoi 26 principi, con la citata Dichiarazione, approvata a Stoccolma dalla apposita conferenza delle Nazioni Unite il 16 giugno 1972, per la prima volta la comunità internazionale cominciò ad affrontare seriamente la relazione tra sviluppo economico e degrado ambientale. Nell'occasione fu decisa, inoltre, l'istituzione del programma per l'ambiente delle Nazioni Unite (UNEP), cit., con sede a Nairobi, nonché un sistema di osservazione della Terra chiamato *Earthwatch* e attualmente integrato nell'UNEP.

2021, ripresa l'anno successivo dal Comitato dei Ministri, per la nascita di un apposito protocollo addizionale diretto a colmare le lacune esistenti⁶⁰.

Su queste basi, ad esempio, la Corte europea già nel caso *Pine Valley Development Ltd e al. c. Irlanda* del 1991 ha ritenuto conforme all'art. 1 del protocollo n. 1 l'adozione da parte dell'Irlanda di un provvedimento di revoca di una licenza edilizia per lo sviluppo di un'area industriale, evidenziando il prioritario scopo di salvaguardare l'ambiente, quale interesse della collettività⁶¹; e successivamente nel caso *López Ostra c. Spagna* del 1994⁶², essa ha condannato il governo iberico per non aver gestito e controllato le emissioni inquinanti di un complesso industriale conciario, causando gravi danni alla salute e mettendo a rischio la vita degli abitanti delle zone limitrofe. Più di recente, nel caso *Kapa e altri c. Polonia* del 2021 (intenso traffico autostradale) la Corte ha sposato un approccio diretto a raggiungere un punto di equilibrio tra esigenze di sviluppo economico e tutela dell'ambiente ma sempre nel diritto al rispetto della vita privata e familiare di cui all'art. 8 della Convenzione⁶³.

La linea applicativa dell'art. 8, anche per quanto riguarda l'Italia e in un caso concernente una gestione illegale dei rifiuti, consiste non solo in un obbligo negativo dello Stato di astenersi da interferenze arbitrarie, ma, anche, in un obbligo positivo di rispettare la vita privata e familiare tutelando le persone dai rischi prospettati. È interessante che per la Corte la violazione della norma prescinde dalla determinazione esatta della lesione prodotta a carico del benessere degli individui⁶⁴. E ancora, sempre rispetto all'Italia e in materia di rifiuti, la Corte ha evidenziato l'incapacità di gestirne lo smaltimento e di

⁶⁰ [Recommendation 2211 \(2021\)](#), *Anchoring the right to a healthy environment: need for enhanced action by the Council of Europe*, 29 September 2021. Di seguito, il Comitato dei Ministri ha adottato il 27 settembre 2022 la raccomandazione sui diritti umani e sulla protezione dell'ambiente con cui ha chiesto ai suoi 46 Stati membri di considerare attivamente il riconoscimento, a livello nazionale, del diritto a un ambiente pulito, sano e sostenibile come diritto umano (*Recommendation CM/Rec(2022)20 of the Committee of Ministers to member States on human rights and the protection of the environment*). Secondo il Comitato, nell'attuazione di questa raccomandazione, gli Stati membri dovrebbero assicurare il rispetto di una serie di principi: i principi generali del diritto ambientale internazionale, come il principio del non nuocere, il principio della prevenzione, il principio della precauzione e il principio chi inquina paga, la necessità di uguaglianza intergenerazionale, il principio di non discriminazione, l'accesso senza discriminazione alle informazioni e alla giustizia per questioni legate all'ambiente, la partecipazione al processo decisionale in materia ambientale e l'educazione all'ambiente.

⁶¹ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 29 novembre 1991, [ricorso n. 12742/87](#), *Pine Valley Development Ltd e al. c. Irlanda*.

⁶² Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 9 dicembre 1994, [ricorso n. 16798/90](#), *López Ostra c. Spagna*.

⁶³ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 14 ottobre 2021, [ricorso n. 75031/13](#), *Kapa e al. c. Polonia*.

⁶⁴ sentenza del 19 ottobre 2023, [ricorso n. 35648/10](#), *Locascia e altri c. Italia*. Nella sentenza emerge chiaramente come il grave stato di inquinamento fosse vuoto ad una gestione illegale dei rifiuti contraria alle autorizzazioni emesse dalla pubblica amministrazione locale; ad un'inattivazione delle autorità locali nonostante indicazioni di misure urgenti da parte di enti preposti al controllo (ARPAC) e ai ritardi in alcune procedure di smaltimento che avrebbero dovuto impiegare 90 giorni e invece si sono protratte per quasi 2 anni (par. 145).

controllare gli scarti pericolosi dell'industria petrolchimica nonché di garantire adeguata tutela agli individui esposti a questo genere di pericoli ambientali⁶⁵.

Peraltro, ampliando lo scenario giuridico e politico del contenzioso climatico sono di estremo interesse, sul piano giurisdizionale internazionale, tre recentissime sentenze emesse dalla Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo. Nella prima, relativa al ricorso più noto e pionieristico *Duarte Agostinho*, sei giovani portoghesi (quattro bambini e due adolescenti, di età compresa tra i 10 e i 23 anni) avevano presentato nel 2020 un ricorso contro ben 33 Stati (Italia compresa) in violazione dei citati artt. 2, 3 e 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, come letti alla luce dell'accordo di Parigi del 2015. I ricorrenti, ricordando *Davide contro Golia*, avevano anche fatto valere una violazione dell'art. 14 (divieto di discriminazione), sostenendo che il riscaldamento globale colpisce in particolare la loro generazione e che, data la loro età, l'ingerenza nei loro diritti è maggiore rispetto alle generazioni più anziane. E non c'è alcun dubbio che i giovani delle nuove generazioni possano considerarsi soggetti particolarmente vulnerabili dal punto di vista ambientale.

Il 9 aprile 2024 la Corte si è finalmente pronunciata ma non è entrata nel merito, avendo considerato il ricorso irricevibile sia per la l'impossibilità di estendere la propria competenza rispetto agli altri Stati convenuti sia in quanto non erano stati esauriti preventivamente in Portogallo le vie di ricorso nazionali⁶⁶. Analoga sorte ha subito quello presentato da un europarlamentare francese dei Verdi ed ex sindaco verso il governo francese⁶⁷.

Per fortuna, la Corte si è invece contestualmente pronunciata su di un altro ricorso, oggetto di minore amplificazione mediatica, presentato da quattro nonne svizzere con età media over 70 le quali sono riuscite ad ottenere un risultato di portata storica aprendo un nuovo e importante capitolo nell'ormai ampio contenzioso climatico⁶⁸. Le agguerrite signore, esauriti senza successo i ricorsi interni, si erano rivolte, insieme con l'Associazione *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* (Associazione svizzere delle anziane per il clima), alla Corte di Strasburgo accusando la Svizzera di non aver contrastato in modo efficace gli effetti negativi del riscaldamento terrestre. La Corte, da un lato, ha

⁶⁵ V. soprattutto il caso c.d. *Ilva di Taranto* (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 24 gennaio 2019, [ricorsi n. 54414/13](#) e [54264/15](#), *Cordella e al. c. Italia*) o ancora quello della c.d. *Terra dei fuochi* (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 10 gennaio 2012, [ricorso n. 30765/08](#), *Di Sarno e al. c. Italia*).

⁶⁶ Corte europea dei diritti dell'uomo (Grande Camera), sentenza del 9 aprile 2024, [ricorso n. 39371/20](#), *Duarte Agostinho et al. c. Portogallo et al.*

⁶⁷ Corte europea dei diritti dell'uomo (Grande Camera), sentenza del 9 aprile 2024, [ricorso n. 7189/21](#), *Carême c. Francia*. La Corte ha ritenuto che, ai fini di qualsiasi aspetto potenzialmente rilevante dell'art. 2 (diritto alla vita) o dell'art. 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare o del domicilio), il ricorrente non potesse invocare lo *status* di vittima ai sensi dell'art. 34 della Convenzione, Egli, infatti, non aveva legami rilevanti con la Grande-Synthe e, inoltre, non viveva attualmente in Francia, e ciò valeva indipendentemente dallo *status* da lui invocato, vale a dire quello di cittadino o di ex residente della Grande-Synthe.

⁶⁸ Corte europea dei diritti dell'uomo (Grande Camera), sentenza del 9 aprile 2024, [ricorso n. 53600/20](#), *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et al. c. Svizzera*.

ritenuto che le quattro singole ricorrenti non soddisfacessero i criteri dello *status* di vittima ai sensi dell'art. 34 della Convenzione⁶⁹ (ed in questo manifesto molte perplessità), dichiarando anche in questa circostanza le loro denunce irricevibili. Peraltro, essa ha invece riconosciuto il diritto della *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* di proporre reclamo⁷⁰ e il configurarsi di una violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare sancito, come già detto, dall'art. 8 Convenzione; in particolare, sono stati evidenziati la maggiore vulnerabilità dei soggetti ricorrenti in considerazione dell'età avanzata nonché il diniego del diritto di accesso al tribunale (art. 6)⁷¹. Non è mancato, inoltre, un riferimento alle generazioni future che dovranno sopportare un onere sempre più grave delle conseguenze degli attuali fallimenti e omissioni nella lotta contro il cambiamento climatico. Pertanto, la Confederazione svizzera non aveva adempiuto ai suoi doveri (obblighi positivi) ai sensi della Convenzione sul cambiamento climatico⁷².

Per la prima volta, quindi, un organo giurisdizionale internazionale ha riconosciuto il contrasto al cambiamento climatico come diritto umano fondamentale in adempimento dei numerosi atti internazionali posti a tutela di esso; e così, una volta tanto, sembra venga smentito il titolo *Non è un paese per vecchi* del noto romanzo dello scrittore Cormac McCarthy da cui è stato tratto l'omonimo film di Joel ed Ethan Cohen. Certo, ora sentenze come quella del Tribunale di Roma sul «Giudizio universale», precedentemente descritta e basata soprattutto sulla non sanzionabilità della funzione di indirizzo politico, dovrebbero avere maggiore difficoltà ad essere emesse dopo questa storica e simbolica pietra miliare nel contenzioso climatico⁷³.

⁶⁹ In particolare, sebbene le ricorrenti appartenessero a un gruppo particolarmente suscettibile agli effetti del cambiamento climatico, non risultava dai materiali disponibili che fossero state esposte agli effetti negativi del cambiamento climatico o che fossero a rischio di esserlo in qualsiasi momento rilevante del futuro, con un grado di intensità tale da far sorgere un bisogno urgente di garantire la loro protezione individuale.

⁷⁰ La Corte ha ritenuto che l'art. 6, par. 1 della Convenzione si applicasse alla denuncia dell'associazione ricorrente, nella parte in cui riguardava l'effettiva attuazione delle misure di mitigazione previste dal diritto vigente, ribadendo la particolare rilevanza dell'azione collettiva nel contesto del cambiamento climatico.

⁷¹ La Corte ha constatato che l'art. 8 della Convenzione sancisce il diritto delle persone a una protezione effettiva da parte delle autorità statali dai gravi effetti negativi dei cambiamenti climatici sulla loro vita, salute, benessere e qualità della vita. In tale contesto, il dovere principale di uno Stato contraente è quello di adottare, e di applicare nella pratica, regolamenti e misure in grado di mitigare gli effetti futuri attuali e potenzialmente irreversibili dei cambiamenti climatici. Tale obbligo deriva dal nesso causale tra il cambiamento climatico e il godimento dei diritti sanciti dalla Convenzione, nonché dal fatto che l'oggetto e lo scopo della Convenzione, in quanto strumento di protezione dei diritti umani, esigono che le sue disposizioni siano interpretate e applicate in modo da garantire diritti pratici ed effettivi.

⁷² Sono ancora pendenti presso la Corte europea dei diritti dell'uomo altre sei cause, introdotte tra il 2021 e il 2022, delle quali una italiana, frutto della riunione di due ricorsi *Uricchio c. Italia e a. 31 Stati* (ricorso n. 14615/21) e *De Conto c. Italia e altri 32 Stati* (ricorso n. 14620/21).

⁷³ La Corte ha ritenuto essenziale sottolineare il ruolo chiave svolto dai tribunali nazionali nelle controversie in materia di cambiamenti climatici; un fatto che si riflette nella giurisprudenza adottata finora in alcuni Stati membri del Consiglio d'Europa, sottolineando l'importanza dell'accesso alla giustizia in questo settore. Inoltre, alla luce dei principi di responsabilità condivisa e di sussidiarietà, ha ribadito che spetta in primo luogo alle autorità nazionali, compresi i tribunali, garantire il rispetto degli obblighi derivanti dalla Convenzione.

Infine, per quanto riguarda l'Unione europea, su cui si rinvia ampiamente al successivo par. 7, si segnala al momento la recente causa, promossa dalla organizzazione non governativa ambientalista ClientEarth nei confronti della Banca europea per gli investimenti (BEI)⁷⁴. La Corte, confermando la pronuncia del Tribunale, ha dato ragione alla ClientEarth che aveva invano chiesto, a suo tempo, il riesame interno della delibera con cui la BEI che aveva approvato il finanziamento di un progetto di centrale elettrica a biomassa in Galizia. Gli ambientalisti contestavano, infatti, la reale utilità del progetto rispetto agli obiettivi di energia rinnovabile. Per il Tribunale e per la Corte la decisione di finanziamento, atto amministrativo perché produttivo di effetti vincolanti, andava presa in base al diritto ambientale, per cui tutti gli atti delle autorità pubbliche in grado di violare tale diritto devono essere soggetti a revisione interna. Tanto più che si impone un'interpretazione ampia della nozione di «diritto ambientale», nel senso che quest'ultima comprende qualsiasi atto dell'Unione che, a prescindere dal suo fondamento giuridico, contribuisca alla realizzazione degli obiettivi di tale politica, quali definiti all'articolo 191, par. 1, TFUE.

7. L'Unione europea e il principio di «integrazione ambientale».

Nel quadro del grande lavoro svolto all'interno delle Nazioni Unite va peraltro sottolineato che il merito di aver assunto la guida di questo processo deve essere riconosciuto soprattutto all'Unione europea. Essa non solo si è spesa con forza nei vari contesti internazionali, ricordando che l'art. 21, par. 2, TUE attribuisce ad essa un ruolo di promotrice del principio in parola a livello mondiale, ma ha poi concretizzato i conseguenti risultati nell'adozione di significative normative vincolanti, l'ultima delle quali è la direttiva sulla criminalità ambientale⁷⁵, citata al par. 2.

Ed è proprio il carattere sovranazionale alla base della sua stessa nascita ad evidenziare la piena sintonia con una problematica che, come si è già indicato, non può che prescindere dai vari confini statali.

Dopo il primissimo approccio di natura emergenziale, la centralità della materia, con i diritti che ne conseguono, è evidenziata dall'essere qualificata come obiettivo fondamentale negli artt. 3 e 21 TUE, nonché 11 e 191 TFUE. L'art. 11, in particolare, fissa il principio di «integrazione ambientale» e sancisce il passaggio da una politica ambientale dell'Unione essenzialmente incentrata sul perseguimento di obiettivi specifici

⁷⁴ Corte di giustizia, sentenza del 6 luglio 2023, [cause riunite C-212/21 e C-223/21, BEI e Commissione c. ClientEarth](#), EU:C:2023:546, a conferma della sentenza del Tribunale del 27 gennaio 2021, [causa T-9/19, ClientEarth c. European Investment Bank](#), EU: T:2021:42.

⁷⁵ Nel rapporto sull'attività operativa di Eurojust in materia di criminalità ambientale (*January 2021*, reperibile [online](#)) si afferma che questa è la quarta attività criminale più grande al mondo, con un tasso di crescita compreso tra il 5 e il 7 per cento all'anno, secondo una stima dell'Interpol e del programma ambientale delle Nazioni Unite. Questo aumento, combinato con la natura organizzata e transnazionale della criminalità ambientale, richiede che le autorità amministrative, di polizia e giudiziarie adottino un approccio coordinato a livello sia nazionale che internazionale.

ad una politica trasversale in grado di condizionare, ma non necessariamente vincolare, ogni azione dell'UE. E, coerentemente, la Corte di giustizia sin dalla sentenza *Grecia c. Consiglio* aveva ribadito che qualsiasi misura comunitaria deve rispondere alle esigenze di tutela dell'ambiente⁷⁶. Il sistema di verifica del principio in esame è essenzialmente affidato alla Corte di giustizia, che valuta la legittimità degli atti dell'Unione a seguito di un ricorso di annullamento, di un rinvio pregiudiziale di validità o di una eccezione di invalidità e, naturalmente, ne orienta l'approccio ermeneutico anche rispetto agli atti di diritto derivato.

La finalità di interesse generale caratteristica della tutela ambientale, d'altronde, è stata da tempo affermata dalla Corte anche rispetto all'applicazione delle norme del mercato interno, come già nei casi c.d. *Oli usati*⁷⁷ e *Birre danesi*⁷⁸.

L'efficacia di questa clausola orizzontale è poi rafforzata dall'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali, che indica la necessità di uniformare la vita dei cittadini a condizioni di vita di livello qualitativamente elevato⁷⁹.

Combattere i cambiamenti climatici – attraverso i noti principi di precauzione, prevenzione (VIA), correzione alla fonte e chi inquina paga – è divenuto per l'Unione un obiettivo prioritario anche attraverso il salto di qualità effettuato con il Trattato di Lisbona (2009) e con il *Green Deal* europeo⁸⁰. Esso contiene, in termini sicuramente ambiziosi, un complesso di misure volte a rendere sostenibile la nostra economia attraverso la transizione ecologica dell'intero territorio, e cioè un sistema economico, sempre più circolare⁸¹ e svincolato dall'utilizzo di risorse naturali di cui siamo carenti, pensato per potersi rigenerare da solo garantendo dunque anche la propria ecosostenibilità⁸². E con il recente pacchetto «Pronti per il 55%» del luglio 2023, sono state formulate proposte volte

⁷⁶ Sentenza del 29 marzo 1990, [causa C-62/88](#), *Grecia c. Consiglio (Chernobyl)*, EU:C:1990:153, punto 20. V. anche la sentenza del 5 maggio 1998, [causa C-180/96](#), *Regno Unito c. Commissione*, EU:C:1998:192.

⁷⁷ Sentenza del 7 febbraio 1985, [causa 240/83](#), *ADBHU-Association de Défense de Bruleurs d'Huiles Usagées*, EU:C:1985:59.

⁷⁸ Sentenza del 20 settembre 1988, [causa 302/86](#), *Commissione c. Danimarca*, EU:C:1988:421, per la quale la tutela dell'ambiente diviene un'esigenza imperativa.

⁷⁹ Per la norma, «[u]n livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile». Essa si pone in collegamento con l'art. 1 sulla dignità umana e, in generale, con il principio di solidarietà. Viene così meglio a qualificarsi l'accennato stretto rapporto tra diritto all'ambiente e diritto alla salute.

⁸⁰ V., quale punto di partenza, comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Il Green Deal europeo, [COM\(2019\) 640 final](#) del 11 dicembre 2019. Come è noto, esso si basa su tre pilastri strategici: emissioni nette di gas effetto serra azzerate nel 2050; crescita economica dissociata dall'uso delle risorse; nessuna persona e nessun luogo vengano trascurati.

⁸¹ Ricordiamo l'importante comunicazione della Commissione, Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare. Per un'Europa più pulita e più competitiva, [COM\(2020\) 98 final](#) dell'11 marzo 2020.

⁸² Fra i provvedimenti attuativi di maggior rilievo si segnala il [regolamento \(UE\) 2021/1119](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 2021, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Legge europea sul clima»).

a rivedere e aggiornare le normative dell'UE e ad attuare nuove iniziative al fine di garantire che le politiche dell'UE siano in linea con gli obiettivi diretti a ridurre le emissioni nette di gas a effetto serra di almeno il 55 per cento entro il 2030.

Ciò significa che la neutralità climatica diventa un obiettivo giuridicamente vincolante e che sia le istituzioni dell'UE sia gli Stati membri sono tenuti a adottare tutte le misure necessarie per raggiungerlo, ricordando che le valutazioni ambientali hanno di norma carattere preventivo⁸³. In tal senso arriva opportuno per quel che riguarda il rafforzamento in Italia della tutela ambientale determinato con la legge costituzionale dell'11 febbraio 2022, n. 1 recante modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente⁸⁴.

Così, a seguito della pandemia sono stati stanziati fondi straordinari nell'ambito del *Recovery fund*, e più in generale del pacchetto *Next Generation EU*, per accelerare la transizione ecologica, destinando ai progetti inerenti a tale settore ben il 37 per cento delle risorse totali disponibili anche collegando fra di loro diritto alla salute e ambiente⁸⁵.

La creazione in questa materia di diritti effettivi, grazie al carattere vincolante delle norme dell'UE, è ancor più decisivo considerato che altrove gli accordi, pur quando faticosamente raggiunti su base universale, vedono, spesso, molta problematica l'indispensabile attuazione concreta. Quanto poi alla possibilità di chiedere il risarcimento dei danni, con riferimento ad una direttiva adottata a protezione della qualità dell'aria⁸⁶, degne di nota sono le importanti conclusioni del 5 maggio 2022 dell'Avvocata generale Kokott, nella causa *JP c. Ministre de la Transition écologique e Premier ministre*⁸⁷. Con alcune condizioni, gli obblighi di migliorare la qualità dell'aria potrebbero avere lo scopo di conferire diritti ai singoli, titolati a richiedere un risarcimento del danno prodotto⁸⁸.

⁸³ Sentenza del 28 maggio 2020, [causa C-535/18](#), *IL e a. c. Land Nordrhein-Westfalen*, EU:C:2020:391.

⁸⁴ [Legge costituzionale dell'11 febbraio 2022, n. 1](#).

⁸⁵ Per di più, tutte le misure dei piani nazionali per la ripresa e resilienza (PNRR) debbono soddisfare il principio di «non arrecare danno significativo agli obiettivi ambientali». Si segnala, a proposito della necessità di recuperare risorse in misura sempre più significativa per finanziare la protezione ambientale, l'interessante iniziativa dei cittadini europei dal titolo «Tassare i grandi patrimoni per finanziare la transizione ecologica e sociale», recentemente aperta alla firma. Si chiede alla Commissione di istituire un'imposta europea sui grandi patrimoni che, incrementando le risorse proprie dell'Unione, consentirebbe di fornire significative risorse soprattutto per la transizione ambientale e sociale. Sarebbe quindi un intervento di rilievo a favore di due fra le priorità indicate dal discorso sullo stato dell'Unione, il *Green Deal* europeo e l'economia sociale di mercato. La proposta, la cui base giuridica è data dall'art. 115 TFUE, evidenzerebbe, inoltre, un passo avanti nella proiezione della competenza «comunitaria», sussidiaria, nel settore delle imposte dirette tuttora ancorata alla competenza pressoché generale degli Stati membri.

⁸⁶ [Direttiva 2008/50/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa.

⁸⁷ [Causa C-61/21](#), EU:C: 2022:359.

⁸⁸ I singoli hanno l'onere di provare, oltre che la norma violata è preordinata a conferire loro diritti, la sussistenza della violazione sufficientemente qualificata, da intendere come violazione grave e manifesta, e devono esplicitare il nesso eziologico tra la violazione e i danni che ne conseguono. Non appare tanto difficile dimostrare la seconda condizione (violazione sufficientemente qualificata) quanto la terza condizione, che nel caso di specie consiste nell'esistenza di un nesso causale diretto tra la violazione qualificata delle norme in materia di qualità dell'aria e i danni concreti alla salute. La persona lesa dovrebbe,

Tuttavia, la Corte di giustizia, con sentenza del 22 dicembre 2022, non ha per ora ritenuto integrati i requisiti della responsabilità risarcitoria degli Stati membri per i danni alla salute dei singoli, causati dalla violazione di obblighi di diritto dell'Unione in materia ambientale. Al massimo, chiosa la Corte, le persone fisiche o giuridiche direttamente interessate da un rischio di superamento di valori limite o di soglie di allarme potranno sfruttare la facoltà che è loro riconosciuta di rivolgersi ai giudici nazionali competenti per ottenere un provvedimento che imponga all'autorità amministrativa di adempiere all'obbligo di *facere*, introdotto dalla direttiva europea, predisponendo così un apposito piano d'azione per la tutela della qualità dell'aria conforme a quanto richiesto dall'art. 23, par. 1, comma 2⁸⁹. Un'occasione persa per la Corte, che rinuncia a cogliere e valorizzare le esigenze di evoluzione del livello di tutela dei diritti fondamentali che caratterizza ormai, da molti anni, il panorama internazionale ed europeo.

La stessa Avvocata generale Kokott ha ripreso lo stretto nesso fra salute e inquinamento a proposito di un ricorso in via incidentale presentato dal Tribunale di Milano relativo al funzionamento delle acciaierie Ilva di Taranto. Nelle sue conclusioni ha precisato che «qualora i fenomeni di inquinamento ambientale derivanti dall'impianto o prevedibili, nonostante l'uso delle migliori tecniche disponibili, causino danni eccessivi alla salute umana devono essere adottate misure protettive ulteriori. Se misure in tal senso non risultino attuabili, l'impianto non può essere autorizzato»⁹⁰.

Bisogna comunque ripartire dalla solidarietà, che costituisce il principio fondamentale alla base del processo d'integrazione europea e andrebbe coniugata anche rispetto alla nostra Terra. Il suo pieno riconoscimento è avvenuto, certo, abbastanza tardi grazie alla Carta dei diritti fondamentali del 2001 che qualifica la solidarietà nel preambolo come «valore indivisibile e universale» che, nell'intero quarto Titolo, viene tradotto in diritti, libertà e principi riferiti a settori importantissimi quali l'ambito sociale,

ad esempio, allegare di aver soggiornato nel luogo inquinato per un periodo sufficiente a determinare una malattia e che quest'ultima sia la conseguenza dell'inquinamento subito.

⁸⁹ Sentenza del 22 dicembre 2022, [causa C-61/21](#), *JP c. Ministre de la Transition écologique e Premier ministre (Responsabilité de l'État pour la pollution de l'air)*, EU:C:2022:1015. Ma già nel caso *Carvalho*, primo vero caso di *climate litigation* posto dinanzi alla Corte di giustizia, questa aveva osservato che l'attuazione della legislazione europea in materia climatica richiede l'adozione di ulteriori atti legislativi e regolamentari da parte degli Stati membri, aventi ad oggetto, ad esempio, l'attribuzione di agevolazioni o la previsione di misure volte ad evitare il superamento dei limiti di emissione; tali atti potranno quindi essere impugnati di fronte alle competenti giurisdizioni nazionali, le quali a loro volta potranno, se del caso, sottoporre una questione pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia al fine di verificare la conformità degli obiettivi fissati a livello europeo con gli obblighi di riduzione delle emissioni gravanti sull'Unione e sugli Stati membri (sentenza del 25 marzo 2021, [causa C-565/19](#), *Armando Carvalho e al. c. Parlamento e Consiglio*, EU:C:2021:252).

⁹⁰ Pertanto, sempre per l'Avvocata generale, «[I]e condizioni di autorizzazione necessarie per garantire il rispetto di direttive anteriori a decorrere dal 30 ottobre 2007 e il rispetto della direttiva relativa alle emissioni industriali a decorrere dal 7 gennaio 2014 dovevano e devono continuare ad essere applicate, senza ulteriori differimenti, dall'entrata in vigore dell'autorizzazione. Solo in circostanze particolari è possibile un differimento, ad esempio qualora la Commissione abbia adottato una nuova decisione sulle migliori tecniche disponibili» (conclusioni del 23 dicembre 2023, [causa C-626/22](#), *Ilva e al.*).

la coesione sociale e territoriale, la protezione dei consumatori nonché, appunto, l'ambiente e la salute⁹¹.

C'è poi da considerare che la guerra, ovunque sia, non solo, ed è la maggiore tragedia, infligge la perdita di vite umane ma incide anche terribilmente sull'ambiente. In particolare, quella in atto in Ucraina a seguito dell'illegittima invasione russa sta mettendo in ginocchio uno degli ecosistemi più ricchi e fragili d'Europa con conseguenze devastanti per l'intero pianeta. Pertanto, responsabilità, rispetto e solidarietà, anche intergenerazionale, sono le chiavi di volta di un processo che non può più attendere, in cui l'ambiente e la sua tutela non costituiscono ostacoli allo sviluppo economico ma, anzi, sono mezzi per la sua promozione. Non a caso ben sei delle proposte prodotte dalla Conferenza sul futuro dell'Europa riguardano in termini specifici l'ambiente e la sua tutela⁹². D'altronde, l'Unione europea è ormai una «realità ambientale» proiettata nel futuro e con future generazioni che dovrebbero essere meglio garantite. Ed è la ragione per cui essa svolge un ruolo da protagonista nella protezione e nella tutela ambientale.

Tale «primato», però, è stato di recente messo in discussione dalla diffusa protesta «motorizzata» degli agricoltori che imputano all'Unione molte delle responsabilità inerenti alla crisi economica del settore anche a causa dei maggiori costi derivanti proprio dalle norme poste a tutela dell'ambiente. Un risultato tangibile è stato dato dal ritiro, da parte della Commissione, della proposta di regolamento diretta a dimezzare l'uso dei pesticidi entro il 2030⁹³. L'indirizzarsi della protesta verso le istituzioni dell'Unione europea, da un lato, può considerarsi comprensibile in quanto la politica agricola è in tale sede regolata fin dalla nascita ed è sempre stata ampiamente finanziata se solo si ricorda che inizialmente essa assorbiva circa il 70 per cento delle risorse, utilizzate prevalentemente per il sostegno del reddito degli agricoltori e solo in seguito destinate

⁹¹ Quest'ultima è ritenuta, ai sensi dell'art. 35, come vero e proprio diritto sociale generale con accesso alla prevenzione sanitaria e alle cure mediche inteso quale garanzia di un livello elevato di protezione della salute. Sicuramente, soprattutto nella pandemia da Covid 19, tale norma ha contribuito a rafforzare portata ed efficacia dell'art. 168 TFUE (sulla sanità pubblica) consentendo gli importanti interventi posti dall'Unione a sostegno degli Stati membri. Sulla base di decarbonizzazione, economia circolare e protezione dell'integrità degli ecosistemi, la transizione ecologica è così diventata in pochi mesi il punto di riferimento non solo delle politiche europee, ma anche di quelle di tutti gli Stati membri.

⁹² Le proposte riguardano: la prima agricoltura, produzione alimentare, biodiversità ed ecosistemi, inquinamento; la seconda agricoltura, produzione alimentare, biodiversità ed ecosistemi, inquinamento; la terza e la quarta cambiamenti climatici, energia, trasporti; la quinta consumo, imballaggio e produzione sostenibili; la sesta informazione, sensibilizzazione, dialogo e stile di vita (Conferenza sul futuro dell'Europa, Relazione sul risultato finale, maggio 2022, reperibile [online](#)).

⁹³ Si tratta della proposta di regolamento relativo all'uso sostenibile dei prodotti fitosanitari e recante modifica del regolamento (UE) 2021/2115, [COM\(2022\) 305 final](#) del 22 giugno 2022. Il ritiro della proposta rappresenta la prima sconfitta politica perentoria della strategia *Farm to Fork* lanciata dalla Commissione il 20 maggio 2020 per un sistema alimentare giusto, sano e rispettoso dell'ambiente (comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente, [COM\(2020\) 381 final](#)). Essa mira ad accelerare la nostra transizione verso un sistema alimentare sostenibile che dovrebbe avere un impatto ambientale neutro o positivo, contribuire a mitigare il cambiamento climatico per adattarsi ai suoi impatti, invertire la perdita di biodiversità.

anche agli interventi di carattere strutturale. Dal 2023 il 31 per cento del bilancio comunitario (oggi più consistente e diversificato) è destinato a sostenere un mercato unico aperto per i prodotti alimentari agricoli dell'UE, garantendo prezzi accessibili, preservando alcune delle norme più rigorose al mondo in materia di sicurezza e ambiente nonché preservando le dinamiche delle comunità rurali.

Va, però, precisato che le rilevanti responsabilità delle decisioni sui prezzi agricoli, sui prelievi, sugli aiuti e sui limiti quantitativi – alcune delle principali questioni oggetto del contendere – sono di competenza del Consiglio dei ministri dell'agricoltura (art. 43, par. 3, TFUE). Si torna, pure in questo ambito, al problema centrale del sistema istituzionale dell'Unione, tuttora imperniato sulla cooperazione intergovernativa e quindi sul potere degli Stati membri. E non si può dimenticare il pesante ruolo svolto dalle imprese multinazionali attraverso il controllo dei flussi commerciali, da paesi terzi, di prodotti sicuramente meno garantiti e costosi.

Se comunque sulla sostenibilità economica della situazione il movimento di protesta presenta le sue ragioni, più complessa è l'analisi se si affronta l'altro oggetto del contendere e cioè l'impatto, su tale settore, delle politiche ambientali dell'Unione. Certo, gli agricoltori sono i primi custodi dell'ambiente naturale in quanto curano le risorse del suolo, dell'acqua, dell'aria e della biodiversità sul 48 per cento del territorio (i silvicoltori si occupano di un ulteriore 36 per cento) e sono all'origine degli essenziali pozzi di assorbimento del carbonio nonché dell'approvvigionamento delle risorse rinnovabili per l'industria e l'energia.

Tuttavia, appare stonato, da parte di alcuni, l'attacco generalizzato e strumentale al *Green Deal* europeo. Inutile ribadire che verifichiamo, quotidianamente, la crescente devastazione dell'ambiente e la trasformazione del clima in una pericolosa deriva verso un punto di non ritorno. D'altronde le disastrose conseguenze di tale situazione incidono sensibilmente proprio nel settore agricolo provocando danni enormi. E allora, ci troviamo di fronte alla classica situazione del gatto che si morde la coda. La cura dell'ambiente ha indubbiamente costi elevati ma il relativo conto da pagare deve essere sostenuto da tutti con responsabilità sia individuali che sociali.

Va, infine, ricordato che accanto all'ambiente naturale si è altresì sviluppata la consapevolezza della necessità di tutelare anche una nozione di ambiente più ampia, inclusiva di tutti i «segni» artistici, storici, architettonici, culturali, che tracciano la presenza della persona e della comunità di cui ella fa parte in un determinato spazio fisico⁹⁴. Nell'Unione, diritti umani, democrazia, Stato di diritto rappresentano il

⁹⁴ Nel preambolo del TUE i paesi firmatari «si ispirano alle eredità culturali, religiose e umanistiche dell'Europa». L'art. 3, par. 3, comma 4, recita che l'Unione europea «vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo». L'art. 167 TFUE, infine, afferma: «[l']Unione contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando nel contempo il retaggio culturale comune» e precisa che l'Unione, se necessario, può appoggiare e integrare l'azione degli Stati membri nella «conservazione e salvaguardia del patrimonio culturale di importanza europea». Il preambolo ha quale riferimento la raccomandazione UNESCO sul

contenuto stesso del patrimonio culturale europeo, sia nella sua componente identitaria intangibile sia per ciò che la stessa componente tangibile riflette. La conservazione di questi beni culturali, partendo dall'ampio contenuto del bene paesaggio, ha cominciato a rappresentare un patrimonio e un valore solidale da trasmettere anche alle generazioni future, quale volano della comune appartenenza.

8. Conclusioni.

In conclusione, non è più rinviabile l'assunzione di consapevolezza e di responsabilità da parte di tutti perché siano poste in essere, nei tempi più rapidi, tutte le misure dirette ad evitare una catastrofe per l'intera umanità. Bisognerebbe recuperare lo spirito di un approccio universale ai problemi come disegnato nel 1948 dalla Dichiarazione universale dei diritti umani sanciti come codice etico dell'intera umanità. La Dichiarazione, il più bel documento concepito da mente umana, nacque come un comune ideale da costruire gradualmente partendo dalla vita quotidiana nelle comunità locali ed essendo costante riferimento nella declinazione dei diritti in essa enunciati attraverso una vasta produzione normativa di applicazione più specifica. Una normativa in grado di garantire ogni cittadino di restare tale, nella pienezza dei propri diritti, e non rimanere o tornare ad essere un suddito. Purtroppo, la realtà quotidiana fa apparire lontanissimi quei momenti e quasi illusoria quell'ispirazione. L'emergenza ecologica, piegata e minimizzata sull'altare di potenti interessi economici, se non affrontata rapidamente ed efficacemente può produrre ulteriori terribili conseguenze. La difesa improcrastinabile dell'ambiente è un prioritario dovere di cittadinanza.

Comunque, la risoluzione dell'Assemblea generale del 21 gennaio 2022, da cui si è partiti, è l'ennesima concretizzazione di quello spirito che è anche alla base della risoluzione 66/137 del 19 dicembre 2011 con cui è stata adottata una significativa dichiarazione. In essa si afferma, tra l'altro, che «l'educazione e la formazione ai diritti dell'uomo sono essenziali per la promozione del rispetto universale ed effettivo dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti, conformemente ai principi dell'universalità, dell'indivisibilità e dell'interdipendenza degli stessi» (art. 1, par. 2)⁹⁵. È infatti nella mente e nella coscienza umana che si costruiscono i presìdi dei diritti della persona, il rispetto del prossimo, la solidarietà con gli altri, il dovere non solo di rispettare, ma di esigere dalla pubblica autorità il rispetto dei diritti di ciascuno, anche di coloro che sono privi di alcun mezzo di protezione o persino di denuncia.

patrimonio comune culturale del 1972 (il cui testo è reperibile [online](#)) e, soprattutto, la Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale e mondiale firmata a Parigi il 16 novembre dello stesso anno (anch'essa reperibile [online](#)).

⁹⁵ *Resolution adopted by the General Assembly on 19 December 2011, United Nations Declaration on Human Rights Education and Training*, UN Doc. [A/RES/66/137](#).

L'educazione al rispetto e alla tutela dell'ambiente è quindi responsabilità di ciascuno di noi, partendo dai nostri comportamenti quotidiani⁹⁶, per trasferirla nella sollecitazione ad agire verso i decisori politici rispetto all'adozione delle misure da adottare. È vero che troppo spesso, come cantava il grande Fabrizio De André, il governo, destinatario della sollecitazione, «si costerna, s'indigna, s'impegna poi getta la spugna con gran dignità» (*Don Raffaè*). Ma non ci si può fermare.

Pertanto, dovremmo tutti perseguire l'obiettivo di formare un numero crescente di consapevoli patrioti della nostra Terra per salvaguardarne l'esistenza stessa. In fondo è l'unica cosa che dovremmo condividere, riformando abitudini e comportamenti. Ricordiamo che sul «Battello Terra» non siamo passeggeri ma è doveroso essere membri dell'equipaggio.

⁹⁶ La tutela dell'ambiente si determina anche attraverso le nostre scelte quali consumatori. In proposito, è interessante la recentissima [direttiva \(UE\) 2024/825](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 febbraio 2024, che modifica le direttive 2005/29/CE e 2011/83/UE per quanto riguarda la responsabilizzazione dei consumatori per la transizione verde mediante il miglioramento della tutela dalle pratiche sleali e dell'informazione. Si tratta di contrastare le pratiche commerciali sleali che ingannano i consumatori e impediscono loro di compiere scelte di consumo sostenibili. A questa direttiva (c.d. *green washing*) si affiancherà un'altra direttiva (c.d. *green claims*) la cui proposta del 22 marzo 2023 ([COM\(2023\) 166 final](#)) prevede norme più specifiche e riguarda l'attestazione e la comunicazione delle asserzioni ambientali esplicite. Il 12 marzo 2024 il Parlamento europeo ha approvato il testo con modifiche, per cui il nuovo Parlamento europeo (che si insedierà con le elezioni di giugno 2024) potrà riprendere l'iter legislativo esattamente dal testo approvato.

ABSTRACT: La difesa dell'ambiente come bene comune è ormai divenuto un diritto, individuale e sociale, che trova progressive forme di garanzia giurisdizionale. Un'indubbia spinta in questa direzione è derivata dal suo riconoscimento quale diritto umano universale da parte delle Nazioni Unite con una risoluzione del 2022 dell'Assemblea generale. I relativi numerosi atti internazionali esistenti ne hanno ricevuto un sicuro rafforzamento con la conseguenza di moltiplicare i già numerosi ricorsi, anche a tutela delle generazioni future, presso le giurisdizioni nazionali e internazionali. Particolari problemi provengono da situazioni irrisolte come l'ecocidio in tempo di pace e la questione dei «migranti climatici». Un significativo contributo per il miglioramento dell'ambiente certamente proviene dalla annuale *Conference of Parties* dell'UNFCC; ma un ruolo importante è, inoltre, svolto dall'Unione europea sia per il suo ruolo nei negoziati internazionali sia per la vincolante produzione normativa posta in essere; questa, trasversalmente rispetto alle varie politiche, mira a rendere sostenibile il nostro sistema economico, sempre più circolare nel quadro di una transizione ecologica dell'intero territorio. L'ambiente europeo diviene così un insieme di beni e valori da trasmettere anche alle generazioni future quale volano della comune e solidale appartenenza. Appare comunque necessaria una diffusa attività di educazione e formazione al rispetto dell'ambiente al fine di influenzare le scelte dei decisori politici.

PAROLE CHIAVE: diritti umani; crisi climatica; ecocidio; tutela internazionale normativa e giurisdizionale dell'ambiente; politica ambientale europea.

The human right to a clean, healthy and sustainable environment

ABSTRACT: *The defense of the environment as a common good has now become an individual and social right, which finds progressive forms of jurisdictional guarantee. An undoubted push in this direction came from its recognition as a universal human right by the United Nations with a 2022 resolution of the General Assembly. The related numerous existing international acts have received a certain strengthening with the consequence of multiplying the activation of appeals, also for the protection of future generations, before national and international jurisdictions. Particular problems arise from unresolved situations such as ecocide in peacetime and the issue of «climate migrants». A significant contribution to improving the environment certainly comes from the annual UNFCC Conference of Parties; but an important role is also played by the European Union both for its role in international negotiations and for the binding regulatory production put in place; this, transversally with respect to the various policies, aims to make our economic system sustainable, increasingly circular within the framework of an ecological transition of the entire territory. The European environment thus becomes a set of goods and values*

to be transmitted to future generations as a driving force of common and supportive belonging. However, widespread education and training activities in respect of the environment appear necessary to influence the choices of political decision makers.

KEYWORDS: human rights; climate crisis; ecocide; international regulatory and jurisdictional protection of the environment; European environmental policy.