

## Ambiente

### La pianificazione governativa in tema di cambiamento climatico dinanzi alla Corte suprema irlandese

*Sommario:* 1. Introduzione. – 2. Il quadro normativo internazionale degli accordi sul clima ed il ruolo del *National Low Carbon Transition and Mitigation Plan* e del *Climate Action and Low Carbon Development Act* nell'ordinamento giuridico irlandese. – 3. Le argomentazioni della sentenza della Corte Suprema sugli obblighi dello Stato ad informare – 4. La questione della carenza di legittimazione delle associazioni ambientaliste ed enti analoghi a far valere la potenziale violazione dei diritti tipici delle persone fisiche ai sensi del diritto nazionale e della CEDU – 5. Esiste il diritto ad un ambiente sano ai sensi dell'ordinamento irlandese? – 6. Considerazioni conclusive e prospettive future.

1. Con la sentenza del 31 luglio 2020, la Corte Suprema irlandese ha annullato il *National Low Carbon Transition and Mitigation Plan* del 2017 (d'ora in avanti «*Mitigation Plan*»), cardine della politica governativa in tema di cambiamento climatico, ritenendolo non conforme al *Climate Action and Low Carbon Development Act* del 2015 (d'ora in poi «*Climate Act*») per non aver specificato le modalità con cui conseguire l'obiettivo, fissato nella legge nazionale, della transizione entro il 2050 ad un'economia *low carbon*, sostenibile dal punto di vista ambientale, e ha stigmatizzato le politiche in esso stabilite come *excessively vague or aspirational* (par. 6.43) (per un primo commento v. O. Kelleher, “The Supreme Court of Ireland’s decision in Friends of the Irish Environment v Government of Ireland («Climate Case Ireland»)” in *EJIL: Talk!*, 9 Settembre 2020, disponibile su [www.ejiltalk.org](http://www.ejiltalk.org)).

Non è la prima volta che una Corte Suprema si esprime sul cambiamento climatico, una delle sfide più rilevanti e problematiche oggi per gli Stati nazionali, come ribadito nell'*incipit* della decisione della Corte. Già nell'aprile 2018, ad esempio, la Corte Suprema della Colombia aveva condizionato la formulazione e l'attuazione di Piani d'azione per affrontare la deforestazione in Amazzonia alla valutazione degli stretti legami tra diritti fondamentali ed il bene ambiente, all'equità intergenerazionale e al riconoscimento dell'Amazzonia colombiana come ‘soggetto di diritti’ (v. M. Brilman, “Environmental Rights and the Legal Personality of the Amazon Region” in *EJIL: Talk!*, 24 aprile 2018, disponibile su [www.ejiltalk.org](http://www.ejiltalk.org)). Nel dicembre 2019, poi, la Corte Suprema dei Paesi Bassi ha stabilito che il governo olandese ha un obbligo positivo, ai sensi dell'art. 2 (diritto alla vita) e 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) CEDU, di ridurre, entro la fine del 2020, le proprie emissioni di gas serra di almeno il 25% rispetto ai livelli del 1990 (Corte Suprema dei Paesi Bassi, *The State of the Netherlands v. Urgenda Foundation*, causa n.19/00135, sentenza del 20 dicembre 2019, disponibile su [www.urgenda.nl](http://www.urgenda.nl); v. il commento di F. Passarini, “CEDU e cambiamento climatico, nella decisione della Corte Suprema dei Paesi Bassi nel caso Urgenda” in *Diritti umani e diritto internazionale* 2020, pp. 777-785). Altri tribunali nazionali, come vedremo più avanti, sono sul punto di pronunciarsi o di essere investiti di analoghe questioni, ad esempio in Francia, Germania, Regno Unito, Svizzera, Polonia, Stati Uniti, Perù, Corea del Sud.



Corte Suprema d'Irlanda, *Friends of the Irish Environment CLG v. The Government of Ireland & Ors*, causa n. 205/19, sentenza del 31 luglio 2020. ([www.courts.ie](http://www.courts.ie))

La vicenda in esame ha origine dal ricorso presentato davanti ai giudici irlandesi di ultima istanza da una *no-profit Company Limited by Guarantee and a Charity, Friends of the Irish Environment* (d'ora in poi FIE), secondo la quale il *Mitigation Plan* del 2017, adottato sulla base del *Climate Act* del 2015, violava quest'ultimo, nonché il diritto alla vita, all'integrità fisica e ad un ambiente compatibile con la dignità umana ai sensi della Costituzione irlandese e degli art. 2 e 8 della CEDU, in quanto prefigurava un aumento del 10% delle emissioni ad effetto serra tra il 1990 e il 2020, in contrasto con le raccomandazioni dell'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) per il conseguimento degli obiettivi di contenimento dell'aumento della temperatura globale sanciti dall'Accordo di Parigi sul clima del 2015.

L'interesse specifico suscitato dalla decisione della Corte Suprema irlandese trova il suo fondamento nella circostanza che, a differenza delle altre pronunce dei Tribunali nazionali in materia ambientale, le quali si sono limitate a rimarcare gli obblighi degli Stati per violazione di norme di diritto interno ed internazionale, la sentenza ha un effetto 'paralizzante' rispetto alle politiche rilevanti in materia ambientale con l'invito al governo di adottare altre misure più adeguate al raggiungimento degli obiettivi indicati dal *Climate Act*.

Per tale ragione, ad oggi, è da considerare una delle sentenze di maggior impatto sia a livello nazionale che internazionale, nella storia delle controversie sul clima, confermando la rilevanza e le criticità delle azioni dei governi sul tema. Purtuttavia, sotto il profilo della legittimazione ad agire delle organizzazioni ambientaliste, appare una decisione meno avanzata rispetto al caso *Urgenda* (v. T. Scovazzi, "L'interpretazione e l'applicazione 'ambientalista' della Convenzione europea dei diritti umani, con particolare riguardo al caso 'Urgenda'", in *Rivista Giuridica dell'Ambiente* 2019, p. 619-633).

Dopo una prima ricostruzione del quadro normativo internazionale pattizio in cui si collocano il *Mitigation Plan* irlandese ed il *Climate Act* da cui trae origine, ci concentreremo nella prima parte del presente contributo sui motivi che hanno portato il presidente ed i sei giudici della Corte Suprema irlandese, in maniera unanime ed in una composizione riservata ai casi di particolare rilievo, a sancire la condanna della politica del governo in ordine al *climate global change*. Esaminati poi gli aspetti salienti della sentenza, formuleremo alcune considerazioni conclusive sugli scenari futuri del diritto internazionale in tema di tutela dell'ambiente, alla luce anche di alcune attese sentenze dei Tribunali sovrnazionali e nazionali in materia.

2. Il contrasto al cambiamento climatico a livello internazionale è stato oggetto di un'evoluzione normativa significativa, caratterizzata da atti di natura differente, vincolanti e non, e da diverse fasi (per una ricostruzione sistematica v. D. Bodansky, J. Brunnée, L. Rajamani, *International Climate Change Law*, Oxford, 2017).

Le misure adottate dallo Stato irlandese sono volte al rispetto degli obblighi internazionali presi in quanto Stato membro dell'Unione europea. Tali misure attengono al criterio c.d. dell'«*effort sharing*», affermato nella decisione adottata congiuntamente dal Parlamento europeo e dal Consiglio del 23 aprile 2009 sulla 'condivisione degli sforzi' (decisione n. 406/2009/UE) che ha fissato obiettivi per i singoli Stati membri, per alcuni tipi di emissioni associate principalmente al riscaldamento negli edifici, ai trasporti, all'agricoltura ed alla silvicoltura (par. 4.6). L'Irlanda ha aderito al quadro climatico sovrnazionale dell'Unione, il c.d. pacchetto energia-clima 2020, impegnandosi a raggiungere, entro il 2020, una riduzione del 20% delle emissioni di gas serra rispetto ai livelli del 1990; un aumento del 20% delle energie da fonti rinnovabili; un miglioramento del 20% dell'efficienza energetica e a ridurre le emissioni non-ETS (*Emissions Trading Scheme*) del

20% rispetto ai livelli del 2005. È altresì opportuno ricordare che l'Unione europea, oltre ad essere parte della *United Nation Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC) e dell'Accordo di Parigi, ha progressivamente adottato una serie di atti volti a contrastare il cambiamento climatico (tra cui, la direttiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio, modificata nel 2009).

La UNFCCC del 1992 è senza dubbio uno strumento cardine: gli Stati, infatti, così come previsto dall' art. 2, si sono impegnati a mantenere un livello di emissioni di gas serra, tale da prevenire interferenze antropogeniche dannose con il sistema climatico. L'UNFCCC riconoscendo l'esistenza di disparità tra gli Stati, stabilisce per le Nazioni più sviluppate (c.d. *annex I countries*) di assumere il ruolo di guida con l'impegno di prendere, nel rispetto del principio di precauzione, misure preventive indipendentemente dall'assenza di evidenze scientifiche sui danni causati dal cambiamento climatico stabilendo anche, in ossequio al principio delle *common but differentiated responsibilities*, che l'impegno di ciascuno Stato nella lotta al cambiamento climatico possa essere regolato secondo le rispettive possibilità (*ex art. 3*).

Il *Mitigation Plan* è stato pubblicato il 19 luglio 2017 con l'obiettivo di rappresentare un primo passo nella transizione dell'Irlanda verso un'economia sostenibile che limitasse l'utilizzo dei combustibili fossili e riducesse le emissioni di gas a effetto serra in Irlanda entro il 2050. L'«obiettivo nazionale di transizione» era definito dalla *Section 3.1* del *Climate Act* del 2015 con la richiesta di un cambiamento verso «a low carbon, climate resilient and environmentally sustainable economy by the end of the year 2050» (par. 4.1). La creazione del *Mitigation Plan*, mutuato dal *Climate Change Act* del 2008 del Regno Unito (che tuttavia ha prodotto finora risultati molto più significativi), nasceva, quindi, con l'intento di definire le azioni attuative delle previsioni contenute nella *Section 4.2.a* del *Climate Act* «A national mitigation plan shall specify the manner in which it is proposed to achieve the national transition objective [...]». All'elaborazione del Piano di mitigazione hanno contribuito in modo interdisciplinare i dipartimenti dei ministeri dell'ambiente, dei trasporti e dell'agricoltura del governo irlandese, includendo oltre 100 azioni specifiche di enti pubblici per dare inizio al processo di sviluppo di scelte di 'mitigazione' a medio e lungo termine per i prossimi decenni (le informazioni su come le considerazioni ambientali, le opinioni dei consulenti e delle parti interessate hanno influenzato il Piano, sono esposte nella *Environmental Statement* e nel *Final Natura Impact Statement*).

Nel suo ricorso la FIE ha sostenuto che il *Mitigation Plan* irlandese ha stabilito un programma alquanto «debole» e non abbastanza ambizioso, prevedendo un aumento, invece di una diminuzione reale, delle emissioni nel periodo di riferimento iniziale del Piano, in aperto contrasto con la normativa internazionale e comunitaria (par 4.3).

La sentenza della Corte Suprema, molto articolata e tutt'altro che concisa, mette in luce i vari aspetti della legge nazionale sul clima e del suo Piano attuativo. Ne esaminiamo qui di seguito, dunque, quelli più significativi.

3. Occorre premettere che la Corte Suprema irlandese ha affermato di poter affrontare la questione della conformità della pianificazione ambientale agli obblighi stabiliti dalla normativa nazionale vigente sul clima, non ritenendola una violazione della discrezionalità politico-amministrativa del governo (par. 5.25). La stessa verifica della carenza di legittimazione della ricorrente FIE non ha impedito all'organo giudicante di statuire in merito alle diverse obiezioni mosse al *Mitigation Plan*. Preliminarmente, la Corte Suprema ha

affermato la propria giurisdizione sul tema in quanto il governo irlandese, nell'elaborazione del *Mitigation Plan* è tenuto al rispetto delle indicazioni e dei principi, sanciti nella legislazione nazionale del *Climate Act* del 2015.

Un primo notevole profilo di interesse della sentenza in commento riguarda le questioni relative alla verifica del requisito della specificità del *Mitigation Plan* e la partecipazione pubblica dei cittadini, in rapporto ai contenuti del medesimo Piano. Con l'emanazione della legge sul clima, infatti, quelle che potevano essere considerate «scelte politiche discrezionali» del governo sono da considerarsi «legge» per cui, i giudici di ultima istanza hanno il diritto di rivedere il Piano ed esprimersi sulla conformità ai requisiti, sanciti dalla legge sul clima del 2015. Riguardo a tale aspetto, la Corte si è concentrata sulla corretta interpretazione del livello di specificità del Piano. La sezione 4 del *Climate Act* del 2015 sancisce che il *Mitigation Plan* deve specificare le modalità con cui si propone di realizzare l'obiettivo di transizione nazionale e le misure politiche necessarie per raggiungerlo, ponendo in rilievo la prevista necessità di una revisione almeno quinquennale, al fine di migliorare il Piano con misure ancora più dettagliate, in linea con l'evoluzione dei progressi della comunità scientifica. Di conseguenza, a detta della Corte, può ritenersi accettabile che il Piano contenga un certo grado di indeterminatezza in ragione anche della costante evoluzione tecnologica, ma devono essere forniti in modo «trasparente e realistico» con «reasonable degree of specificity», i livelli di dettaglio in relazione ai tempi ed alle misure messe in atto dal Governo per raggiungere gli obiettivi dettati dalla Legge (par. 6.21). Per meglio valutare il livello di specificità del Piano, i giudici irlandesi nelle loro argomentazioni, hanno richiamato la stretta connessione dello 'scopo' del *Climate Act* nel suo insieme, cioè il rispetto del principio della trasparenza, con il processo di consultazione pubblica del *Mitigation Plan* (par. 6.37). Secondo la Corte, infatti, la questione della partecipazione pubblica è da considerarsi un pilastro della normativa in materia (art. 4, par.8 del *Climate Act*): per la Corte Suprema è determinante la possibilità per i cittadini di avere una propria opinione attraverso l'informazione e la conoscenza delle scelte politiche volte ad affrontare la sfida del cambiamento climatico, al fine di valutare l'effettività e l'appropriatezza delle misure.

Da rilevare, in particolare, nella pronuncia l'affermazione che la circostanza per cui la scienza e la tecnologia siano in continua evoluzione, non può rappresentare l'alibi per non fornire informazioni sulle modalità con le quali l'autorità pubblica intenda affrontare le attuali sfide climatiche, sulla base degli strumenti a disposizione nel momento della redazione dello stesso. A questo scopo, il giudice ne esamina i passaggi, valutandone concretamente i contenuti senza con ciò ritenere di travalicare i limiti cui lo stesso potere giurisdizionale è soggetto. Da questo punto di vista la sentenza costituisce una testimonianza di effettiva tutela giurisdizionale e concreta esplicitazione dei principi dell'art. 2 della direttiva 2003/35/CE (v. Direttiva 2003/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 Maggio 2003) in forza della quale, gli Stati membri sono chiamati ad offrire al pubblico «tempestive ed effettive opportunità di partecipazione alla preparazione e alla modifica o al riesame dei piani ovvero dei programmi che devono essere elaborati», con l'obiettivo di garantire il diritto di partecipazione del pubblico alle attività decisionali in materia ambientale quando tutte le alternative sono ancora praticabili e la partecipazione può effettivamente avere un'influenza nel contribuire a tutelare il diritto di vivere in un ambiente adeguato ad assicurare la salute e il benessere delle persone (art. 6, par. 3 e 4, Convenzione di Aarhus).

A differenza della *High Court* irlandese che, ha esaminato per prima il caso, la Corte Suprema ha attribuito un peso significativo alle opinioni dell'*Ireland's Climate Change Advisory Council*, un organismo indipendente di esperti, istituito ai sensi della legge sul

clima del 2015, che, nel suo rapporto annuale del 2018, aveva definito come «disturbing» le proiezioni delle emissioni dell'Irlanda fino al 2035 (par. 6.41).

In conclusione, nel rivedere il *Mitigation Plan*, la Corte Suprema lo ha ritenuto «ben al di sotto del livello di specificità richiesta» per garantire la trasparenza ed il rispetto della sezione 4 del *Climate Act* del 2015 e lo ha dichiarato illegittimo. Al cittadino «reasonable and interested member of the public» (come si esprime la sentenza) deve essere, infatti, consentito di conoscere le misure messe in atto dal Piano nazionale in tema di cambiamento climatico che, pertanto, deve fornire trasparenza e realistici livelli di dettaglio in relazione alle modalità e ai tempi che il Governo ritiene di adottare per raggiungere gli obiettivi di transizione nazionale del 2050.

Su tali basi la Corte ha ritenuto che la pianificazione posta in essere dal governo non fosse conforme ai requisiti contenuti nel *Climate Act* ed ha disposto l'annullamento del *Mitigation Plan* per motivi non puramente procedurali ma sostanziali: il mancato rispetto del suo «mandate» (par. 6.48).

4. Un secondo profilo della pronuncia in esame è dato dalla verifica sulla legittimazione attiva di una *no-profit Company Limited by Guarantee and a Charity*, a far valere la potenziale violazione dei diritti tipici delle persone fisiche, per la tutela di interessi collettivi ai sensi del diritto nazionale e della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU).

Sono due le questioni che, ad avviso della Corte, potrebbero avere future implicazioni: a) la costituzione in giudizio di una *no-profit Company Limited by Guarantee and a Charity* per la tutela di diritti 'personali', costituzionalmente garantiti degli individui, e di diritti umani, sanciti dalla CEDU; b) l'esistenza di un diritto costituzionale, anche se derivato, ad un ambiente salubre.

Per quanto riguarda la prima questione l'interesse della sentenza in commento riguarda la legittimità degli enti in materia ambientale, nel caso di specie una *no-profit Company Limited by Guarantee and a Charity*, a far valere la potenziale violazione dei diritti tipici delle persone fisiche ai sensi sia del diritto nazionale che sovranazionale della CEDU. Il Governo irlandese si opponeva al riconoscimento dello *jus standi*, sostenendo, infatti, che i diritti per cui l'organizzazione FIE aveva chiesto tutela, sia alla luce della Costituzione (*ex art. 40.3.1, Cost. irlandese* che garantisce il diritto alla vita ed all'integrità fisica) che della CEDU (*ex art. 2 ed 8* che disciplinano rispettivamente il diritto alla vita ed al rispetto della vita privata e familiare), sono diritti strettamente personali di cui lo stesso ente ambientalista non è titolare. Gli avvocati della ricorrente hanno, però, obiettato l'esistenza, alla luce della prassi giurisprudenziale, in via di consolidamento in molti ordinamenti interni, di casi analoghi in cui enti simili sono stati considerati organismi legittimati ad agire pur se non titolari dei diritti richiesti nel relativo procedimento (v. da ultimo Corte Suprema dei Paesi Bassi, *The State of the Netherlands v. Urgenda Foundation*, causa n. 19/00135, sentenza del 20 dicembre 2019, [www.urgenda.nl](http://www.urgenda.nl)). Nell'ordinamento irlandese il presupposto per la legittimazione ad agire innanzi ad un Tribunale è costituito dal fatto che i diritti o gli interessi di un ricorrente siano stati compromessi o siano in pericolo imminente.

Il tema della legittimazione ad agire è di centrale importanza per i riflessi futuri nei casi in cui un altro ente voglia porre in essere azioni legali in relazione alla materia ambientale. Su questa base, è opportuno considerare le argomentazioni della Corte Suprema in merito, prima, alle rivendicazioni alla luce dei diritti costituzionali e poi passare a quelli garantiti dalla CEDU.

Con riferimento al diritto interno, i giudici affermano che, alla luce della giurisprudenza nazionale (v. Corte Suprema d'Irlanda, *Cabill v. Sutton*, causa I.R. 269, sentenza del 9 luglio 1980 che rimane il caso emblematico e rappresenta il fondamento del diritto moderno irlandese in materia) si è ormai consolidata la norma generale secondo la quale, per avere una legittimazione ad agire, il ricorrente deve essere in grado di dimostrare che i diritti di cui godeva siano stati potenzialmente lesi – o che corrono il rischio di essere lesi – dal provvedimento la cui costituzionalità è in questione. Il diritto costituzionale irlandese così come il meccanismo di controllo della CEDU (v. Corte europea dei diritti umani, *Perez c. Francia* [GC], ricorso n. 47287/99, par. 70 e *Di Sarno e altri c. Italia*, ricorso n. 30765/08, sentenza 10 gennaio 2012, par. 80) non riconoscono la c.d. *actio popularis*, e, nel caso che ci occupa, quella intentata dal ricorrente presentava tutte le caratteristiche di un'azione a tutela di interessi collettivi dei cittadini. La Corte aggiunge, inoltre, che le norme costituzionali irlandesi non riconoscono il c.d. *jus tertii* (v. G. W. Hogan, G. F. Whyte, D. Kenny, R. Walsh, *Kelly: The Irish Constitution*, Dublin 2018). Veniva così accolta l'argomentazione del governo irlandese, che aveva infatti rilevato che il procedimento intentato dalla FIE rientra in entrambe le categorie escluse (par. 7.4).

Il divieto di *actio popularis*, come è noto, sta a significare che il ricorrente deve addurre circostanze che dimostrino che la norma contestata opera, o è in procinto di operare, in modo tale da privarlo personalmente del beneficio di un particolare diritto. In questo modo ogni impugnazione è valutata giudizialmente alla luce dell'applicazione della disposizione in questione alle circostanze proprie dell'impugnazione (par. 7.8). La Suprema Corte nelle sue argomentazioni conclude che la FIE non gode dei diritti personali sui quali si cerca di fare affidamento, ne consegue che, *prima facie*, non ha una legittimazione ad agire. Il giudice di ultima istanza, inoltre, verifica se il caso in questione non rientri in una delle eccezioni alla norma generale, in cui una parte terza può avere una legittimazione surrogando i diritti di coloro che, pregiudicati dalla legge contestata, possono non essere in grado di far valere adeguatamente, o in tempo utile, i loro diritti costituzionali. In tal caso, il Tribunale potrebbe decidere di ignorare la carenza della posizione personale richiesta.

Allo stesso modo, l'assenza di un pregiudizio dell'istante potrebbe essere trascurata se la disposizione contestata è diretta o opera contro un raggruppamento che include il ricorrente, o con il quale abbia un interesse comune, in particolare laddove, a causa della natura della materia, sia difficile separare le persone interessate da quelle non interessate dalla disposizione contestata. A tal fine, la Corte prende in esame i casi di deroga della regola generale come quello deciso dalla stessa Corte: *The Society for the Protection of Unborn Children (Ireland) Limited v. Diarmuid Coogan & Ors*, causa I.R. 734, sentenza del 28 luglio 1989, in cui erano rivendicati i diritti del nascituro. Quest'ultimo è una persona portatrice di un interesse in «*bona fide [...], interest being used in the sense of proximity or an objective interest*» e, di conseguenza, ha la legittimazione necessaria per intentare l'azione (par 7.13).

Nella seconda ipotesi di deroga, la Corte Suprema fa riferimento alla decisione dell'Alta Corte *Irish Penal Reform Trust Limited & Ors v. the Governor of Mountjoy Prison & Ors*, causa I.E.H.C. 305 causa n. 2001/16889P, sentenza del 2 settembre 2005, sulle carenze sistemiche nel trattamento dei detenuti con problemi psichiatrici. L'*Irish Penal Reform Trust* era uno dei tre ricorrenti avverso le condizioni carcerarie e la loro compatibilità con i principi della Costituzione. Il caso non sarebbe mai stato affrontato in modo adeguato o in tempo utile, anche in considerazione del fatto che i detenuti affetti da malattie psichiatriche sono tra i soggetti più deboli e si trovano in una posizione estremamente vulnerabile nella società. Molti detenuti potrebbero non essere consapevoli del loro diritto, costituzionalmente garantito, a ricevere un trattamento qualitativamente migliore.

La Corte Suprema irlandese sostiene che la regola sulla legittimazione può essere attenuata qualora esistano per il giudice delle «weighty countervailing considerations» che giustificano una deroga alla regola generale. Al fine, però, di evitare il rischio di un accesso ‘illimitato’ ai tribunali da parte dei cittadini, indipendentemente dalla loro legittimazione a far invalidare le disposizioni legislative per antinomie costituzionali, la Corte Suprema ha sottolineato come le norme irlandesi sulla legittimazione ad agire sono da considerarsi «flexible but not infinitely» (par. 7.19).

Quali le ragioni, prese in considerazione dalla Corte, per cui un ente, come la FIE, abbia scelto di avviare il procedimento, basandosi su diritti personali di cui non gode? A parte l’indicazione di voler tutelare gli individui da un’eventuale esposizione agli elevati costi di un procedimento infruttuoso, la ricorrente non fornisce alcuna motivazione significativa sul perché uno o più individui non avrebbero potuto intentare questo procedimento al suo posto. A detta dei giudici irlandesi questo procedimento appare, dunque, ben lontano dal tipo di circostanze che la Corte Suprema ha accettato per giustificare l’allontanamento dalla norma ordinaria in casi come *Coogan e Irish Penal Reform Trust*. Sostenere la legittimazione della FIE ad agire, ad avviso della Corte, avrebbe eccessivamente ampliato la casistica delle deroghe.

Alla luce di tali argomentazioni la Corte Suprema conclude che la FIE non ha una legittimazione «costituzionale» ad agire (par. 7.22), con ciò pregiudicando anche il secondo aspetto meritevole di interesse, la questione dell’ammissibilità dell’azione in relazione agli art. 2 ed 8 CEDU (la casistica ‘ambientale’ emersa finora in seno alla Convenzione avrebbe coinvolto anche altre disposizioni, segnatamente gli art. 6, 10, 11, 13 del Protocollo 1: per una disamina completa si v. A. Saccucci, “La protezione dell’ambiente nella giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti Umani”, in A. Caligiuri, G. Cataldi, N. Napoletano (a cura di), *La tutela dei diritti umani in Europa: tra sovranità statale e ordinamenti sovranazionali*, Napoli 2010, p. 111 ss.). L’art 34 CEDU conferisce, infatti, la legittimazione attiva ai soli soggetti (persone fisiche, gruppi di individui ed organizzazioni) titolari di un *victim status*, ossia direttamente colpiti dalla violazione di volta in volta in questione (sulla nozione autonoma di ‘vittima’ nella CEDU, v. V. Zagrebelsky, R. Chenal, L. Tomasi, *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*, Bologna 2019, p. 428 ss.; D. Harris, M. O’ Boyle, C. Warbirck, *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford 2018, p. 87 ss.). In assenza di tale condizione, la Corte dichiara l’azione inammissibile per incompetenza *ratione personae* ex art. 35, par. 3, lett. a) CEDU e rigetta il ricorso ex art. 35, par. 4, CEDU.

Come è noto, anche nell’ordinamento sovranazionale, la necessità che il ricorrente dimostri che ha subito, o che è probabile che subisca, personalmente una violazione dei diritti tutelati dalla CEDU serve ad evitare che davanti alla Corte di Strasburgo vengano fatte valere aspirazioni e bisogni dell’intera comunità (v. Corte europea dei diritti umani, *Kyrtatos c. Grecia*, ricorso n. 41666/98, sentenza del 22 maggio 2003, par. 52). In virtù di ciò, la Corte europea dei diritti umani dichiara inammissibili i ricorsi volti a far valere la contrarietà, rispetto alla CEDU, di una legge interna senza la dimostrazione di una ricaduta di un effetto diretto sui ricorrenti. Questi possono, tuttavia, superare tale impedimento dimostrando di appartenere a una categoria di persone che rischia in modo particolare di essere colpita dalla normativa in questione (Corte europea dei diritti umani, *Practical guide on admissibility criteria*, aggiornata al 31 agosto 2019, par. 33-34).

Tuttavia, secondo l’iter argomentativo della Corte Suprema, è difficile poter comprendere come un ricorrente, non legittimato a rivendicare una potenziale violazione dei diritti costituzionali irlandesi, possa avere la legittimazione sulla base della *European Convention on Human Rights Act n. 20* del 2003, quando il ricorso adito ai sensi della CEDU è per i diritti medesimi o analoghi a quelli fatti valere ai sensi della Costituzione.

In conclusione, la Corte nell'escludere che la FIE abbia la legittimazione ad agire, per rivendicare il diritto alla vita o al diritto all'integrità fisica 'altrui' ai sensi della Costituzione irlandese, esclude anche la legittimazione ad agire, sulla base delle disposizioni della legge irlandese n. 20 del 2003, con riferimento agli analoghi art. 2 ed 8 CEDU.

5. Un altro profilo di interesse della sentenza in commento riguarda la questione relativa all'esistenza o meno di un diritto non enunciato o almeno un diritto 'derivato' ad un ambiente sano, alla luce della Costituzione irlandese. La sfida del Piano nazionale di mitigazione all'inquinamento atmosferico ha fornito alla Corte Suprema una prima occasione per considerare se tale diritto sia effettivamente riconosciuto nel proprio ordinamento a livello costituzionale.

L'avvocato della FIE aveva sostenuto che, qualora un diritto all'ambiente fosse stato riconosciuto alla luce delle disposizioni della Costituzione, esso avrebbe avuto implicazioni significative in altri procedimenti su diritti rivendicati al di là di quelli già previsti del diritto alla vita o del diritto all'integrità fisica (*ex art 40, par. 3, Cost. irlandese*). Nell'affrontare la natura del diritto in questione, la FIE fa riferimento ad una pronuncia dell'High Court irlandese su proprio ricorso (caso *Friends of the Irish Environment Clg v. Fingal County Council & Ors*, causa n. 344 JR del 21 novembre 2017), in cui i giudici dell'Alta Corte avevano riconosciuto un «unenumerated constitutional right» ad un ambiente salubre compatibile con la dignità umana e il benessere dei cittadini, l'«human dignity» ed il «*well-being*» come diritto costituzionale personale derivato e non scritto.

Il governo ha fortemente contestato l'esistenza di tale diritto sia nel corso del procedimento innanzi all' *High Court* che in quello alla Corte Suprema affermando che la questione aveva carattere 'incidentale' rispetto alla decisione dell'Alta Corte.

La Corte in maniera unanime ha sostenuto che il diritto a un ambiente coerente con la dignità umana, o in alternativa, il diritto a un ambiente sano, come identificato nella citata sentenza *Friends of the Irish Environment*, è «estremamente vago» (par. 8.11). Il giudice di ultima istanza ha così, in effetti, condiviso la tesi del Governo ritenendo il diritto ad un ambiente sano «superfluous or lacking in precision and I would not suggest that a right as so described can be derived from the Constitution» (par. 8.17). Nel caso in questione, secondo la Corte Suprema, i diritti previsti in Costituzione, come il diritto alla vita o all'integrità fisica, non possono essere 'estesi' per affrontare le problematiche derivanti dai danni ambientali; quello riconosciuto dall'Alta Corte, era, infatti, un diritto essenzialmente di natura antropocentrica, non tale da poter ricomprendere al suo interno il danno ambientale.

Anche in dottrina, nell'ambito del diritto internazionale, si discute sulla natura e sull'inquadramento del bene giuridico 'ambiente' nella categoria dei diritti individuali (v. M. Fitzmaurice, J. Marshall, "The Human Right to a Clean Environment – Phantom or Reality? The European Court of Human Rights and the English Courts Perspective on Balancing Rights in Environmental Case", in *Nordic Journal of International Law* 2007, p. 103 ss.; C. Pitea, *Diritto internazionale e democrazia ambientale*, Napoli 2013, p. 53 ss.). Dal Consiglio d'Europa sono state formulate proposte ufficiali volte a introdurre il '*right to a healthy environment*' in un autonomo protocollo addizionale alla Convenzione, le quali tuttavia, non hanno finora prodotto risultati (tra i favorevoli al riconoscimento di un autonomo diritto all'ambiente sano, v. A. Boyle, "Human Rights and the Environment: Where Next?", in *European Journal of International Law* 2012, p. 626 ss.; E. Ruozzi, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte europea*, Napoli 2011, p. 264; *contra*, F. Francioni, "International Human Rights in a Environmental Horizon", in *The European Journal of International Law* 2010, p. 54).



Bisogna considerare che il sistema di protezione della CEDU, nata come strumento di tutela di diritti civili e politici – diritti fondamentali c.d. «di prima generazione» – si è rivelata nel corso del tempo assai permeabile ad istanze tipiche, come ai diritti economici, sociali e culturali – diritti c.d. «di seconda generazione» e soprattutto a quelli c.d. di «terza generazione», ad esempio quello ad un ambiente sano. Fermo restando, infatti, che siffatta posizione soggettiva non è espressamente contemplata in alcun articolo della CEDU, la Corte di Strasburgo ha spesso ricondotto nell'ambito di applicazione dei diritti *ex art. 2 ed 8 CEDU*, le istanze di coloro che lamentavano le ripercussioni dei danni ambientali sulla propria vita e salute psico-fisica, incrementando le pronunce giurisprudenziali che verificano l'operato degli Stati in relazione alla disciplina ed al controllo di attività suscettibili di danneggiare le persone, come conseguenza di aggressioni dirette contro l'ambiente. Con riferimento al sistema di protezione CEDU, la stessa Corte europea dei diritti dell'uomo ricorda come il proprio sistema di salvaguardia non offra tutela alcuna per il bene giuridico 'ambiente' in quanto tale (v. *ex multis*, Corte europea dei diritti umani, *Kyrtatos c. Grecia*, sentenza del 22 maggio 2003, par. 52; Corte europea dei diritti umani, *Hatton e altri c. Regno Unito* [GC], sentenza del 8 luglio 2003, par. 96; Corte europea dei diritti umani, *Jugheli e altri c. Georgia*, sentenza del 13 luglio 2017 par. 62). La prima pronuncia che ha riconosciuto la violazione di un diritto sancito dalla Convenzione come diretta conseguenza di una situazione di inquinamento ambientale è il caso *Lopez Ostra c. Spagna*, sentenza del 9 dicembre 1994, nella quale la Corte ha ritenuto che le emissioni di fumi nocivi e maleodoranti, nonché di rumori, da parte di un impianto per il trattamento di rifiuti, posto nelle vicinanze dell'abitazione della ricorrente, impedissero a quest'ultima un pieno godimento della propria vita privata e familiare, tutelate dall'art. 8 CEDU: «severe environmental pollution may affect individuals' well-being and prevent them from enjoying their homes in such a way as to affect their private and family life adversely, without, however, seriously endangering their health» (par. 51).

La Corte Suprema irlandese, nella sentenza in commento, ha sottolineato, però, che nella maggior parte degli Stati dove è previsto un diritto costituzionale ad un ambiente sano, esso è stato sancito attraverso modifiche costituzionali formali, attraverso processi appropriati di adozione o di modifica della Carta Costituzionale (per un'ampia disamina sul riconoscimento dei diritti ambientali in molte giurisdizioni nazionali, si v. D. Boyd, *The Environmental Rights Revolution: A Global Study of Constitutions, Human Rights, and the Environment*, Vancouver 2011): questo *iter* potrebbe portare a sancire un diritto di piena legittimità costituzionale oltre che una maggior consapevolezza, anche, 'popolare'.

In un tale contesto, la Corte Suprema non esclude che i diritti costituzionali possano avere un ruolo nei procedimenti in materia ambientale, ma, nelle particolari circostanze del caso in esame, ritiene difficile comprendere come un organismo, quale la FIE, possa agire per la contestazione di un diritto ad un ambiente sano, inteso come un diritto 'derivato' del diritto alla vita e del diritto all'integrità fisica, senza avere la legittimazione ad una loro rivendicazione. I giudici irlandesi chiariscono, in ogni caso, che, in future controversie sul clima, potrebbero essere disposti a prendere in considerazione l'interazione dei diritti costituzionali esistenti con i valori costituzionali rintracciabili nel testo della Carta (v. art. 10 Cost. irlandese sul diritto di proprietà delle risorse naturali e dei beni dello Stato) e in altre disposizioni che potrebbero dar luogo a obblighi specifici da parte dello Stato in circostanze particolari (par. 8.17).

Dal ragionamento della Corte Suprema si evince che, anche laddove i limiti delle applicazioni delle 'dimensioni ecologiche' dell'art. 40.3 della Costituzione irlandese nonché degli art. 2 e 8 CEDU venissero più correttamente definiti, permanerebbe l'impressione di

fondo che, allo stato attuale, gli strumenti di tutela contro i rischi legati al degrado ambientale, apprestati dalla Costituzione irlandese, così come dalla stessa CEDU (sulla tutela apprestata all'ambiente in via indiretta ossia attraverso la tutela dei diritti fondamentali dell'individuo, si rinvia a C. Pitea, *Diritto internazionale e democrazia ambientale*, cit., p. 119-123) rispetto ai rischi per l'uomo siano del tutto insufficienti. Quella ambientale resta una materia dai contorni autonomi, condizionata da continui compromessi – spesso al ribasso – e bilanciamenti di interessi che incidono inevitabilmente sulla salute umana, dove economia ed utilità sociale devono essere temperati alla luce sia del *consensus* scientifico, che dei bisogni espressi dalle comunità territoriali nell'ambito di processi decisionali complessi che tenteremo di affrontare nelle considerazioni conclusive.

6. L'emergenza climatica insieme all'inerzia dei governi nella lotta al cambiamento climatico è da considerarsi come tema cruciale nell'ambito del diritto internazionale dell'ambiente (si vedano i risultati dell'iniziativa francese per un Patto Globale per l'ambiente discusso nell'ambito dell'UNEP, *United Nations Environment Programme* e l'editoriale di T. Scovazzi, "Il progetto di patto globale per l'ambiente", in *Rivista giuridica dell'ambiente* 2017, p. 376 ss.; Y. Aguila, "L'adozione di un Patto internazionale per la protezione dell'ambiente", in *Rivista giuridica dell'ambiente* 2016, p. 563).

La decisione dei giudici irlandesi di ultima istanza, definita dal Relatore Speciale ONU sui diritti umani e l'ambiente, D. R. Boyd, come una «landmark decision», rientra nel novero delle sentenze che si sono imposte fino ad oggi, attraverso la giurisprudenza dei tribunali nazionali (v. Corte Suprema degli Stati Uniti d'America, *Massachusetts contro Environmental Protection Agency*, 549 U.S. 497, sentenza del 2 Aprile, 2007; High Court Lahore Judicial Department, *Leghari v. Federation of Pakistan*, n. 25501/201, sentenza del 14 settembre 2015 (Pakistan); *United States District Court for the District of Oregon Eugene Division, Juliana v United States*, 6.15 – cv – 01517–TC, decisione del 8 Giugno 2017, *Land and Environment Court New South Wales, Gloucester Resources Limited v. Minister for Planning*, 234 LGERA 257 NSWLEC 7, sentenza del 8 Febbraio 2019 (Australia) e che sono caratterizzate dal potenziale 'impatto' in materia di lotta al cambiamento climatico con conseguenze significative sia a livello nazionale che internazionale. Il giudice del Tribunale amministrativo Francese (Tribunal administratif de Paris, ricorso n. 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4–1, sentenza del 3 febbraio 2021) sulla scia della pronuncia irlandese, in un ricorso analogo, nel c.d. *affaire du siècle* (si veda [www.laffairedu siecle.net](http://www.laffairedu siecle.net)), promosso da quattro ONG (*Association Oxfam France, Association Notre Affaire à tous, Fondation pour la Nature et l'homme, Greenpeace France*), ha condannato lo Stato francese per non aver intrapreso azioni adeguate alla lotta per i cambiamenti climatici, ritenendolo responsabile del mancato raggiungimento degli obiettivi fissati nell'Accordo di Parigi.

Inoltre tutta una serie di casi simili pendono dinanzi a corti nazionali oppure stanno per essere presentati alle istanze nazionali. Così ad esempio il 16 dicembre 2020, la Corte Suprema del Regno Unito nel caso *Friends of the Earth Ltd and others v. Heathrow Airport Ltd* ha annullato la sentenza della Corte d'Appello del 27 febbraio 2020, ritenendo non più illegittimo il piano di ampliamento dell'aeroporto di Heathrow – il principale scalo di Londra ed il più trafficato d'Europa – approvato dal governo britannico senza dare sufficienti rassicurazioni sull'impegno a considerare gli obblighi in materia di riduzione di emissioni nocive, previsti dall'Accordo di Parigi sul clima. In Italia, invece, un gruppo di associazioni ambientaliste ha annunciato di voler chiamare in causa, nella primavera del 2021, in un primo giudizio civile, denominato «giudizio universale» ([www.giudiziouniversale.eu/la-causa-](http://www.giudiziouniversale.eu/la-causa-)

legale), il governo italiano considerato inadempiente rispetto agli obblighi internazionali sul clima. L'atto di citazione si basa sulle raccomandazioni della comunità scientifica e, in particolare, sui Rapporti contenenti dati e parametri specifici sull'emissioni nocive italiane, monitorate dall'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), il principale organismo internazionale per la valutazione dei cambiamenti climatici.

Passando dai tribunali nazionali a quelli sovranazionali, pende dinanzi alla Corte di Strasburgo il ricorso presentato il 3 settembre 2020 da 4 giovani portoghesi nei confronti di 33 Stati per la violazione dei loro diritti di cui agli art. 2, 8 e 14 della CEDU (v. *Application form*, disponibile su [youth4climatejustice.org/wp-content/uploads/2020/12/Application-form-annex.pdf](https://youth4climatejustice.org/wp-content/uploads/2020/12/Application-form-annex.pdf)). Se il ricorso dovesse superare il giudizio della Corte sull'ammissibilità *ratione personae*, esso rappresenterebbe un precedente per futuri ricorsi volti a far valere la violazione della CEDU per l'inerzia degli Stati nella prevenzione del cambiamento climatico (per un primo commento si v. O. Pedersen, "The European Convention of Human Rights and Climate Change – Finally!", in *EJIL: Talk!*, 22 settembre 2020, disponibile su [www.ejiltalk.org](http://www.ejiltalk.org)). Analogo interesse è suscitato dal ricorso in annullamento promosso da diversi cittadini di Stati membri nel c.d. "*People's Climate Case*" che è attualmente pendente dinanzi al Tribunale dell'Unione europea relativo alle politiche di riduzione delle emissioni di gas serra decise dall'UE (*Armando Ferrão Carvalho e altri c. il Parlamento Europeo e il Consiglio*, causa T-330/18, ricorso del 23 maggio 2018, si v. [peoplesclimatecase.caneurope.org/](https://peoplesclimatecase.caneurope.org/)).

In uno scenario, dunque, ancora tutto in divenire non ci si può esimere dal salutare con favore la sentenza in commento, *Friends of the Irish Environment*, di cui possiamo cogliere le importanti novità: innanzitutto l'aver posto in primo piano il problema degli obblighi positivi di tutela del bene ambiente che gravano sulle istituzioni dei governi nazionali, l'aver poi evidenziato la rilevanza dei diritti fondamentali anche in un settore che troppo spesso viene considerato appannaggio esclusivo dei *policy makers*, e da questi ultimi 'deregolato' a favore degli operatori economici; l'aver, in ultima analisi, richiamato lo Stato irlandese alla sua responsabilità nella definizione più dettagliata ed 'ambiziosa' del *Mitigation Plan* e, quindi del modello di sviluppo sostenibile che intende adottare (per un ricostruzione del «doppio fallimento» della regolamentazione e della deregolamentazione ambientale con la possibilità di promuovere un nuovo regime normativo per la protezione dell'ambiente che miri, principalmente, alla protezione della salute e dell'integrità degli ecosistemi che sostengono la vita sulla Terra, si v. M. Montini, "The double failure of environmental regulation and deregulation and the need for ecological law", in *Italian Yearbook of International Law* 2017, p. 311-324).

La sentenza in esame costituisce però anche la dimostrazione della frammentazione legislativa e delle perduranti incertezze sul tema, poiché ha messo in luce ancora una volta la sostanziale incompiutezza della tutela attualmente offerta al bene giuridico ambiente con l'annoso interrogativo avente ad oggetto l'opportunità di introdurre nelle Carte Costituzionali degli Stati un autonomo diritto umano ad un ambiente sano (V. Rossi, "The Universal Right to a Healthy Environment: An Idea Whose Time Has Come?", in *Europa Ethnica* 2019, p. 128-137).

**Michele Corleto\***

\* Professore incaricato di Diritto internazionale presso l'Università telematica Pegaso, Facoltà di Giurisprudenza, Centro Direzionale, isola F2 – 80143, Napoli, [michele.corleto@unipegaso.it](mailto:michele.corleto@unipegaso.it).

**ABSTRACT. The Governmental Planning on Climate Change Before the Irish Supreme Court**

On 31<sup>st</sup> July 2020, the Irish Supreme Court quashed the Mitigation Plan, the cornerstone of the Irish Government's climate change policy, on the grounds that it was not specific about how to achieve the targets set out in the Climate Act for a transition to a low-carbon economy by 2050. The judgment is important due to its 'paralysing' effect on relevant environmental policies and due to the Court's request addressed to the Government to adopt other and more appropriate measures to achieve the objectives set out in the Climate Act and to fulfil thus positive obligations arising from international instruments in this field area. The Supreme Court's decision is part of that interesting body of decisions from national and international courts concerning climate change litigations and expressing the attempt by activists and lawyers to use national and international judiciary systems to advance efforts towards mitigation policies from States.

*Keywords:* climate change; human rights; ECHR; Paris Agreement; emissions target; right to a healthy environment.