

## IL NUOVO APPROCCIO “HUMAN RIGHTS BASED” DELLA TUTELA AMBIENTALE IN EUROPA.

Pietro Troianiello\*

**Sommario:** 1. *Cenni sull'evoluzione della politica ambientale dell'Unione europea* - 2. *Il Green Deal*. - 3. *Il nuovo orientamento giurisprudenziale*.

### 1. Cenni sull'evoluzione della politica ambientale dell'Unione europea.

Nella legislazione comunitaria degli anni '70 vi era la tendenza a considerare la violazione delle disposizioni per la protezione dell'ambiente come un pregiudizio arrecato all'interesse pubblico, ossia come un'infrazione penale e di frequente si registravano forti pressioni sui pubblici poteri per ostacolare l'applicazione di discipline nazionali o comunitarie finalizzate alla tutela dell'ambiente, soprattutto per motivi occupazionali o a causa di difficoltà locali.

Non vi era la concezione che le violazioni delle disposizioni tese alla protezione dell'ambiente arrecassero un danno al singolo né tantomeno che quest'ultimo potesse agire nei confronti delle pubbliche istituzioni per il risarcimento di tale danno: si riconosceva la (sola) facoltà alle associazioni o ai gruppi di cittadini di segnalare dette violazioni.

L'Atto Unico europeo, come modificato dal Trattato di Maastricht, ha poi configurato la protezione dell'ambiente quale principio fondamentale della Comunità europea: “*valore costituzionale dell'umanità*” (art. 2). All'art. 3 del Trattato è stata altresì prevista per la prima volta la politica comunitaria ambientale.

\* Professore di Diritto internazionale dei trasporti presso l'Università degli Studi di Cassino e del Lazio meridionale e Avvocato in Roma.

Da tale evoluzione della politica ambientale emerge che la nozione di ambiente non designa un concetto univoco, ma pone al centro l'uomo, con tutto ciò che lo circonda sia direttamente che indirettamente (cosiddetta visione ambientalistica "antropocentrica").

In questa fase è particolarmente difficile distinguere tra la sfera riservata alle istituzioni comunitarie e quella propria dei Paesi membri, soprattutto se si tiene conto che spesso le problematiche connesse, quali, ad esempio, il cambiamento climatico e la riduzione dello strato di ozono, devono essere risolte in un quadro globale d'interazione e di coordinamento che contempra soluzioni a livello internazionale.

Fino agli inizi degli anni '90 il compito delle istituzioni comunitarie era quello di fissare regole, emanare norme, stabilire limiti di emissioni degli inquinanti o specifiche tecniche e procedure da rispettare; ai singoli non rimaneva altro che osservare tali disposizioni e alle autorità nazionali la vigilanza di tale rispetto mediante atti di autorizzazione e di controllo tecnico-amministrativo. Il nuovo approccio ha richiesto, invece, una diretta partecipazione di tutti i settori sociali in uno spirito di corresponsabilità ove i protagonisti diventano le amministrazioni, le imprese pubbliche e private, la collettività nel suo complesso, inclusi i cittadini, i consumatori e i produttori.

Tra i principali settori d'intervento a livello comunitario vi è l'inquinamento atmosferico, lo sviluppo sostenibile nonché la valutazione di impatto ambientale<sup>1</sup> e così emerge sempre più chiaramente il concetto che le risorse ambientali sono limitate e non è più possibile usarle incondizionatamente e irrazionalmente. Per perseguire

---

<sup>1</sup> In argomento mi sia consentito il rinvio a P. Troianiello, *Valutazione di impatto ambientale (VIA) nella giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee*, in *Dir. e Giur. agraria e dell'ambiente*, n. 12/1999, pp. 662 ss.

uno sviluppo economico duraturo l'ambiente deve essere usato cioè con estrema attenzione.

La presa di coscienza dei problemi ecologici e la promozione della loro tutela da parte della Comunità internazionale sono frutto della nozione di sviluppo sostenibile, come del resto si proponevano coloro che hanno coniato tale locuzione durante i lavori delle Nazioni Unite in materia ambientale<sup>2</sup>.

Lo sviluppo sostenibile è un concetto composito - definito di "natura tridimensionale"<sup>3</sup> -, in quanto basato su tre pilastri interdipendenti e interagenti: sviluppo economico, sviluppo sociale e protezione ambientale e, in ambito comunitario, l'allarme per il deterioramento dell'ambiente ha fatto sì che la sostenibilità ecologica ha assunto carattere prevalente.

Con il trattato di Amsterdam è stato così inserito, all'art. 2 Trattato UE, fra gli obiettivi dell'Unione, quello di "*pervenire a uno sviluppo equilibrato e sostenibile*", con il progressivo rafforzamento della protezione ambientale (preambolo Trattato UE), collocata tra i principi della prima parte. Con l'art. 6, in particolare, è stato previsto il principio di integrazione della tutela ambientale in tutte le politiche e azioni dell'Unione europea<sup>4</sup>.

In tal modo si è riconosciuta la centralità della tutela dell'ambiente, così che le esigenze dell'ambiente vanno considerate sia nella fase normativa che in quella applicativa dell'esercizio della competenza dell'Unione europea.

---

<sup>2</sup> La prima definizione ufficiale di sviluppo sostenibile risale al rapporto Brundtland della Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo (UN doc. A/42/427 del 4.8.87) che lo indica come "*uno sviluppo che soddisfa le esigenze del presente senza compromettere la possibilità delle future generazioni di soddisfare le proprie*" garantendo la qualità della vita e un accesso continuo alle risorse naturali nonché evitando danni permanenti all'ambiente.

<sup>3</sup> Così P.A. Pillitu, *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto ambientale dell'Unione europea*, in *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente* (a cura di P. Fois), Editoriale Scientifica, 2006, pagg. 222.

<sup>4</sup> Cfr. COM (98)333 def. del 27.5.1998.

Il concetto di sviluppo sostenibile è poi alla base dei programmi d'azione in materia ambientale in cui si è registrato un significativo mutamento della gestione della politica ambientale, con l'adozione di un metodo che vede una partecipazione degli operatori (enti rappresentativi della società inclusi) e del pubblico al momento decisionale e un controllo diffuso dell'azione amministrativa, anche attraverso un ampio accesso alla giustizia da parte dei privati.

Attualmente, l'esecuzione della politica ambientale dell'Unione europea, analogamente al finanziamento, rientra (salvo eccezioni) nella competenza degli Stati membri. Tale decentramento esecutivo riflette il carattere dei principali tipi di atti normativi utilizzati in campo ecologico, ossia le direttive, che necessitano di misure nazionali di attuazione.

Ciò comporta che i singoli cittadini possono far valere – anche in via giudiziaria, se necessario – il diritto ad ottenere i beni della vita (ad esempio, acqua potabile di qualità conforme alle prescrizioni della direttiva 80/778 oppure in base alla direttiva 85/337) nonché esprimere un parere sulla valutazione dell'impatto ambientale, che dovrà essere preso in considerazione nel quadro della procedura di autorizzazione.

Inoltre, anche per le direttive in materia ambientale, inattuata e priva di effetto diretto, vi è la garanzia di carattere indiretto del risarcimento del danno, qualora ricorrano tre condizioni, cioè che la direttiva attribuisca diritti ai singoli, che la violazione sia grave e manifesta e che vi sia nesso di causalità tra violazione e danno subito, configurandosi così una responsabilità dello Stato per violazione del prevalente diritto dell'Unione europea<sup>5</sup>.

Sul punto appare di rilievo anche l'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali relativo alla "tutela dell'ambiente", dotato di forza primaria per effetto dell'art. 6 Trattato dell'Unione europea, che contiene un principio di tutela ambientale rafforzata

---

<sup>5</sup> Cfr. CGUE, 19 novembre 1992, causa n. 6 e 9/90, Francovich..

e richiama gli articoli del TFUE in materia ambientale (artt. 11 e 191-193) nonché talune costituzioni nazionali<sup>6</sup>.

Dunque, se agli albori del diritto comunitario dell'ambiente vi era la concezione che il singolo non potesse agire per le violazioni delle disposizioni tese alla protezione dell'ambiente né tantomeno che quest'ultimo potesse agire nei confronti delle pubbliche istituzioni per il risarcimento di tale danno, oggi la funzione di controllo dell'effettività del diritto dell'Unione in caso di violazione delle norme ambientali imputabili ai pubblici poteri o derivanti dall'incompatibilità delle norme interne con gli obiettivi ambientali europei, è affidata all'iniziativa autonoma e decentrata dei privati; individui e associazioni ambientaliste che agiscono dinanzi il giudice nazionale per la tutela dei diritti che trovano il loro fondamento nel diritto comunitario ambientale.

E questo appare l'aspetto che desta più interesse nella attuale visione ambientalistica cosiddetta "antropocentrica"<sup>7</sup>.

## **2. Il Green Deal.**

Con la Comunicazione della Commissione europea dell'11 dicembre 2019<sup>8</sup> è stato delineato in dettaglio il cosiddetto "Green Deal" per l'Unione europea.

Tale ambizioso programma - *"il compito che definisce la nostra generazione"* (così pag. 1 della Comunicazione) - riformula su nuove basi l'impegno dell'Unione europea ad affrontare i problemi legati al clima e all'ambiente: *"si tratta di una nuova strategia di*

---

<sup>6</sup> Nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950, così come nella Carta delle Nazioni Unite del 1945 e nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, non vi è alcuna menzione alla tutela dell'ambiente.

<sup>7</sup> Con riferimento al principio di sostenibilità ambientale, l'accurato sviluppo della normativa ambientale in ambito comunitario e un'efficace garanzia a livello giurisdizionale fanno assumere carattere universale a detto principio, affermandosi così come principio di diritto internazionale e come principio degli ordinamenti nazionali più evoluti (P.A. Pillitu, *op. cit.*, pp. 250).

<sup>8</sup> Com/2019/640 final.

*crescita mirata a trasformare l'UE in una società giusta e prospera, dotata di un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva che nel 2050 non genererà emissioni di gas a effetto serra e in cui la crescita economica sarà dissociata dall'uso delle risorse*"<sup>9</sup>.

Sono state così messe al primo posto le persone e, considerato che la transizione determinerà cambiamenti sostanziali, è fondamentale la partecipazione dei cittadini affinché le politiche possano funzionare e siano accettate. Occorre un "nuovo patto" che riunisca i cittadini e le autorità nazionali in stretta collaborazione con le istituzioni dell'Unione europea.

Per realizzare il Green Deal europeo è necessario ripensare le politiche per l'approvvigionamento di energia pulita in tutti i settori dell'economia, compreso il settore dei trasporti. Occorre, invero, elaborare e mettere in pratica una serie di politiche profondamente trasformative.

Ad aprile 2021 è stato così raggiunto dal Consiglio e dal Parlamento UE l'accordo istituzionale - giuridicamente vincolante<sup>10</sup> - per la "legge europea sul clima", che stabilirà in modo chiaro le condizioni di una transizione equa ed efficace, assicurando la prevedibilità agli investitori e garantendo che la transizione sia irreversibile: in questo modo l'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050 sarà sancita "per legge". La legge per il clima garantirà anche che tutte le politiche dell'Unione europea contribuiscano all'obiettivo della neutralità climatica e che tutti i settori svolgano la loro parte: *"La legge europea sul clima è la "legge delle leggi" che fissa il quadro della legislazione dell'UE in materia di clima per i prossimi 30 anni"*<sup>11</sup>.

In virtù del principio di proporzionalità, la legge sul clima impone agli Stati membri di adottare le misure necessarie per conseguire collettivamente l'obiettivo della

---

9 Così Comunicazione Com/2019/640 final, pag. 1.

10 Gli accordi interistituzionali, in origine considerati meri strumenti informali, col tempo hanno assunto veste di atto giuridico di natura vincolante, come prefigurato dall'art. 295 TFUE.

11 Così João Pedro Matos Fernandes, ministro portoghese dell'Ambiente e dell'azione per il clima.

neutralità climatica, ma non prevede politiche o misure specifiche, garantendo piena flessibilità agli Stati membri.

La risposta politica dell'Unione europea al Covid-19 ha peraltro offerto un'opportunità unica per accelerare la transizione verso un'economia climaticamente neutra e un futuro sostenibile, attenuando nel contempo le gravi conseguenze della crisi. Ed invero, la legge europea per il clima è del tutto coerente con lo strumento denominato "Next Generation EU" posto in essere dall'Unione europea per affrontare e superare la crisi causata dalla pandemia.

Tra le nuove normative saranno adottate misure anche per migliorare l'accesso alla giustizia nazionale nonché a livello UE da parte dei cittadini e delle ONG che nutrono dubbi circa la legalità di decisioni che hanno effetti sull'ambiente.

### **3. Il nuovo orientamento giurisprudenziale.**

La Corte suprema dei Paesi Bassi, con la pronuncia del 19 dicembre 2019, in accoglimento di quanto richiesto dell'organizzazione non governativa Urgenda congiuntamente a circa 900 cittadini olandesi, per la prima volta ha imposto al proprio Stato un livello minimo di riduzione delle emissioni di gas serra al fine di proteggere i diritti umani della popolazione.

In particolare, i supremi giudici hanno stabilito che lo Stato olandese, in ossequio al diritto alla vita e al rispetto della vita privata e familiare, come tutelati dagli artt. 2 e 8 della Convenzione europea dei diritti fondamentali - CEDU, deve adottare misure per prevenire il cambiamento climatico, consistenti nella riduzione dei gas serra del 25% entro il 2020 rispetto ai livelli del 1990.

Si evidenzia che nel caso in esame non è stato sufficiente per lo Stato l'essersi conformato alla Direttiva 2003/87/CE in tema di riduzione di emissioni: lo standard del 25% si impone ai Paesi Bassi sul presupposto che secondo la Corte Suprema esso

rappresenta un “*common ground*” tra gli Stati, ossia in quanto su di esso si è formato a livello internazionale – richiamando sul punto anche le dichiarazioni fatte dagli Stati nelle Conferenze delle Parti (COP) - un consenso tale da imporre la valutazione nell’applicazione della CEDU. I giudici olandesi hanno invero ritenuto irrilevante il fatto che il diritto dell’Unione europea prevede uno standard meno ambizioso (20%), in quanto – ai sensi dell’art. 193 TFUE - non impedisce agli Stati di adottare misure più stringenti.

La decisione si fonda sulla considerazione secondo la quale se la specifica percentuale di riduzione delle emissioni pari al 25% è scientificamente necessaria per scongiurare un innalzamento eccessivo della temperatura globale che minacci il godimento dei diritti fondamentali, una lettura di tali obblighi basata sulla tutela effettiva dei diritti fondamentali non può che rendere illegittimo qualsiasi scostamento da quello standard minimo. Al contrario, non potrebbero certo dirsi tutelati in maniera effettiva i diritti convenzionalmente garantiti se tale tutela rimanesse solo astratta.

Resta tuttavia da verificare se la pronuncia della Corte Suprema olandese sia rispettosa delle prerogative dell’Unione europea. Affermando, infatti, la necessità di una riduzione delle emissioni del 25-40% entro il 2020, i giudici olandesi sembrano indirettamente ritenere che la riduzione del 20% prevista dal diritto dell’Unione europea e, in particolare, dal “*2020 energy and climate package*” con i correlati obblighi, sarebbe in contrasto, da un lato, con gli impegni internazionali assunti (anche) dall’Unione europea quale parte degli Accordi di Parigi e, dall’altro lato, con gli obblighi derivanti dalla CEDU.

Ebbene, tale questione appare essere in via di risoluzione, se non già del tutto superata, con la Legge europea sul clima.

Ed invero, se tra le fonti per il succitato “*common ground*” vi è oggi da considerare anche detta legge europea, adottata con regolamento e, dunque, di forte valore vincolante in tutti i Paesi dell’Unione europea, i limiti alle emissioni nocive previste

dal diritto comunitario sono oramai del tutto allineate con il “*common ground*” esistente a livello internazionale, così da condurre ad una effettiva tutela dei singoli in forza dei diritti umani previsti dagli artt. 2 e 8 CEDU<sup>12</sup>.

Di rilievo è altresì la statuizione della Suprema Corte olandese circa la legittimazione ad agire per violazione dei diritti fondamentali tutelati dalla CEDU non solo ai singoli, ma anche alle organizzazioni non governative per un danno arrecato alla pluralità di cittadini.

L’importante pronuncia della Corte Suprema olandese ha avuto ampie ripercussioni in altri Paesi membri.

Ed invero, con la sentenza del 3 febbraio 2021, il giudice amministrativo francese ha condannato la Francia per inadempimento in tema di clima (cosiddetta “inazione climatica”).

In detto giudizio – definito *affaire du siècle* – quattro ONG, dopo aver raccolto 2,3 milioni di firme nell’ambito di una petizione denominata appunto *L’affaire du siècle*, hanno richiesto alla Francia, invocando sempre gli artt. 2 e 8 CEDU, di ridurre le emissioni di Co2 al fine di impedire che la temperatura aumenti di più di 1,5 gradi C rispetto all’era preindustriale. Dette associazioni hanno sostenuto che il mancato riconoscimento da parte dello Stato francese del suo obbligo generale di combattere il cambiamento climatico, quale risulta dai suoi impegni e obiettivi fissati dall’Unione europea, costituisce una violazione che comporta una sua responsabilità.

Il giudice interno ha accertato il nesso di causalità tra siffatte mancanze e l’aggravarsi del cambiamento climatico, in quanto il comportamento dello Stato è una delle cause determinanti dei danni causati all’ambiente e alla salute e lo Stato francese è stato così ritenuto responsabile del mancato rispetto degli impegni assunti nel

---

<sup>12</sup> La legge sul clima prevede come nuovo obiettivo dell’UE per il 2030 la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55% rispetto ai livelli del 1990.

quadro della lotta ai cambiamenti climatici e condannato al pagamento di un simbolico euro alle associazioni a titolo di danno morale (non riconoscendo peraltro l'ulteriore danno ecologico).

In Irlanda, la Corte Suprema, con sentenza del 31 luglio 2020, ha, come richiesto in giudizio da oltre 20.000 cittadini, annullato il piano nazionale climatico approvato dal Governo perché tale piano non specifica come raggiungere l'“*obiettivo di transizione nazionale*” in materia climatica, come richiesto dalla legge sul clima del 2015. Secondo i giudici irlandesi, tale obiettivo era definito in maniera troppo vaga, dato che si esprimeva in termini di “*transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio, resiliente ai cambiamenti climatici e sostenibile dal punto di vista ambientale*” entro il 2050<sup>13</sup>.

In realtà, la tendenza ad intentare azioni legali relative al cambiamento climatico contro gli Stati accusati di non aver impedito o di aver contribuito all'inquinamento e al surriscaldamento globale - cosiddetta *climate change litigation* - è già consolidata fuori dall'Europa e, in particolare, negli Stati Uniti, ove si sono registrate oltre 1.600 cause ed è presente anche in Australia e Nuova Zelanda, cioè Paesi in cui la tradizione giuridica di *common Law* si unisce ad una elevata sensibilità ambientale e sociale.

Emblematico in argomento è quanto si è verificato di recente in Germania.

La Corte costituzionale tedesca, con la sentenza del 24 Marzo 2021<sup>14</sup>, ha censurato la legge nazionale sul clima per il peso eccessivo scaricato sulle prossime generazioni a causa della mancanza di un'adeguata tabella di marcia verso la neutralità carbonica dopo il 2031, in violazione dei diritti umani.

A seguito dei rilievi sollevati dalla Corte, il Governo, nel giro di pochi giorni ha approvato una modifica alla legge nazionale sul clima (da approvarsi poi in tempi rapidi in Parlamento), riducendo le emissioni di gas ad effetto serra - portate dal 55%

---

13 In argomento vedi M. Corleto, *La pianificazione governativa in tema di cambiamento climatico dinanzi la Corte suprema irlandese*, in *Diritti umani e Diritto internazionale*, vol. 15, 2021, pagg. 199 ss.

14 Pronuncia reperibile sul sito <https://www.bundesverfassungsgericht.de/>

al 65% in meno – entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990 e anticipando di 5 anni la neutralità climatica con l’obiettivo di avere zero emissioni nel 2045.

Secondo tale innovativo orientamento giurisprudenziale vi è, dunque, un nesso tra protezione dei diritti umani e lotta al cambiamento climatico (“*human rights based approach*”), come già auspicato anche dall’Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani<sup>15</sup>.

Emerge altresì con forza il ruolo dei giudici interni nello stimolare l’azione degli Stati membri in materia di clima<sup>16</sup>; e tale ruolo dovrebbe d’ora in poi consentire alle corti nazionali di pronunciarsi sull’esistenza e sul rispetto del margine di apprezzamento degli Stati in materia ambientale secondo quanto farebbe la Corte EDU in casi rilevanti ai fini della Convenzione EDU e/o la Corte di giustizia quando vi siano fattispecie in cui si applica il diritto dell’Unione europea<sup>17</sup>.

---

15 Vedi UNHCR, *Open-letter from the United Nations High Commissioner for Human Rights on integrating human rights in climate action*, 21 novembre 2018, disponibile su [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org). Recentemente il nesso tra il cambiamento climatico e la tutela dei diritti umani dinanzi le corti è stato esplicitamente riconosciuto dal Comitato dei diritti umani, *General Comment n. 36 on article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights, on the right to life*, UN Doc. CCPR/C/GC/36 del 30 ottobre 2018, par. 62 in cui si riconosce che il cambiamento climatico e uno sviluppo non sostenibile costituiscono i principali pericoli per il godimento del diritto alla vita da parte delle generazioni presenti e future, considerata altresì la palese insufficienza delle misure ad oggi adottate dagli Stati volte a contrastare gli effetti dannosi del cambiamento climatico (Consiglio dei diritti umani, *Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*, UN Doc. A/HRC/31/52 dell’1 febbraio 2016, par. 23, 76).

16 Il ruolo dei giudici nazionali nell’applicazione della Convenzione europea dei diritti umani è sempre più enfatizzato, data l’importanza crescente che ha assunto anche in ambito CEDU il principio di sussidiarietà.

17 La Corte di giustizia dell’Unione europea ha affermato da tempo che i diritti fondamentali, quali risultano dalla CEDU e dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte dei principi generali di cui essa garantisce l’osservanza (CGUE, 12 novembre 1969, causa n. 29/69). Oggi, l’art. 52, n. 3 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea mira ad assicurare la coerenza sistematica tra detta Carta e la CEDU, in linea con l’obbligo dell’Unione di rispettare i diritti fondamentali quali garantiti dalla Convenzione ai sensi dell’art. 6, par. 3 TUE. Tale articolo mette innanzitutto in risalto che il significato e la portata dei diritti della Carta corrispondenti a quelli della CEDU sono uguali a quelli conferiti dalla Convenzione stessa, aggiungendo che il livello di tutela dei diritti fondamentali riconosciuti dalla Carta non può essere inferiore agli standard minimi fissati dalla CEDU, senza tuttavia precludere che il diritto comunitario conceda una protezione più ampia.