

CONSIDERAZIONI SULLA LEGITTIMAZIONE AD AGIRE DELLE
ASSOCIAZIONI DAVANTI ALLA CORTE EDU IN DUE RECENTI PRONUNCE IN
MATERIA DI CAMBIAMENTO CLIMATICO E DANNI AMBIENTALI GRAVI E
DIFFUSI

LAURA MAGI *

Sommario

1. Introduzione. – 2. La legittimazione ad agire delle associazioni nella sentenza *Klimaseniorinnen*. – 3. La distinzione fra cambiamento climatico e inquinamento ambientale grave e su larga scala in *Klimaseniorinnen*. – 4. Il ricorso alla tecnica interpretativa del *consensus* europeo. – 5. La differente posizione della Corte nel caso *Cannavacciuolo*. – 6. Effetti diffusi dell'inquinamento ed esigenza di tutela dei futuri nel caso *Cannavacciuolo*. – 7. Utilizzo del *consensus* europeo per interpretare le condizioni di ammissibilità dei ricorsi. – 8. Interpretazione coerente della Convenzione e legittimazione della Corte. – 9. Conclusioni.

Abstract

This contribution critically discusses the different findings of the European Court of Human Rights as regard the locus standi of associations in two recent judgments: Klimaseniorinnen and Cannavacciuolo. The contribution challenges the distinction between climate change and the widespread and serious environmental degradation the Court established to justify its different findings; it underlines the incoherent use the Court made of the European consensus for the same purpose. The article also reflects on the consequences of using the European consensus to interpret the admissibility criteria provided by the Convention and the effect of alignment it has between the associations' locus standi in the domestic legal systems and before the Court, which nourishes an unprecedented dialogue between different legal orders.

Suggerimento di citazione

L. MAGI, *Considerazioni sulla legittimazione ad agire delle associazioni davanti alla Corte Edu in due recenti pronunce in materia di cambiamento climatico e danni ambientali gravi e diffusi*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2025. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Professoressa associata di Diritto internazionale, Università di Firenze
Contatto: laura.magi@unifi.it

1. Introduzione

Nell'arco di nove mesi la Corte europea dei diritti umani si è pronunciata adottando due importanti sentenze relative al mancato rispetto da parte degli Stati contraenti della Convenzione del diritto alla vita e alla vita privata in ricorsi che riguardavano misure inadeguate adottate dagli Stati per contrastare il fenomeno del cambiamento climatico (*Verein Klimaseniorinnen Schweiz e altre c. Svizzera*)¹ e per prevenire e reprimere gravissimi danni ambientali causati dallo sversamento, dall'interramento e dall'incenerimento di rifiuti (anche) pericolosi in una vasta area della Campania, soprannominata Terra dei fuochi (*Cannavacciuolo e altri c. Italia*)². Oltre alla comune matrice dei fatti alla base del ricorso, rappresentata dalla mancata adozione di misure adeguate da parte degli Stati convenuti in giudizio per prevenire condotte che avevano danneggiato gravemente componenti della natura, incluso il clima, le due sentenze sono accomunate dal fatto che i ricorsi davanti alla Corte erano stati presentati non solo da singoli individui, ma anche da associazioni che dichiaravano di agire in rappresentanza dei propri associati.

Nel caso *Klimaseniorinnen* la Grande Camera ha riconosciuto il *locus standi* dell'associazione ricorrente, mentre nel caso *Cannavacciuolo* la prima sezione della Corte ha escluso che le associazioni ricorrenti fossero legittimate ad agire in rappresentanza dei loro associati (che vivevano tutti nell'area riguardata dal gravissimo fenomeno di inquinamento dei terreni, delle falde acquifere e dell'aria causato dall'abusivo smaltimento di rifiuti anche pericolosi)³.

Il contributo si propone di riflettere in maniera critica sugli argomenti che la Corte ha usato per giustificare il riconoscimento alle associazioni del diritto di agire in rappresentanza degli associati e di altri individui nel caso *Klimaseniorinnen* (che, come verrà illustrato, sono costituiti da considerazioni di natura politico-morale e dall'utilizzo della tecnica interpretativa del *consensus* europeo) e sulla discutibile distinzione che è stata operata in *Cannavacciuolo* fra cambiamento climatico e degrado ambientale per giustificare la decisione di

¹ Corte europea dei diritti umani, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altre c. Svizzera* [GC], ricorso n. 53600/20, sent. 9 aprile 2024.

² Corte europea dei diritti umani, *Cannavacciuolo e altri c. Italia*, ricorso n. 51567/14, sent. 30 gennaio 2025.

³ Per i primi commenti v. S. ZIRULIA, *A New Step in the Greening of the Right to Life*, in *VerfassungsBlog*, 20 febbraio 2025, disponibile all'indirizzo: www.verfassungsblog.de; K. HAMANN, *Cannavacciuolo and Others v Italy: Towards Applying a Precautionary Approach to the Right to Life*, in *Ejil:Talk!*, 5 marzo 2025, disponibile all'indirizzo: www.ejiltalk.org; L. ACCONCIAMESSA, *The Strange Case of Dr Jeckyll and Mr Hyde: Victim Status for Life-Threatening Environmental Harm in the ECtHR's "Terra dei Fuochi" Judgment*, in *SidiBlog*, 28 febbraio 2025, disponibile all'indirizzo: www.sidi-diblog.org; A. VITALE, *Cannavacciuolo e altri c. Italia: la questione della "terra dei fuochi" di fronte alla Corte europea dei diritti dell'uomo. Alcune considerazioni sui profili sostanziali della sentenza pilota*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it, 1, 2025.

negare, in quest'ultimo caso, alle associazioni il diritto di agire in rappresentanza dei propri associati e di altri individui. L'analisi intende anche riflettere sull'utilizzo della tecnica interpretativa del *consensus* europeo (impiegata in *Klimaseniorinnen*, ma non in *Cannavacciuolo*) per interpretare, per la prima volta, le condizioni di ammissibilità dei ricorsi alla Corte ed interrogarsi su quale differente ed ulteriore effetto il suo impiego ha prodotto in termini di dialogo fra ordinamenti, quello "convenzionale" e quelli degli Stati contraenti.

2. La legittimazione ad agire delle associazioni nella sentenza *Klimaseniorinnen*

Quando, nell'aprile del 2024, la Grande Camera della Corte europea dei diritti umani ha distinto la nozione di vittima dalla legittimazione ad agire in rappresentanza di altri soggetti ed ammesso che, in presenza di determinate condizioni, ad un'associazione possa essere riconosciuto il *locus standi*, la decisione è stata salutata come una novità significativa⁴.

In verità, esistevano dei precedenti che facevano sperare che la Corte avrebbe potuto orientarsi in questa direzione.

Sotto questo profilo, infatti, è possibile distinguere fra due differenti filoni nella precedente giurisprudenza della Corte.

Il primo, sviluppato a partire dal caso *Centre for Legal Resources on behalf of Valentin Câmpeanu c. Romania*⁵, riguarda casi nei quali la distinzione fra *status* di vittima e di rappresentante della vittima è stata elaborata in relazione a situazioni nelle quali la vittima (già defunta o ancora in vita) versava in un grave stato di vulnerabilità da non poter essere in grado di difendersi autonomamente, né aveva parenti che avrebbero potuto agire per suo conto e lo Stato aveva omesso di nominare un rappresentante legale o il rappresentante nominato era stato accusato di omessa vigilanza nei confronti della vittima nei procedimenti interni e anche davanti alla Corte. In questi casi la Corte ha ammesso la legittimazione ad agire delle associazioni in considerazione delle "circostanze eccezionali" del caso e del bisogno di assicurare la responsabilità internazionale dello Stato che, omettendo di nominare un legale rappresentante della vittima,

⁴ C. HERI, *Strasbourg's 'Case of the Century' – Revolutionary Climate Judgment from the European Court of Human Rights*, in *Just Security*, 10 aprile 2024, disponibile all'indirizzo: www.justsecurity.org. Di questa opinione anche J. LETWIN, *KlimaSeniorinnen: The Innovative and the Orthodox*, disponibile all'indirizzo www.ejiltalk.org e S. VAN DROOGHENBROECK, *Le réchauffement climatique et ses remèdes strasbourgeois: au cœur d'une politique judiciaire. À propos de l'arrêt Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et des décisions Carême et Duarte Agostinho de la Cour européenne des droits de l'homme*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2024, pp. 867-889; K. DZEHTSIAROU, *KlimaSeniorinnen Revolution': The New Approach to Standing*, in *European Convention on Human Rights Law Review*, 2024, pp. 423-431.

⁵ Corte europea dei diritti umani, *Case of Centre for Legal Resources on behalf of Valentin Câmpeanu v. Romania* [GC], ricorso n. 47848/08, sent. 17 luglio 2014.

o in presenza di un tutore sospettato di essere coinvolto negli abusi, avrebbe altrimenti potuto sottrarsi alla responsabilità derivante dalla mancata adozione di misure per prevenire e sanzionare la violazione dei diritti umani subito dalla vittima⁶.

Il secondo riguarda casi nei quali le associazioni hanno sostenuto di agire sia in qualità di vittima ai sensi dell'art. 34 della Convenzione per violazioni dei diritti umani subiti dai loro associati, sia in loro rappresentanza. La Corte, è un fatto noto, ha sempre escluso che il suo ruolo sia quello di valutare se la legislazione degli Stati membri sia in astratto compatibile con la Convenzione, chiarendo al contrario che è suo compito quello di verificare se la sua applicazione in concreto violi la Cedu⁷, ed ha dichiarato inammissibili ricorsi di individui o gruppi di individui che lamentavano la violazione della Convenzione senza aver dimostrato che i loro diritti fossero stati direttamente pregiudicati⁸ (divieto di *actio popularis*).

La Corte ha anche escluso che le associazioni possano essere considerate vittime della violazione di diritti di cui sono titolari i loro membri (e ciò anche quando l'associazione era stata costituita per difendere gli interessi o i diritti dei suoi associati davanti ai giudici nazionali e, di conseguenza, tale obiettivo costituiva il principale fine statutario dell'ente⁹) e, a maggior ragione, lo ha escluso se i diritti la cui violazione veniva lamentata erano, per loro natura, riconoscibili solo alle persone fisiche (ad esempio il diritto alla vita, il diritto alla vita privata, alla salute, alla vita familiare)¹⁰.

⁶ *Ibidem*, par. 104 ss., in particolare par. 112. V. anche Corte europea dei diritti umani, *L.R. c. Macedonia del Nord*, ricorso n. 38067/15, sent. 23 gennaio 2020, nella quale ad un'associazione è stato riconosciuto il diritto di agire in rappresentanza della vittima (un minore in condizione di vulnerabilità), anche se esisteva un tutore nominato dallo Stato che avrebbe potuto agire per suo conto, ma il tutore era stato accusato di omessa vigilanza nei confronti della vittima nei procedimenti interni e anche davanti alla Corte. Quest'ultima aveva dunque ritenuto che «it cannot be expected that the person suspected of having been part of the applicant's alleged overall neglect in violation of his rights under Article 3 of the Convention would make a complaint on those grounds before the Court»: par. 50. Per un commento L. ACCONCIAMESSA, *Legittimazione ad agire e rappresentanza dei minori nei giudizi a Strasburgo: la sentenza L.R. c. Macedonia del Nord del 23 gennaio 2020*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2020, p. 407 ss.

⁷ Cfr., fra i tanti, Corte europea dei diritti umani, *Roman Zakharov c. Russia* [GC], ricorso n. 47143/06, sent. 4 dicembre 2015, par. 164.

⁸ Cfr., fra i tanti, Corte europea dei diritti umani, *Aksu c. Turchia* [GC], ricorsi n. 4149/04 e 41029/04, sent. 15 marzo 2012, par. 50 s.; *Yusufeli İlçesini Güzelleştirme Yaşam Kültür Varlıklarını Koruma Derneği c. Turchia*, ricorso n. 37857/14, decisione del 7 dicembre 2021, par. 41.

⁹ Corte europea dei diritti umani, *Ordre des avocats défenseurs et avocats pres la cour d'appel de Monaco c. Monaco*, ricorso n. 34118/11, decisione del 21 maggio 2013.

¹⁰ Commissione europea dei diritti umani, *Association des amis de Saint-Raphaël et de Fréjus e altri c. Francia*, ricorso n. 38192/97, decisione del 1° luglio 1998; Corte europea dei diritti umani, *Folkman e altri c. Repubblica Ceca*, ricorso n. 23673/0, decisione del 10 luglio 2006; *Greenpeace e V. e altri c. Germania*, ricorso n. 18215/06, decisione del 12 maggio 2009; *Yusufeli İlçesini Güzelleştirme Yaşam Kültür Varlıklarını Koruma Derneği c. Turchia*, cit., par. 41.

La Corte ha anche escluso il riconoscimento dello *status* di vittima delle associazioni quando il ricorso riguardava la violazione di diritti dell'associazione in quanto tale, ad esempio il diritto di proprietà o al domicilio, ma il problema sollevato davanti alla Corte riguardava persone fisiche (ad esempio rumori o odori molesti subiti dai dipendenti dell'associazione nel luogo di lavoro)¹¹.

Ciò nonostante, nei casi nei quali le associazioni, oltre a qualificarsi come vittime per i danni subiti dai propri associati, hanno affermato di agire (anche) in loro rappresentanza, la posizione della Corte lasciava prevedere – in parte – l'esito al quale si è giunti nel caso *Klimaseniorinnen*.

Infatti, nel celebre caso *Association des amis de Saint-Raphaël et de Fréjus e altri c. Francia*¹², nel quale l'associazione dichiarava di agire anche in rappresentanza dei suoi associati, la Commissione aveva escluso il *locus standi* dell'ente sulla base della constatazione che non era evidente che nei procedimenti giudiziari interni l'associazione avesse agito a difesa del diritto di proprietà dei suoi soci; a giudizio della Commissione l'associazione aveva piuttosto agito a protezione dell'ambiente in generale. È azzardato concludere che la Corte avrebbe riconosciuto il diritto dell'associazione di agire in rappresentanza degli associati se, nel caso in esame, fosse giunta alla conclusione contraria. Successivamente, però, nel caso *Asselbourg e altri c. Lussemburgo*, la Corte, dopo aver escluso che l'associazione ricorrente avesse lo *status* di vittima ai sensi dell'art. 8 della Cedu per far valere la violazione di questa disposizione subita dai suoi associati e impiegati, ha anche affermato che «the association may (...) act as a representative of its members or employees, in the same way as, for example, a lawyer represents his client»¹³.

Se dunque dei precedenti ai quali riferirsi per distinguere fra *status* di vittima e *locus standi* delle associazioni esistevano, e consentivano di pronosticare il risultato al quale la Corte è giunta in *Klimaseniorinnen*, più difficile era prevedere l'ampia portata della rappresentanza che la Corte ha ammesso.

La Corte ha infatti ritenuto che tenendo conto di “special considerations” riguardanti il fenomeno del cambiamento climatico¹⁴ (sulle quali si veda, *infra*, il paragrafo 3) le associazioni possano agire «as representatives of the individuals whose rights are or will allegedly be affected»¹⁵.

¹¹ Corte europea dei diritti umani, *Asselbourg e altri c. Lussemburgo*, ricorso n. 29121/95, decisione del 29 giugno 1999; *Folkman e altri c. Repubblica Ceca*, cit.

¹² Corte europea dei diritti umani, *Association des amis de Saint-Raphaël et de Fréjus e altri c. Francia*, cit.

¹³ Corte europea dei diritti umani, *Asselbourg e altri c. Lussemburgo*, cit.

¹⁴ Corte europea dei diritti umani, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altre c. Svizzera*, cit., par. 475.

¹⁵ *Ibidem*, par. 498. V. anche il par. 499 nel quale la Grande Camera afferma l'importanza «of making allowance for recourse to legal action by associations for the purpose of seeking the protection

Così formulato, il riconoscimento della legittimazione ad agire delle associazioni comporterebbe una rappresentanza molto ampia, quasi illimitata, poiché l'ente potrebbe agire a difesa di qualsiasi persona che abbia subito o che subirà in futuro un pregiudizio a causa degli effetti del cambiamento climatico (incluse le generazioni future, da intendersi come coloro che non sono ancora nati). In realtà, la Corte ha precisato che per rendere il riconoscimento del *locus standi* delle associazioni compatibile con il divieto convenzionale di *actio popularis* è necessario che le associazioni soddisfino precise condizioni. In particolare, per quello che qui interessa, è stato richiesto che l'associazione sia in grado di dimostrare che sta agendo nel perseguimento del suo obiettivo statutario in difesa dei diritti umani dei suoi associati o di altri «affected individuals within the jurisdiction concerned» e che è genuinamente rappresentativa per agire per conto dei suoi associati e di «other affected individuals within the jurisdiction [of the respondent State]»¹⁶. Tenendo conto di queste precisazioni, e volendo conciliare con il più generale riconoscimento del diritto delle associazioni di agire «as representatives of the individuals whose rights are or will allegedly be affected», l'unica lettura possibile è quella di considerare le associazioni come legittimate ad agire a difesa dei loro associati (sia che questi abbiano già subito o è ragionevole immaginarsi che subiranno in futuro la lesione dei loro diritti) sia in rappresentanza di altri individui, che non sono membri dell'associazione, ma sono comunque sotto la giurisdizione dello Stato convenuto e abbiano (già) subito o subiranno in futuro un pregiudizio a causa dell'aumento della temperatura globale¹⁷. Si tratta, non v'è dubbio, di una rappresentanza molto ampia, ma non al punto di giustificare la conclusione alla quale è giunto il giudice Eicke nella sua opinione separata, adottata a seguito della sentenza, secondo il quale la Corte, seppur negandola, avrebbe di fatto ammesso l'*actio popularis*¹⁸.

of the human rights of those affected, as well as those at risk of being affected, by the adverse effects of climate change».

¹⁶ *Ibidem*, paragrafi 500-502.

¹⁷ Di questa opinione anche C. ECKES, "It's the democracy, stupid!" In *Defence of KlimaSeniorinnen*, in *ERA Forum*, 2025, pp. 451-470, in particolare p. 461 s. È importante ricordare che la Corte non ha ritenuto necessario che i soggetti per conto dei quali le associazioni agiscono soddisfino le condizioni per essere qualificati come vittime ai sensi della nozione di vittima diretta che ha elaborato nella stessa sentenza (al par. 487 e s.): «the standing of an association to act on behalf of the members or other affected individuals within the jurisdiction concerned will not be subject to a separate requirement of showing that those on whose behalf the case has been brought would themselves have met the victim-status requirements for individuals in the climate-change context as established in paragraphs 487 to 488 above»: *ibidem*, par. 502.

¹⁸ *Partly Concurring Partly Dissenting Opinion of Judge Eicke*, par. 45 s. Di questa opinione in letteratura anche L. ACCONCIAMESSA, *Il contenzioso climatico davanti alla Corte europea dei diritti umani, tra aspettative, rischi e realtà*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2024, p. 369 ss., in particolare p. 380.

Va sottolineato che, per effetto di questa interpretazione, la Corte ha ammesso il diritto delle associazioni di agire anche in rappresentanza di minori (associati o non) che, data la giovane età, sono i più esposti al rischio di subire in futuro la violazione di diritti individuali, a condizione che siano sotto la giurisdizione dello Stato convenuto in giudizio¹⁹. La Corte ha infatti espressamente dichiarato che «collective action through associations or other interest groups may be one of the only means through which the voice of those at a distinct representational disadvantage can be heard and through which they can seek to influence the relevant decision-making processes»²⁰. È dunque possibile affermare che la Corte ha riconosciuto che le associazioni possano agire in rappresentanza delle future generazioni, da intendersi come i minori, cioè coloro che sono già nati.

3. La distinzione fra cambiamento climatico e inquinamento ambientale grave e su larga scala in *Klimaseniorinnen*

Non si comprendono le ragioni che hanno condotto la Corte a riconoscere il *locus standi* delle associazioni in *Klimaseniorinnen* se non si ricorda che, in una lunga ed articolata premessa metodologica alla decisione nel merito, la Corte ha distinto il fenomeno del cambiamento climatico dall'inquinamento ambientale, anche se grave e diffuso, ritenendo che solo il primo: 1) costituisca una preoccupazione comune per l'intero genere umano e 2) solo in questo caso si imponga l'impellente necessità per gli Stati di adottare politiche che distribuiscono in maniera equa i costi della decarbonizzazione fra generazioni presenti

¹⁹ Al par. 420 della sentenza la Corte osserva: «[w]hile the legal obligations arising for States under the Convention extend to those individuals currently alive who, at a given time, fall within the jurisdiction of a given Contracting Party, it is clear that future generations are likely to bear an increasingly severe burden of the consequences of present failures and omissions to combat climate change (...) and that, at the same time, they have no possibility of participating in the relevant current decision-making processes». È dunque chiaro che la Corte non ha inteso estendere la legittimazione ad agire delle associazioni a favore di coloro che non sono ancora nati, pur consapevole che saranno coloro che maggiormente subiranno le conseguenze negative del cambiamento climatico. Condivide solo in parte questa posizione G. LETSAS, *The European Court's Legitimacy after KlimaSeniorinnen*, in *European Convention on Human Rights Law Review*, 2024, pp. 444-453, in particolare pp. 450-453, secondo il quale l'unico modo per spiegare perché la Corte avrebbe escluso lo *status* di vittima delle singole ricorrenti ed ammesso il *locus standi* dell'associazione è quello di ritenere che l'associazione sia stata riconosciuta come legittimata ad agire in rappresentanza delle future generazioni; lo stesso autore ammette comunque che la Corte potrebbe aver voluto limitare la loro legittimazione ad agire a favore dei futuri intesi come minori, e quindi a favore di coloro che sono già nati e che si trovano sotto la giurisdizione degli Stati contraenti. Esclude invece che la Corte abbia fatto riferimento ai diritti delle future generazioni *tout court* (e dunque le abbia indirettamente considerate come vittime (potenziali) che possono essere rappresentate in giudizio dalle associazioni) L. NETTO, *Resisting the Allure of Future Generations' Rights. The ECHR's Approach to Climate Action in KlimaSeniorinnen*, in *Volkerrechtsblog*, 19 aprile 2024, disponibile all'indirizzo: www.volkerrechtsblog.

²⁰ *Ibidem*, par. 489.

e future ed 3) esista un'importante esigenza di rappresentanza di coloro che sono maggiormente esposti agli effetti negativi del cambiamento climatico, ma al tempo stesso si trovano oggi in una posizione di svantaggio in termini di rappresentanza dei loro interessi²¹. Sono queste le “considerazioni speciali”, che consistono sostanzialmente in considerazioni extra-giuridiche, di natura politico-morale²², sulla base delle quali la Corte ha fondato il suo ragionamento e riconosciuto all'associazione il *locus standi*.

Aver sottolineato che il cambiamento climatico è un fenomeno che può causare un pregiudizio ai diritti individuali di ogni essere umano è servito alla Corte (anche) per interpretare la nozione di vittima diretta in modo differente nel contesto di ricorsi riguardanti il cambiamento climatico²³ – stabilendo una soglia di pregiudizio più alta da dimostrare²⁴ – e anche per escludere che nei futuri ricorsi riguardanti il cambiamento climatico i ricorrenti possano essere qualificati come vittime potenziali dato che l'aumento della temperatura globale espone tutti gli esseri viventi, seppur in misura diversa, ad un pregiudizio futuro dei loro diritti²⁵.

Non v'è dubbio che la soluzione alla quale la Corte è giunta in relazione alle nozioni di vittima diretta e potenziale hanno a loro volta giocato un ruolo importante nel riconoscimento della possibilità che le associazioni possano agire in rappresentanza degli associati e di altre persone. Aver innalzato la soglia della gravità del pregiudizio subito dalla vittima diretta ed escluso la ricevibilità di ricorsi individuali di persone che si qualificano come vittime potenziali è infatti servito a convogliare i ricorsi che hanno ad oggetto l'inadeguatezza delle

²¹ Corte europea dei diritti umani, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altre c. Svizzera*, cit., paragrafi 414-422. V. anche, seppur non facenti parte delle considerazioni preliminari, il par. 489 e, in particolare, il par. 499: «the special feature of climate change as a common concern of humankind and the necessity of promoting intergenerational burden-sharing in this context (see paragraph 489 above), speak in favour of recognising the standing of associations before the Court in climate-change cases».

²² L'espressione viene usata in questo contesto per riferirsi al fatto che la Convenzione viene interpretata tenendo conto di considerazioni extra-giuridiche. In uno studio sul *consensus* europeo un Autore (J. T. THEILEN, *European Consensus between Strategy and Principle*, Baden-Baden, 2021, pp. 40-42) parla di “morality-focussed perspective” e di “ethos-focussed perspective” per indicare, rispettivamente, un approccio contrario alla tecnica interpretativa del *consensus*, poiché basato sull'idea che i diritti umani sono il prodotto di valutazioni morali, pre-politiche, e l'altro favorevole, poiché considera i diritti come il frutto di una collettività politicamente orientata (la comunità degli Stati contraenti della Cedu, e il cd. *pan-European ethos*). In questo scritto il riferimento a considerazioni di natura politico-morale non intende né richiamare né indirettamente contestare questa distinzione.

²³ Corte europea dei diritti umani, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altre c. Svizzera*, cit., par. 479: «[t]he need, in this context, for a special approach to victim status, and its delimitation, therefore arises from the fact that complaints may concern acts or omissions in respect of various types of general measures, the consequences of which are not limited to certain identifiable individuals or groups but affect the population more widely», e anche il par. 483

²⁴ *Ibidem*, paragrafi 486 s.

²⁵ *Ibidem*, paragrafi 483 e 485.

politiche pubbliche di contrasto al cambiamento climatico per mezzo delle associazioni, che possono rappresentare le doglianze di un numero elevato di soggetti, e dunque razionalizzare e contenere il numero di quelli presentanti alla Corte in questa materia²⁶.

4. Il ricorso alla tecnica interpretativa del *consensus* europeo

Per giustificare la sua decisione di riconoscere all'associazione ricorrente il diritto di agire in rappresentanza dei suoi associati e di altri individui la Corte ha sottolineato il ruolo fondamentale svolto dalle associazioni nelle società moderne, nelle quali i singoli si confrontano con decisioni tecnico-amministrative molto complesse, e nelle quali l'associazionismo è l'unica via per difendere i diritti individuali di quanti non hanno le competenze o i mezzi per farlo autonomamente²⁷. Ha inoltre fatto specificamente ricorso alla tecnica interpretativa del *consensus* europeo, commissionando uno studio riguardante gli Stati membri del Consiglio d'Europa (CoE) dal quale è emerso che, in attuazione della Convenzione di Aarhus (art. 9), della quale tutti i membri del CoE sono parti, le legislazioni nazionali generalmente garantiscono alle associazioni il diritto di agire davanti ai tribunali nazionali a protezione dell'ambiente e/o nell'interesse di individui che hanno subito un pregiudizio a causa del degrado ambientale, ed ha concluso che «it would appear that in most member States there may at least be a theoretical possibility for environmental associations to bring a climate-change case»²⁸.

5. La differente posizione della Corte nel caso *Cannavacciuolo*

Nella sentenza relativa al caso *Cannavacciuolo* la Corte ha inizialmente confermato l'impossibilità di riconoscere alle associazioni lo *status* di vittima quando queste lamentino la violazione di diritti dei quali sono titolari solo i loro soci, nonostante abbia riconosciuto il fondamentale ruolo di controllo pubblico da queste svolto nel caso concreto, nel sensibilizzare e denunciare il fenomeno di inquinamento della Terra dei fuochi dinanzi alle autorità governative e giudiziarie e la mancanza di intervento da parte dello Stato²⁹.

La Corte ha poi escluso la presenza nel caso in esame di "considerazioni speciali" connesse alla eccezionalità dei fatti, che invece erano state all'origine

²⁶ «The Court therefore considers it appropriate in this specific context to acknowledge the importance of making allowance for recourse to legal action by associations for the purpose of seeking the protection of the human rights of those affected, as well as those at risk of being affected, by the adverse effects of climate change, instead of exclusively relying on proceedings brought by each individual on his or her own behalf»: *ibidem*, par. 499.

²⁷ *Ibidem*, par. 498.

²⁸ *Ibidem*, par. 494.

²⁹ Corte europea dei diritti umani, *Cannavacciuolo e altri c. Italia*, cit., par. 218.

del riconoscimento all'associazione *Klimaseniorinnen* del *locus standi*³⁰ (v. *supra*, paragrafo 3).

La Corte non ha neppure ravvisato “circostanze eccezionali” connesse al particolare grado di vulnerabilità delle vittime e al rischio di impunità dello Stato in mancanza di altri soggetti legittimati ad agire per loro conto per far valere la responsabilità dello Stato, circostanze che – come già ricordato – sono state utilizzate a fondamento del riconoscimento della legittimazione ad agire delle associazioni a partire dal caso *Centre for Legal Resources on behalf of Valentin Câmpeanu c. Romania*. Nel caso in esame, infatti, sebbene tutti i soci delle associazioni che hanno proposto il ricorso risiedessero nei comuni interessati dal fenomeno del grave inquinamento e fossero direttamente riguardati da tale situazione, la Corte ha osservato che non fosse stata dimostrata la loro incapacità di proporre ricorso individualmente e dunque che non fossero esentati dall'obbligo di agire personalmente in giudizio³¹.

6. Effetti diffusi dell'inquinamento ed esigenza di tutela dei futuri nel caso *Cannavacciuolo*

Anche nel caso *Cannavacciuolo* la decisione della Corte di non riconoscere alle associazioni ricorrenti il diritto ad agire in rappresentanza dei loro associati è stata influenzata dall'interpretazione della nozione di vittima in relazione alla violazione dell'art. 2 della Convenzione compiuta dalla Corte. In considerazione della gravità dell'inquinamento della Terra dei fuochi, del suo carattere diffuso e della certezza che lo stesso fosse intrinsecamente pericoloso per la vita umana³², la Corte ha infatti ammesso che la prova di un rischio reale ed imminente di violazione del diritto alla vita fosse sufficiente a qualificare i ricorrenti come vittime. Ha giudicato che non fosse necessario per i ricorrenti dimostrare di aver già subito il pregiudizio lamentato e neppure l'esistenza di un nesso causale, scientificamente provato, fra le gravi malattie delle quali i ricorrenti erano affetti (o erano affetti i loro congiunti) e l'inquinamento di aria, acqua e suolo al quale erano stati esposti. La residenza dei ricorrenti per un lungo periodo nei comuni individuati dalle autorità italiane come gravemente inquinati, e dunque la loro costante esposizione a tale inquinamento, sono stati ritenuti elementi sufficienti a qualificare i ricorrenti come vittime ai sensi dell'art. 34 della Convenzione³³. La Corte ha dunque adottato un'interpreta-

³⁰ *Ibidem*, par. 220 s.

³¹ *Ibidem*, par. 219 s.

³² *Ibidem*, par. 384 s.

³³ *Ibidem*, par. 390: «the Court accepts the existence of a “sufficiently serious, genuine and ascertainable” risk to life to engage Article 2 of the Convention and trigger a duty to act on the authorities’ part. The Court also accepts that the risk may be considered “imminent” in the terms established by

zione della nozione di vittima particolarmente ampia, che ha sicuramente influenzato la sua decisione di non estendere alle associazioni che agivano in rappresentanza dei soci residenti nella Terra dei fuochi il *locus standi* in precedenza riconosciuto nel caso *Klimaseniorinnen*.

Se questo tipo di bilanciamento è in parte comprensibile ad opera di un tribunale che non infrequentemente è accusato dagli Stati membri del CoE di interpretare la Convenzione in maniera troppo estensiva, contro la volontà delle parti contraenti³⁴, d'altra parte resta difficile da comprendere poiché la distinzione fra effetti negativi del cambiamento climatico e inquinamento ambientale grave, su larga scala, e duraturo nel tempo come quello causato dall'illecito smaltimento di rifiuti, è difficile da difendere.

Infatti, dalla sentenza relativa al caso *Cannavacciuolo* emerge che il gravissimo fenomeno di inquinamento ambientale denunciato dai ricorrenti si estendeva in un'area geografica molto ampia, riguardava infatti circa novanta comuni campani, abitati da 2.900.000 abitanti, il 52% della popolazione della regione e 980 discariche abusive nelle province di Napoli e Caserta. Numerosi studi scientifici avevano testimoniato l'aumento esponenziale di tumori fra la popolazione dell'area interessata e la stretta relazione con il gravissimo livello di inquinamento del suolo, delle acque e dell'aria.

Fenomeni di inquinamento ambientale su larga scala e particolarmente gravi producono effetti diffusi, che risultano difficilmente circoscrivibili nello spazio e nel tempo. È difficile delimitare spazialmente i danni all'ambiente causati dal profondo degrado del suolo di un'area molto estesa, in parte destinata ad attività di produzione agricola, e ancor più i danni arrecati alle falde acquifere sotterranee e quelli prodotti dalla dispersione dell'aria di polveri sottili

the Court's case-law (...) given the applicants' residence, over a considerable period of time, in municipalities identified by the State authorities as being affected by the pollution phenomenon at issue, which had been ongoing, omnipresent and unavoidable for decades and had not ceased at the time the applications were lodged with the Court. Being satisfied that the applicants were exposed to a risk thus described, the Court does not consider it necessary or appropriate to require that the applicants demonstrate a proven link between the exposure to an identifiable type of pollution or even harmful substance and the onset of a specific life-threatening illness or death as a result of it».

³⁴ Si pensi, da ultimo, alla lettera inviata alla Corte il 22 maggio 2025 da nove Stati membri del CoE (Italia, Danimarca, Austria, Belgio, Repubblica ceca, Estonia, Lettonia, Lituania e Polonia), nella quale si esprime preoccupazione per l'interpretazione della Convenzione in materia di immigrazione (il documento è consultabile nel sito del Governo italiano all'indirizzo www.governo.it/sites/governo.it/files/Lettera_aperta_22052025.pdf). Anche in altri sistemi di tutela dei diritti umani gli Stati hanno criticato l'operato dei tribunali internazionali, sebbene con toni più moderati: si veda, ad esempio, *Declaración sobre el sistema interamericano de derechos humanos*, adottata da Argentina, Brasile, Cile, Colombia e Paraguay il 23 aprile 2019, disponibile all'indirizzo: www.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/gobiernos-de-argentina-brasil-chile-colombia-y-paraguay-se-manifiestan-sobre-el-sistema-interamericano-de-derechos-humanos?fbclid=IwAR24ZiaqFhGvQniz-nEnL3SX2MMu71itqud8-p2CBo98cnMNleC_6OdHg%26ccm_paging_p=164.

altamente nocive per la salute umana. La delimitazione spazio-temporale diventa ancor più difficile se le pratiche dannose si sono protratte per decenni, in assenza di interventi di ripristino delle condizioni ambientali originarie. Gli stessi interventi di ripristino sono altamente costosi, tecnicamente molto complessi, e dunque di non facile esecuzione. La loro realizzazione richiederà, di conseguenza, un tempo molto lungo e una genuina volontà politica di portarli avanti, che non tutti gli Stati sono in grado di assicurare. In presenza di tali fenomeni, inoltre, l'avvelenamento del suolo e delle falde acquifere continueranno ancora per decenni a produrre i loro effetti nocivi sulla salute non solo dei presenti ma anche dei futuri. Allo stesso modo la distruzione degli ecosistemi presenti in natura durerà anch'essa per decenni e il costo del loro ripristino, se sarà possibile, graverà inevitabilmente anche sui futuri.

Alla luce di queste considerazioni, pur comprendendo le legittime preoccupazioni di politica giudiziaria della Corte, aver isolato il cambiamento climatico quale unico fenomeno di degrado ambientale che giustifica l'attribuzione alle associazioni del *locus standi* dei suoi membri non convince³⁵. Infatti, come sopra ricordato, tale limitazione è stata giustificata sulla base della duplice considerazione che il cambiamento climatico è un fenomeno che genera danni diffusi (fino al punto da poter riguardare l'intero genere umano) e della necessità di garantire la rappresentanza di coloro che sono più vulnerabili, e dunque più esposti agli effetti negativi del cambiamento climatico, ma al tempo stesso si trovano oggi in una posizione di svantaggio in termini di rappresentanza dei loro interessi. Come si è cercato di dimostrare nelle righe che precedono anche in presenza di fenomeni di inquinamento gravi, estesi e duraturi, siamo di fronte a fatti che causano danni alla natura e all'umanità non perimetrabili, e che si ripercuoteranno sui diritti dei futuri, che dovranno anche sopportare l'onere del ripristino dell'ambiente naturale.

In conclusione, esistevano le condizioni per applicare la giurisprudenza *Klimaseniorinnen* anche nel caso *Cannavacciuolo* e riconoscere anche in quest'ultimo caso alle associazioni ricorrenti il diritto di agire in rappresentanza dei soci danneggiati dal grave fenomeno di inquinamento nella Terra dei fuochi: il danno, anche se non riguardante l'intero genere umano, era particolarmente diffuso ed era grave al punto da ripercuotersi sulle generazioni future.

Per questi motivi sono pienamente condivisibili le perplessità sollevate da alcuni giudici nelle loro opinioni allegate alla sentenza.

³⁵ Considerazioni critiche sono state espresse anche da V. SEFKOW-WERNER, *Individual vs. Representative Applications or Environment vs. Climate Issues – The ECtHR's Cannavacciuolo and Others v. Italy Judgment*, in *Strasbourg Observes*, 2 aprile, 2025, disponibile all'indirizzo www.strasbourgobservers.com e da H. TIGROUDJA, *Massive Pollution, States' Positive Obligations and Remedies Critical Appraisal of the European Court of Human Rights' Cannavacciuolo et al. v. Italy Judgment*, in *CIL Dialogues – An International Law Blog*, 23 febbraio 2025, disponibile all'indirizzo: www.cil.nus.edu.sg.

Il giudice Krenc, seppur in un'opinione concorrente, ha osservato: «is it ludicrous to argue that the burden of depollution will also overstretch future generations, given not only its scale, but also the costs involved? In other words, and to put it plainly, are climate and environment so distinct and hermetical as to justify two fundamentally different approaches as regards the locus standi of associations? How can the boundaries of environmental harm be traced with certainty?»³⁶ Ha poi condivisibilmente concluso: «[w]ith due respect, it is difficult to understand how an association can be considered the ideal body for taking judicial action in climate matters, but that this same finding does not apply in environmental matters, even where large-scale pollution affecting a wide area and large numbers of people is in issue»³⁷.

Il giudice Serghides nella sua opinione parzialmente dissenziente ha osservato: «[i]t is fair to conclude that the situation in the present case, not unlike that in the case of *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others*, raises an issue of intergenerational burden sharing (...) Moreover, emissions from uncontrolled waste disposal, similarly to those of green-house gas emissions, produce harmful consequences as a result of a complex chain of effects, and have no regard for national borders»³⁸.

7. Utilizzo del *consensus* europeo per interpretare le condizioni di ammissibilità dei ricorsi

Come è già stato ricordato, le motivazioni che la Corte ha avanzato per giustificare l'estensione alle associazioni del diritto ad agire in giudizio in rappresentanza degli associati e di altre persone sono ragioni di carattere extra-giuridico, in parte basate su dati scientifico-fattuali (l'aumento continuo della temperatura globale e gli effetti negativi sugli ecosistemi naturali e sui diritti umani), in

³⁶ *Concurring Opinion of Judge Krenc*, par. 6 s.

³⁷ *Ibidem*, par. 13.

³⁸ *Partly Concurring, Partly Dissenting Opinion of Judge Serghides*, p. 157, par. 2. Questa conclusione viene formulata alla fine di una più vasta riflessione, che il giudice svolge riferendosi al Rapporto dell'UNEP, *Beyond an Age of Waste. Global Waste Management Outlook 2024*, traendo spunto dal quale osserva che: «[t]he effects of this pollution are diffuse and long-term, given that pollutants from mismanaged municipal waste are known to bioaccumulate in the food chain and breast milk, potentially resulting in multigenerational consequences. Secondly, as stated in various reports issued, among others, by the United Nations Environment Programme and the World Health Organisation, uncontrolled waste knows no borders, as it is carried by waterways across and between countries. Waste disposed of on land can cause long-term pollution of freshwater sources by pathogens, heavy metals, endocrine-disrupting chemicals and other hazardous compounds. Open burning of waste releases Unintentional Persistent Organic Pollutants, the so-called "forever chemicals", that can be carried long distances in the air, persist in the environment, biomagnify and bioaccumulate in ecosystems (...) waste is intrinsically linked to the triple planetary crisis of climate change, pollution and biodiversity loss. In particular, "poorly managed waste generates a wide range of emissions that contribute to climate change"»: *ibidem*, p. 157, par. 2.

parte su considerazioni di natura morale e politica che la Corte ha autonomamente elaborato (la necessità di ripartire fra generazioni presenti e generazioni future in maniera equa i costi della transizione verso un modello economico che non determini l'andamento del clima e l'esigenza politica di dare voce a soggetti che non sono adeguatamente rappresentati nei processi decisionali). Nessun espresso riferimento è stato fatto al principio dell'equità intergenerazionale quale principio generale di diritto internazionale o quale principio comune agli ordinamenti interni: la Corte si è sempre e solo riferita all'esigenza di realizzare l'«intergenerational burden-sharing» dei costi della de-carbonizzazione³⁹.

La Corte non è nuova all'utilizzo di considerazioni politico-morali ed istanze sociali provenienti dalla società civile, da questa autonomamente individuate come degne di considerazione, per interpretare la Convenzione in maniera evolutiva in presenza di pretese particolarmente forti, che avanzano la richiesta di applicare «diritti astratti e indefiniti già riconosciuti nei cataloghi [dei diritti umani] in funzione del riconoscimento e della tutela di nuovi diritti»⁴⁰. Si tratta di un fenomeno connaturato alla natura dinamica e flessibile dei diritti umani, che si spiega in considerazione dell'«interazione fra componente morale e componente giuridica» che si concretizza nella definizione stessa dei diritti umani⁴¹, e che rende in parte fisiologico il ricorso da parte dei giudici internazionali a considerazioni di carattere extra-giuridico.

Come è stato però ricordato, in *Klimaseniorinnen* la Corte, con il probabile intento di contro-bilanciare l'interpretazione della Convenzione operata sulla base di tali parametri, ha anche utilizzato il *consensus* europeo.

³⁹ Corte europea dei diritti umani, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altre c. Svizzera*, cit., paragrafi 410, 419, 420, 484, 489, 499. Per parte della dottrina la Corte si sarebbe comunque riferita a questo principio anche se non lo ha citato espressamente (così ad esempio v. A. NOLAN, *Intergenerational Equity, Future Generations and Democracy in the European Court of Human Rights' Klimaseniorinnen Decision*, in *EJIL:Talk!*, disponibile all'indirizzo: www.ejiltalk.org, 15 aprile 2024). Ciò sarebbe dimostrato dal fatto che fra le domande rivolte alle parti durante il procedimento giudiziario ne figurava una nella quale la Corte chiedeva se «l'État défendeur s'est-il acquitté des obligations qui lui incombent en vertu des garanties de la Convention invoquées, lues à la lumière des dispositions et principes pertinents, tels les principes de précaution et d'équité intergénérationnelle, contenus dans le droit international de l'environnement», dando ad intendere di credere nell'esistenza di un principio generale di diritto internazionale dell'ambiente che obbliga gli Stati a garantire l'equità fra generazioni: si veda il documento *Object de l'affaire et Questions aux Parties* pubblicato il 6 aprile 2021, par. 2.3, disponibile all'indirizzo www.hudoc.echr.coe.int. Va d'altro canto tenuto in considerazione che nella sua risposta alla Corte il Governo svizzero ha contestato l'esistenza di un principio generale di diritto internazionale avente ad oggetto l'equità intergenerazionale: v. il documento disponibile nel database del Sabin Center for Climate Change Law della Columbia Law School, all'indirizzo www.climatecasechart.com, par. 115. Questo potrebbe aver convinto la Corte ad adottare una posizione prudente, per evitare di dover dimostrare l'avvenuta formazione di tale principio.

⁴⁰ A. PISANÒ, *Il diritto al clima. Una prima concettualizzazione*, in *L'ircocervo*, 2021, p. 261 ss., p. 265.

⁴¹ E. PARIOTTI, *I diritti umani: concetto, teoria, evoluzione*, Padova, 2018, p. 2.

Come è noto, il *consensus* europeo è una tecnica interpretativa che consente alla Corte di adattare il contenuto della Convenzione all'evoluzione delle legislazioni nazionali degli Stati membri del Consiglio d'Europa, anch'esse riflesso di scelte politiche ed etiche dei legislatori nazionali che ne costituiscono il substrato⁴². Si tratta, in sostanza, di uno strumento che realizza un importante dialogo fra ordinamento "convenzionale" ed ordinamenti nazionali, conformando il primo alla volontà espressa nella legislazione degli Stati contraenti della Cedu, con l'obiettivo di portare «States which are lagging behind [a newly emerging consensus] into line with a general trend in ideas and institutions in Europe»⁴³.

Secondo la dottrina, l'invenzione di questa tecnica interpretativa ha costituito un mezzo necessario per legittimare il funzionamento della Commissione e della Corte europea dei diritti umani dalla loro istituzione, negli anni '50 del secolo scorso, fino alla conclusione del Protocollo n. 11, all'inizio degli anni '90 del '900⁴⁴. Infatti, come è ben risaputo, nonostante l'importante risultato raggiunto attraverso la conclusione di un trattato che impegnava gli Stati a rispettare e a garantire il rispetto dei diritti umani, gli Stati potevano sottrarsi al meccanismo di controllo istituito dalla Convenzione dichiarando di non accettare la presentazione alla Commissione di ricorsi individuali nei propri confronti (v. art. 25, par. 1, del testo originale della Convenzione) e decidendo di non adot-

⁴² Parte della dottrina ritiene che la Corte faccia riferimento alla tecnica interpretativa del *consensus* europeo anche quando utilizza le disposizioni di altri trattati internazionali per interpretare la Convenzione: v. J. T. THEILEN, *European Consensus between Strategy and Principle*, cit., p. 210 ss. È stato invece osservato che in questo caso la Corte starebbe applicando l'art. 31, par. 3, lett. c), della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati: A. FØLLESDAL, *A Better Signpost, Not a Better Walking Stick: How to Evaluate the European Consensus Doctrine*, in P. KAPOTAS, V. TZEVELEKOS (eds.), *On European Consensus*, Cambridge, 2018, p. 197. Effettivamente la Corte non sempre distingue chiaramente fra ricorso alla tecnica del *consensus* europeo e l'interpretazione della Convenzione che tenga conto di altre norme di diritto internazionale, in applicazione dell'art. 31, par. 3, lett. c), della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati: ad esempio in *Klimaseniorinnen* ha affermato: «important sources for determining the scope of the obligation to protect through harmonious interpretation of the Convention were evolving norms of national and international law and the consensus emerging from specialised international instruments and from the practice of States [...] the UN General Assembly Resolution 76/300 was to be seen as a major and recent development at the international level which explicitly recognised "the right to a clean, healthy and sustainable environment as a human right". All the Contracting States had voted in favour of this Resolution. The common ground could also be seen in the European Climate Law [Regulation (EU) 2021/1119], which contained the agreement as to the minimum emissions reductions that had to be made and which was far more ambitious than the reductions envisaged by Switzerland»: par. 333.

⁴³ M. SØRENSEN, *Do the Rights and Freedoms Set Forth in the European Convention on Human Rights in 1950 Have the Same Significance in 1975?*, in CONSIGLIO D'EUROPA (eds.), *Proceedings of the Fourth International Colloquy about the European Convention on Human Rights*, Strasburgo, 1975, p. 86.

⁴⁴ E. BATES, *Consensus in the Legitimacy-Building Era of the European Court of Human Rights*, in P. KAPOTAS, V. P. TZEVELEKOS (eds.), *Building Consensus on European Consensus: Judicial Interpretation of Human Rights in Europe and Beyond*, Cambridge, 2019, p. 42 ss.

tare la dichiarazione unilaterale necessaria ai sensi dell'art. 46 del testo originale della Convenzione per sottoporsi alla giurisdizione della Corte⁴⁵. Secondo la dottrina, l'utilizzo prudente della tecnica del *consensus* europeo ha consentito alle istituzioni di Strasburgo di guadagnare progressivamente il consenso politico (e la fiducia) degli Stati contraenti della Convenzione, ed è stato un elemento decisivo per condurre all'adozione del Protocollo n. 11, e alla previsione della giurisdizione obbligatoria della Corte nei confronti di tutte le parti contraenti. Attraverso questa tecnica interpretativa, infatti, la Commissione e la Corte avrebbero rassicurato gli Stati contraenti, indicando loro che le istituzioni di Strasburgo non erano competenti a definire *standard* in materia di rispetto dei diritti umani in astratto, sulla base di valori europei percepiti e/o immaginati quali valori comuni dai componenti della Commissione e/o dai giudici della Corte, ma solo ad imporre *standard* che già esistevano poiché rintracciabili negli ordinamenti degli Stati contraenti⁴⁶. Le dichiarazioni di ex giudici della Corte confermerebbero la centralità del ruolo del *consensus* europeo nell'attività interpretativa della Corte⁴⁷ e la sua funzione di garanzia contro il rischio di interpretazioni evolutive della Convenzione contrarie alla volontà delle parti contraenti⁴⁸, facilitandone l'accettazione ad opera degli stessi Stati, e dunque contribuendo alla sua applicazione e al suo rispetto, in sintesi al suo successo. Coloro che storicamente hanno criticato l'utilizzo del *consensus* europeo hanno infatti contestato la scelta dei giudici di abdicare al loro ruolo di *standard setters* basato sull'utilizzo di principi morali e criteri ispirati alla pura razionalità, sganciati dalla volontà degli Stati contraenti⁴⁹.

⁴⁵ Il testo originale è consultabile nel sito ufficiale del Consiglio d'Europa, all'indirizzo: www.echr.coe.int.

⁴⁶ E. BATES, *Consensus in the Legitimacy-Building Era*, cit., pp. 48, 50 e 61: «the application of Common European standards (when applicable) in the case law itself may have been a vital ingredient for placating some of the concerns the states may have had about the transfer of sovereignty to Strasbourg, helping to establish confidence in its institutions».

⁴⁷ G. VAN DER MEERSCH, *Reliance in the Case Law of the European Court of Human Rights on the Domestic Law of States*, in *Human Rights Law Journal*, 1980, p. 19; R. BERNHARDT, *The Convention and Domestic Law*, in R. MACDONALD, F. MATSCHER, H. PETZOLD (eds.), *The European System for the Protection of Human Rights*, Dordrecht, 1993, p. 35.

⁴⁸ Così P. MAHONEY, *Judicial Activism and Judicial Self-restraint in the European Court of Human Rights: Two Sides of the Same Coin*, in *Human Rights Law Journal*, 1990, p. 57 ss., in particolare p. 76, secondo il quale «the comparative consensus shows that the judge-made change in Convention law has not 'come out of a blue sky'».

⁴⁹ E. BENVENISTI, *Margin of Appreciation, Consensus, and Universal Standards*, in *New York University Journal of International Law and Politics*, 1991, pp. 843-854, in particolare p. 852. È stato anche criticato l'effetto uniformante del *consensus* europeo poiché sacrificerebbe la volontà delle minoranze (cd. argomento contro-maggioritario: *ibidem*, p. 852). Per G. LETSAS, *A Theory of Interpretation of the European Convention on Human Rights*, Oxford, 2009, utilizzare il *consensus* europeo per interpretare la Convenzione tradirebbe la matrice liberale di questo trattato, il cui obiettivo è quello di contrastare l'azione degli Stati intesa a limitare il godimento dei diritti umani. Per una critica alla comparazione fra ordinamenti come operata dalla Corte v. invece P. G. CARROZZA, *Uses and Misuses*

Se è vero che il *consensus* europeo ha svolto il ruolo sopra ricordato – e non vi è motivo di dubitarne poiché la letteratura è concorde sul punto – ai fini di questo studio va anche aggiunto che l'utilizzo di questa tecnica interpretativa per giustificare, su una base rassicurante per gli Stati, il riconoscimento alle associazioni del diritto ad agire in rappresentanza degli associati e di altri individui ha avuto un effetto che è andato ben oltre quello solitamente prodotto quando si è fatto ricorso ad essa.

Il *consensus*, applicato per interpretare una condizione di ammissibilità dei ricorsi, ha infatti avuto l'effetto di adattare il funzionamento del sistema di controllo della Convenzione a nuove esigenze. In particolare, ha ampliato i soggetti che possono esercitare la legittimazione attiva per conto di altri. Infatti, anche se il riconoscimento del diritto delle associazioni di rappresentare gli associati e altre persone davanti alla Corte è stato effettuato con riferimento alla sola associazione *Klimaseniorinnen*, esso costituisce un precedente importante, del quale la Corte dovrà tener conto in future pronunce, e che avrà l'effetto di rendere ammissibile nel sistema convenzionale l'azione in giudizio delle associazioni in rappresentanza degli associati e di altri individui anche in casi futuri, nei confronti di qualsiasi altro Stato convenuto in giudizio.

Si è trattato di una novità significativa, che ha dimostrato un utilizzo di questa tecnica interpretativa più incisivo, per raggiungere un risultato più ambizioso, rappresentato dal tentativo di integrazione delle condizioni di ammissibilità dei ricorsi in materia ambientale fra ordinamenti nazionali e “ordinamento convenzionale”, per tener conto di nuovi bisogni connessi alla violazione dei diritti umani derivanti dal cambiamento climatico.

La scelta è stata coraggiosa. Infatti, gli Stati che hanno previsto negli ordinamenti interni il diritto delle associazioni di agire in rappresentanza dei propri associati davanti ai giudici nazionali potrebbero non essere altrettanto disposti ad accettare che le associazioni possano anche agire in rappresentanza degli associati davanti ad un tribunale internazionale.

Di questo rischio la Corte sembra essere stata consapevole: il timore di essere accusata di attivismo giudiziario è evidente nella decisione di non applicare il *consensus* europeo e, di conseguenza, di escludere la legittimazione ad agire delle associazioni ricorrenti nella sentenza *Cannavacciuolo* malgrado l'applicazione del *consensus* europeo sarebbe stata ancor più giustificata che in *Klimaseniorinnen*. Infatti in quest'ultima sentenza il *consensus* era stato ricostruito prevalentemente osservando l'esistenza di leggi che riconoscevano il diritto ad agire in giudizio davanti ai giudici nazionali per contestare le omissioni o le

of Comparative Law in International Human Rights: Some Reflections on the Jurisprudence of the European Court of Human Rights, in *Notre Dame Law Review*, 1998, p. 1217 ss.

condotte illecite delle autorità pubbliche che avevano avuto un'incidenza negativa sulla qualità dell'ambiente in generale, non sul clima, ma che la Corte aveva ritenuto, in astratto, applicabili anche a ricorsi relativi al cambiamento climatico⁵⁰.

8. Interpretazione coerente della Convenzione e legittimazione della Corte

Aver distinto fra danni all'ambiente e cambiamento climatico ed aver evitato di utilizzare il *consensus* europeo nel caso *Cannavacciuolo* ha prodotto due pronunce non coerenti in materia di *locus standi* delle associazioni.

La Corte europea dei diritti umani è stata più volte criticata per aver fatto ricorso alla tecnica interpretativa del *consensus* europeo in maniera non coerente, attraverso una metodologia non chiara e stabile nel tempo⁵¹, ed è stato osservato che proprio questo *modus operandi* avrebbe costituito un ostacolo alla credibilità delle istituzioni di Strasburgo ed avrebbe reso meno probabile l'esecuzione delle sentenze da parte degli Stati giudicati responsabili della violazione della Convenzione.

La coerenza dell'interpretazione della Convenzione è una condizione particolarmente importante in un sistema convenzionale che non prevede un meccanismo di *enforcement* delle sentenze della Corte: la qualità delle sentenze, il carattere convincente delle argomentazioni usate dalla Corte, la completezza delle argomentazioni, l'accuratezza e la coerenza della giurisprudenza della Corte influenzano e determinano infatti il grado di rispetto delle sue decisioni. Tanto più le pronunce della Corte riflettono questi *standard*, tanto più sono persuasive, tanto più è probabile che vengano eseguite⁵². Ciò vale ovviamente per ogni istituzione giudiziaria, ma l'esigenza di coerenza come antidoto alla mancata esecuzione delle sentenze è più importante dove non esiste, come accade per le sentenze dei tribunali internazionali, un meccanismo coercitivo che ne garantisca l'esecuzione.

Non va inoltre sottovalutato il fatto che la qualità delle sentenze della Corte, inclusa la coerenza della sua giurisprudenza, influisce sulla percezione che gli operatori del diritto hanno della Corte, e sulla loro propensione a proporre ricorsi, che si basa sulla fiducia che gli stessi ripongono in questa istituzione quale organo di ultima istanza per ottenere giustizia. Una giurisprudenza priva

⁵⁰ Corte europea dei diritti umani, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altre c. Svizzera*, cit., par. 494.

⁵¹ L. R. HELFER, *Consensus, Coherence and the European Convention on Human Rights*, in *Cornell International Law Journal*, 1993, pp. 133-166; K. HENRARD, *How the ECtHR's Use of European Consensus Considerations Allows Legitimacy Concerns to Delimit Its Mandate*, in P. KAPOTAS, V. P. TZEVELEKOS (eds.), *Building Consensus on European Consensus*, cit., p. 142 s. e p. 149 s.

⁵² J. LETWIN, *Why Completeness and Coherence Matter for the European Court of Human Rights*, in *European Convention on Human Rights Law Review*, 2021, pp. 119-154, in particolare p. 128 s.

di coerenza, soprattutto in relazione all'interpretazione delle condizioni di ammissibilità dei ricorsi, riduce l'interesse degli addetti ai lavori a rivolgersi alla Corte. Questo si traduce in una pericolosa perdita di legittimità e di fiducia nella Corte da parte degli operatori del diritto, dei potenziali ricorrenti e dell'opinione pubblica in generale. Al contrario, maggiore è la coerenza della giurisprudenza della Corte, e dunque maggiore è la sua stabilità e prevedibilità specialmente riguardo alle condizioni di ammissibilità dei ricorsi⁵³, tanto più i ricorrenti non sono esposti al rischio che i ricorsi vengano dichiarati inammissibili, un esito che comporta costi, perdita di tempo e genera sfiducia nell'istituzione giudiziaria.

9. Conclusioni

L'estensione della legittimazione ad agire delle associazioni nel caso *Klimase-niorinnen* è da giudicare positivamente, e sarebbe stato auspicabile che la Corte avesse confermato questo orientamento anche nel caso *Cannavacciuolo*, evitando di distinguere il cambiamento climatico dai danni ambientali gravi e diffusi e facendo anche in questo caso ricorso al *consensus* europeo. Ciò avrebbe prodotto un'interpretazione delle condizioni di ammissibilità dei ricorsi realmente coerente con il riconoscimento che la stessa istituzione giudiziaria ha da tempo operato del ruolo importante delle associazioni nella società civile, in difesa dell'ambiente e dei diritti umani⁵⁴.

A testimonianza dell'importanza che la Corte ha attribuito al ruolo svolto dalle associazioni nel facilitare l'accesso alla giustizia di individui che non avrebbero potuto o saputo ricorrere singolarmente ai giudici nazionali per lamentare un pregiudizio ai propri diritti subito a causa del degrado ambientale, merita ricordare che la Corte ha ritenuto soddisfatto il requisito di vittima *ex art. 34* della Convenzione e ha giudicato esauriti i ricorsi interni anche se i ricorrenti (individui) non avevano partecipato ai giudizi interni individualmente, ma erano stati rappresentati da associazioni che erano state costituite a questo scopo⁵⁵.

⁵³ *Ibidem*, p. 140.

⁵⁴ Così anche H. KELLER, V. GURASH, *Expanding NGOs' Standing: Climate Justice through Access to the European Court of Human Rights*, in *Journal of Human Rights and the Environment*, 2023, p. 194 ss., in particolare p. 198.

⁵⁵ Corte europea dei diritti umani, *Gorraiz Lizarraga e altri c. Spagna*, ricorso n. 62543/00, sent. 27 aprile 2004, paragrafi 37-39; significativo il par. 38 nel quale la Corte afferma che: «like the other provisions of the Convention, the term "victim" in Article 34 must also be interpreted in an evolutive manner in the light of conditions in contemporary society. And indeed, in modern-day societies, when citizens are confronted with particularly complex administrative decisions, recourse to collective bodies such as associations is one of the accessible means, sometimes the only means, available to them whereby they can defend their particular interests effectively. Moreover, the standing of associations to bring legal proceedings in defence of their members' interests is recognised by the legislation of most European countries. That is precisely the situation that obtained in the present case. The Court

La scelta della Corte di limitare la legittimazione ad agire delle associazioni in rappresentanza degli associati e di altre persone solo in caso di azioni legali contro gli Stati per le inefficaci politiche di contrasto al cambiamento climatico non trova una spiegazione soddisfacente nel timore della Corte di vedere aumentare il numero di ricorsi. Al contrario, come è stato osservato, le associazioni sarebbero nelle condizioni di «farsi carico di una pluralità di doglianze individuali sostanzialmente identiche» e ciò razionalizzerebbe e ridurrebbe il numero di ricorsi⁵⁶. Inoltre non esiste neppure il rischio che l'apertura a favore delle associazioni ambientaliste possa spingere anche associazioni che agiscono a tutela di altri diritti umani a rivolgersi alla Corte in rappresentanza degli associati e di altri individui. Infatti, come è stato detto all'inizio di questo contributo, la Corte ha già limitato questa possibilità, ammettendola solo in presenza di «circostanze eccezionali», connesse al particolare grado di vulnerabilità delle vittime e al rischio di impunità dello Stato convenuto.

cannot disregard that fact when interpreting the concept of “victim”. Any other, excessively formalistic, interpretation of that concept would make protection of the rights guaranteed by the Convention ineffectual and illusory».

⁵⁶ R. PAVONI, *Interesse pubblico e diritti umani individuali nella giurisprudenza ambientale della Corte europea dei diritti umani*, Napoli, 2013, p. 26 e H. KELLER, V. GURASH, *Expanding NGOs' Standing*, cit., in particolare p. 216.