

Laura Magi

Cambiamento climatico e minori: prospettive innovative e limiti delle decisioni del Comitato per i diritti del fanciullo nel caso Sacchi e altri

(doi: 10.12829/103891)

Diritti umani e diritto internazionale (ISSN 1971-7105)

Fascicolo 1, gennaio-aprile 2022

Ente di afferenza:

Università di Firenze (unifi)

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.
Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

Ambiente

Cambiamento climatico e minori: prospettive innovative e limiti delle decisioni del Comitato per i diritti del fanciullo nel caso *Sacchi e altri*

Sommario: 1. Introduzione. – 2. L'interpretazione della nozione di giurisdizione in caso di danni causati dai cambiamenti climatici. – 2.1. Limiti e rischi di tale interpretazione. – 3. Il silenzio sul diritto dei presenti alla protezione dei futuri. – 4. L'insoddisfacente conclusione sul mancato esaurimento dei ricorsi interni nella decisione relativa alla Turchia. – 5. Note conclusive.

1. Dopo un'attesa durata più di due anni, fra ottobre e novembre 2021 il Comitato per i diritti del fanciullo ha adottato cinque decisioni relative a comunicazioni presentate da sedici minori contro cinque Stati parti della Convenzione sui diritti del fanciullo (Argentina, Brasile, Turchia, Francia e Germania), ritenuti essere fra i contraenti coloro che, malgrado gli impegni internazionalmente assunti, hanno compiuto i minori sforzi per applicare



Comitato per i diritti del fanciullo, Comunicazioni n. 104/2019 (Argentina), n. 105/2019 (Brasile), n. 106/2019 (Francia), n. 107/2019 (Germania), n. 108/2019 (Turchia), UN Doc. CRC/C/88/D/104/2019 - UN Doc. UN Doc. CRC/C/88/D/108/2019, dell'8 ottobre 2021.
(www.ohchr.org/en/treaty-bodies/crc)

misure di riduzione delle emissioni di gas serra (lo rivelano i legali che hanno rappresentato i minori davanti al Comitato: I. Gubbay, C. Wenzler, "Intergenerational Climate Change Litigation: the First Climate Change Communication to the UN Committee on the Rights of the Child", in *Climate Change Litigation: Global Perspectives*, I. Alogna, C. Bakker, J.-P. Gauci (eds), Leiden, Boston, 2021, p. 355). I ricorrenti hanno lamentato di aver subito personalmente e direttamente la violazione del diritto alla vita (art. 6), alla salute (art. 24), all'identità culturale (art. 30) e alla protezione del supremo interesse del minore (art. 3). In particolare, con riguardo a quest'ultima disposizione hanno sostenuto, in modo innovativo, di aver subito la violazione del loro diritto a vedere assicurata l'adozione di decisioni pubbliche che tengano conto del supremo interesse del minore, incluse le generazioni future, poiché gli Stati convenuti hanno addossato sui futuri i costi della decarbonizzazione (*Communication No. 104/2019 (Argentina)*, *Communication No. 105/2019 (Brazil)*, *Communication No. 106/2019 (France)*, *Communication No. 107/2019 (Germany)*, *Communication No. 108/2019 (Turkey)*): le posizioni dei ricorrenti sono sintetizzate nel documento *Communication to the Committee on the Rights of the Child in the case of Chiara Sacchi et al v. Argentina et al*, par. 301 ss., da ora in avanti *Communication*, disponibile su www.climatecasechart.com).

Animati dal nobile obiettivo di indurre gli Stati convenuti ad adottare misure più incisive per mitigare i cambiamenti climatici, i ricorrenti hanno chiesto al Comitato di raccomandare l'adozione di rimedi diversi dal risarcimento dei danni. Più esattamente hanno domandato di invitare gli Stati a modificare le leggi e le politiche pubbliche al fine di accelerare gli sforzi per ridurre il cambiamento climatico, adottare misure di adattamento, applicare il principio del supremo interesse del minore per ripartire i costi della decarbonizzazione fra generazioni presenti e future ed aumentare gli sforzi di cooperazione internazionale volti a definire misure ulteriori per prevenire i cambiamenti climatici (per tutte cfr. Comitato per i diritti del fanciullo, *Decision Adopted by the Committee under the Optional Protocol to the*

Convention on the Rights of the Child on a Communication Procedure in Respect of Communication No 104/2019, UN Doc. CRC/C/88/D/108/2019, dell'8 ottobre 2021, par. 3.8, da ora in avanti *Decision in Respect of Argentina*). Le Regole di procedura del Comitato relative alla presentazione di comunicazioni individuali prevedono infatti che il medesimo possa raccomandare «that the State party take legislative, institutional or any other kind of general measures to avoid the repetition of the Convention's violations» (Comitato per i diritti del fanciullo, *Rules of Procedure under the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a Communications Procedure*, rule 27, par. 4). La scelta di inoltrare le cinque comunicazioni al Comitato è stata motivata dalla particolare sensibilità e dalla preoccupazione che quest'organo aveva in passato dimostrato per i rischi ai quali i minori, vista la loro particolare vulnerabilità, sono esposti in conseguenza dei cambiamenti climatici (I. Gubbay, C. Wenzler, "Intergenerational Climate Change Litigation: the First Climate Change Communication to the UN Committee on the Rights of the Child", in *Climate Change Litigation: Global Perspectives*, cit., pp. 352-354). La convinzione di ottenere giustizia davanti ad un organo quasi-giurisdizionale così sensibile a questo problema ha spinto gli stessi avvocati dei ricorrenti a presentare ricorso al Comitato senza aver prima tentato alcun tipo di ricorso interno previsto negli ordinamenti degli Stati convenuti.

Nelle sue decisioni il Comitato ha ritenuto che tutti i ricorrenti fossero sotto la giurisdizione di tutti gli Stati convenuti. Malgrado solo alcuni di essi avessero residenza e domicilio nei medesimi, il Comitato ha rilevato che le comunicazioni in esame avessero sollevato «novel jurisdictional issues of transboundary harm related to climate change» (Comitato per i diritti del fanciullo, *Decision in Respect of Argentina*, cit., par. 10.4) ed ha interpretato la nozione di giurisdizione di cui all'art. 2, par. 1, della Convenzione sui diritti del fanciullo (da ora in avanti la Convenzione), e il nesso di causalità fra eventi pregiudizievoli dei diritti dei ricorrenti e condotte degli Stati convenuti molto estensivamente (v. *infra*). Si tratta di uno dei risultati più importanti delle decisioni in esame, che esprime una chiara posizione *d'avanguardie* assunta dal Comitato. Come lo stesso organo ha spiegato ai ricorrenti, elaborando una sintesi semplificata della sua decisione, «the case was successful in several ways», fra cui figura appunto l'interpretazione della nozione di giurisdizione accolta (Comitato per i diritti del fanciullo, *Simplified Explanation of the Case*, www.ohchr.org/Documents/HRBoD/CRC/Open_letter_on_climate_change.pdf).

Un'altra importante presa di posizione del Comitato ha riguardato la responsabilità degli Stati per condotte (attive ed omissive) che contribuiscono al cambiamento climatico a prescindere dalla misura in cui ogni Stato vi abbia concorso in passato e vi concorra nel momento presente. Si è trattato della prima affermazione, sul piano internazionale, di un'impostazione già seguita dalla Corte suprema olandese nel caso *Urgenda* (Corte suprema olandese, *The State of the Netherlands v. Urgenda Foundation*, causa n. 19/100135, sentenza del 20 dicembre 2019, par. 64, consultabile in inglese (traduzione non ufficiale) in <https://www.urgenda.nl/en/themas/climate-case/>) e dalla Corte Costituzionale tedesca nel caso *Neubauer* (Tribunale costituzionale federale, ordinanza del Primo Senato del 24 marzo 2021, BVerG, 1 BvR 2656/18, www.bverfg.de/e/rs20210324_1bvr265618en.html). Ad opinione del Comitato essa riflette la norma consuetudinaria, codificata dalla Commissione di diritto internazionale all'art. 47, par. 1, del Progetto di articoli sulla responsabilità internazionale degli Stati per atti internazionali illeciti, ai sensi del quale quando più Stati sono responsabili dello stesso illecito internazionale, la responsabilità di ciascuno di essi può essere separatamente invocata. Ciò impedisce agli autori dell'illecito di far appello al concorso di responsabilità di altri Stati per ostacolare l'accertamento della responsabilità nei loro confronti (cfr., per tutte, Comitato per i diritti del fanciullo, *Decision Adop-*

ted by the Committee under the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a Communication Procedure in Respect of Communication No. 106/2019, UN Doc. CRC/C/88/D/106/2019 del 10 novembre 2021, par. 10.10, nota n. 18).

Infine, l'altro importante risultato riflesso nelle decisioni del Comitato è rappresentato dal riconoscimento dello *status* di vittime dei ricorrenti a causa del pregiudizio subito a seguito di eventi avversi prodotti dai cambiamenti climatici (Comitato per i diritti del fanciullo, *Decision in Respect of Argentina*, cit., par. 10.13 s.). Al riguardo, però, va osservato che il Comitato si è limitato ad accertare che i ricorrenti avessero adeguatamente dimostrato, seppur *prima facie*, di aver subito un pregiudizio individuale, reale e significativo, al diritto alla vita, alla salute e all'identità culturale, ma non si è espresso sul loro *status* di vittime con riferimento alla violazione del diritto a vedersi garantita l'azione di misure che proteggano gli interessi delle generazioni future. Il Comitato ha infine ritenuto tutte e cinque le comunicazioni irricevibili perché i ricorrenti non avevano esaurito i ricorsi interni previsti negli ordinamenti degli Stati convenuti (art. 7, lett. e), del Protocollo opzionale alla Convenzione sulla procedura relativa alle comunicazioni), e le ha dunque respinte.

I pregi di queste decisioni sono già stati ben illustrati da chi ha evidenziato il fortunato *mix* fra la coraggiosa apertura dimostrata dal Comitato sul tema della giurisdizione e la rispettosa applicazione del principio di sussidiarietà che regola i rapporti fra giurisdizioni nazionali ed organi di controllo internazionali (A. Nolan, "Children's Rights and Climate Change at the UN Committee on the Rights of the Child: Pragmatism and Principle in Sacchi v Argentina", in *EJILTalk*, 20 ottobre 2021, disponibile su www.ejiltalk.org; M. La Manna, "Cronaca di una decisione di inammissibilità annunciata: la petizione contro il cambiamento climatico Sacchi et al. c. Argentina et al. non supera il vaglio del Comitato sui diritti del fanciullo", in *SidiBlog*, 15 novembre 2021, disponibile su www.sidiblog.org). Nei paragrafi che seguono saranno invece evidenziate le insidie che si nascondono nelle pieghe di queste decisioni. La prima è rappresentata dal rischio di una diffusa reazione avversa degli Stati sul tema della giurisdizione, che potrebbe indurre il Comitato, in futuro, a fare un passo indietro rispetto alla posizione progressista sostenuta nelle decisioni in discorso (*infra*, paragrafi 2 e 2.1); l'altro limite è poi rappresentato dallo stridente silenzio sul tema del diritto dei presenti a proteggere i futuri (*infra*, par. 3). Infine, a fronte di argomenti deboli avanzati dai ricorrenti per giustificare il mancato esaurimento dei ricorsi interni, e la conseguente facilità per il Comitato di replicarvi, risulta ancor più stridente la mancanza di un'adeguata analisi giuridica sugli unici argomenti meritevoli di un serio approfondimento da parte del Comitato, vale a dire quelli che i ricorrenti hanno sollevato nei confronti dei ricorsi interni disponibili in Turchia (*infra*, par. 4).

2. Davanti al Comitato i ricorrenti sostenevano di trovarsi sotto la giurisdizione di tutti gli Stati convenuti, interpretando la nozione di giurisdizione di cui all'art. 2, par. 1, della Convenzione alla luce dell'Opinione consultiva della Corte interamericana dei diritti umani su ambiente e diritti umani (Corte interamericana dei diritti umani, *The Environment and Human Rights*, opinione consultiva del 15 novembre 2017 richiesta dalla Colombia, OC-23/17, www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_ing.pdf). Come è noto, la Corte interamericana era stata chiamata a chiarire la portata dell'obbligo di garantire il diritto alla vita e all'integrità fisica degli individui soggetti alla giurisdizione delle parti alla Convenzione americana in caso di danni ambientali, e lo ha fatto accogliendo una nozione ampia di danno transfrontaliero, inclusivo dei danni causati dal cambiamento climatico (*ibidem*, par. 96).

La Corte ha ritenuto che in caso di danno transfrontaliero gli Stati parti sotto il cui controllo effettivo l'attività inquinante si svolge esercitano la giurisdizione nei confronti di

qualunque individuo che si trovi al di fuori del loro territorio e che abbia subito un pregiudizio ai diritti protetti dalla Convenzione americana se esiste un *collegamento causale* fra il pregiudizio e l'attività inquinante. Ad opinione della Corte lo Stato sul cui territorio ha luogo l'attività inquinante deve essere considerato *ipso facto* esercitare sulla stessa un controllo effettivo, quale naturale conseguenza dell'esercizio dei suoi poteri sovrani (ivi, paragrafi 101-104). Ad un anno di distanza dall'adozione dell'opinione consultiva ricordata, il Comitato per i diritti umani ha adottato il *General Comment* n. 36 del 2018 relativo all'art. 6 del Patto sui diritti civili e politici, avente ad oggetto l'interpretazione del diritto alla vita. In esso il Comitato ha ritenuto che gli Stati parti al Patto hanno l'obbligo di garantire il diritto alla vita a tutte le persone, incluse quelle che si trovano al di fuori del loro territorio, o del territorio effettivamente controllato dallo Stato (e che non sono neppure soggetti ad alcuna forma di controllo personale ad opera di organi di Stati stranieri), ma i cui diritti sono pregiudicati in maniera *diretta e ragionevolmente prevedibile* da attività che si svolgono all'interno del territorio statale (Comitato per i diritti umani, *General Comment No. 36 (2018) on Article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights, on the Right to Life*, UN Doc. CCPR/C/GC/36 del 18 ottobre 2018, par. 22). Il *General Comment* è marcatamente ispirato dal pensiero di Yuval Shany, che all'epoca della sua redazione era da poco divenuto Presidente del Comitato per i diritti umani. Secondo questo studioso, il criterio del danno diretto e prevedibile serve a mitigare l'approccio funzionale alla nozione di giurisdizione (v. *infra*) che, nella sua accezione più pura, comporterebbe un'interpretazione eccessivamente ampia di tale concetto (Y. Shany, "Taking Universality Seriously: A Functional Approach to Extraterritoriality in International Human Rights Law", in *Law & Ethics of Human Rights* 2013, p. 47 ss.).

I test elaborati, rispettivamente dalla Corte interamericana e dal Comitato per i diritti umani, sono simili, ma non identici. Entrambi muovono dall'idea, già da tempo sostenuta in dottrina (per primo P. De Sena, *La nozione di giurisdizione statale nei trattati sui diritti dell'uomo*, Torino, 2002, in particolare p. 140 ss.), secondo la quale ogni volta che lo Stato esercita poteri sovrani che incidono sul godimento di diritti individuali, anche di persone al di fuori del loro territorio o del loro controllo effettivo, questi devono essere considerati soggetti alla giurisdizione degli Stati parti di trattati sui diritti umani. I due test si differenziano, però, poiché il primo non richiede, ai fini dell'accertamento della giurisdizione, che lo Stato sia in grado di prevedere che la sua condotta causerà un pregiudizio individuale (tale requisito, rileva, infatti, solo nella fase di merito, volta ad accertare la responsabilità dello Stato per non aver assicurato il rispetto dei diritti umani: cfr. Corte interamericana dei diritti umani, *The Environment and Human Rights*, cit., paragrafi 118-120). Inoltre il test elaborato dalla Corte interamericana neppure richiede di dimostrare l'esistenza di un collegamento causale diretto fra pregiudizio subito e condotta statale. La nozione di collegamento causale accolta è infatti più ampia, e comprende anche il collegamento indiretto, come è quello che si verifica nel caso dei cambiamenti climatici. In tale situazione, infatti, lo Stato non è direttamente responsabile del danno individuale, ma comunque contribuisce al cambiamento climatico, ed è quest'ultimo che, generando eventi avversi, causa la violazione dei diritti individuali. Si tratta di un approccio ispirato al principio di precauzione, già da tempo sostenuto in letteratura quale unica risposta ragionevole al problema della prova dell'esistenza di un collegamento di causa-effetto fra pregiudizio individuale e condotte dello Stato che causano cambiamenti climatici (M. Faure, A. Nollkaemper, "International Liability as an Instrument to Prevent and Compensate for Climate Change", in *Stanford Environmental Law Journal* 2007, p. 158 ss.). Secondo questo approccio, una volta dimostrato che azioni antropiche modificano il clima a livello mondiale, la consape-

volezza dei rischi ai quali sono sottoposti singoli individui a causa delle conseguenze negative dei cambiamenti climatici sarebbe di per sé sufficiente a collegare il danno individuale, attuale o futuro, alla condotta attiva o omissiva di un singolo Stato. Il test elaborato dal Comitato per i diritti umani, al contrario, individua nel parametro del danno diretto e prevedibile un limite all'applicazione extraterritoriale del Patto sui diritti civili e politici. Nella prassi successiva all'adozione del *General Comment* n. 36 il Comitato ha già applicato la nozione di giurisdizione ivi formulata anche se, ai fini di ricondurre sotto la giurisdizione dell'Italia migranti in pericolo di vita in alto mare, ha anche dato rilievo – senza chiarirlo – al criterio dello speciale legame di dipendenza dei migranti dalle decisioni delle autorità italiane e all'esistenza di obblighi internazionali di salvataggio assunti dall'Italia (Comitato per i diritti umani, *S.A. et al. v. Italy, Communication No. 3042/2017, Views* del 27 gennaio 2021, UN Doc. CCPR/C/130/D/3042/2017, del 27 gennaio 2021, par. 7.8).

Nelle decisioni qui in esame, il Comitato per i diritti del fanciullo ha dichiarato di accogliere il test elaborato dalla Corte interamericana, ma in realtà ha adottato un test che è un *mix* fra quest'ultimo e quello elaborato dal Comitato per i diritti umani. Inoltre esso riflette la specifica opinione del Comitato per quanto riguarda il metodo per misurare l'entità del legame causale fra danno subito dai ricorrenti e condotte degli Stati convenuti. Da una parte, infatti, il Comitato ha ritenuto che gli Stati esercitino la giurisdizione sugli individui, anche se si trovano al di fuori del loro territorio o del territorio da questi controllato, in presenza di un collegamento causale fra le attività inquinanti che si svolgono nel loro territorio (o più in generale sotto il loro controllo effettivo) e il pregiudizio individuale causato ai ricorrenti. Inoltre ha anche richiesto che risulti ragionevolmente prevedibile che l'attività inquinante possa loro causare danni (Comitato per i diritti del fanciullo, *Decision in Respect of Argentina*, cit., paragrafi 10.5 e 10.7). Infine, avendo accolto una nozione di collegamento causale molto ampia, ha anche ritenuto irrilevante la misurazione del contributo effettivo di ogni Stato al cambiamento climatico. Ha invece misurato l'intensità del collegamento causale riferendosi all'entità del pregiudizio subito dai ricorrenti. Ha infatti ritenuto che affinché il legame sia da considerarsi sufficientemente intenso, i ricorrenti debbano dimostrare di aver subito un pregiudizio significativo, ovvero reale e sostanziale, mutuando tali parametri dal Progetto di articoli della Commissione di diritto internazionale sulla prevenzione di danni transfrontalieri derivanti da attività pericolose (Commissione di diritto internazionale, *Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities with Commentaries*, in *Yearbook of the International Law Commission* 2001, vol. II, Part Two, UN Doc. A/56/10, p. 152, par. 4; Comitato per i diritti del fanciullo, *Decision in Respect of Argentina*, cit., par. 10.12).

2.1. La diluizione del collegamento causale accolta dal Comitato ha effetti 'collaterali' che meritano di essere valutati con attenzione. Anzitutto produce un utilizzo non del tutto convincente del parametro dell'entità del danno che, da strumento utilizzato nella fase di ammissibilità per l'accertamento dello *status* di vittima (e, nel merito, per la determinazione della responsabilità dello Stato convenuto e per la definizione della riparazione da raccomandare), viene anche usato in fase di ammissibilità ai fini della misurazione dell'intensità del collegamento causale che giustifica la riconduzione di individui al di fuori del territorio e/o del controllo effettivo di uno Stato sotto la sua giurisdizione.

Inoltre, la nozione di giurisdizione accolta dal Comitato, applicata al fenomeno dei cambiamenti climatici, ha una portata extraterritoriale illimitata e crea i presupposti per una diffusa reazione avversa degli Stati, non solo quelli chiamati a rispondere delle loro condotte davanti ai giudici o ad organi di controllo internazionali, poiché nessuno può

sottrarsi all'accusa di non aver prevenuto i cambiamenti climatici. Ciò è già accaduto nel caso in esame, nel quale tutti gli Stati hanno contestato l'esistenza di un collegamento causale sufficiente. Tale reazione, se molto diffusa, potrebbe rendere insostenibile da parte del Comitato l'interpretazione estensiva dell'art. 2, par. 1, della Convenzione appena proposta. Un approccio più prudente sarebbe stato quello di legare il pregiudizio individuale al contributo passato e presente degli Stati al cambiamento climatico (l'idea è stata da tempo teorizzata da alcuni economisti con riferimento alla determinazione della responsabilità degli Stati: cfr. S. Shavell, *Economic Analysis of Accident Law*, Harvard, 1987 p. 116), ad esempio misurando le emissioni provenienti dai loro territori, o stimandole sulla base di dati disponibili relativi ai livelli di sviluppo economico e alla tipologia dei settori economici che li caratterizzano. Così avevano anche suggerito nell'intervento davanti al Comitato D.R. Boyd, l'attuale Relatore speciale sugli obblighi relativi al godimento del diritto ad un ambiente sicuro, pulito, sano, e allo sviluppo sostenibile, e il suo predecessore, J.H. Knox (Comitato per i diritti del fanciullo, *Decision Adopted by the Committee under the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a Communication Procedure in Respect of Communication No 107/2019*, UN Doc. CRC/C/88/D/107/2019, dell'11 novembre 2021, par. 6.4).

Sebbene l'adozione di una nozione particolarmente ampia di legame causale in relazione alla giurisdizione non precluda al Comitato, in casi futuri che giungano alla fase del merito, una determinazione della responsabilità dello Stato proporzionata al contributo (stimato) dato ai cambiamenti climatici, avere anche accolto il medesimo approccio con riferimento alla giurisdizione avrebbe avuto il pregio di far intravedere agli Stati il futuro orientamento che il Comitato potrebbe adottare nella fase del merito, ai fini della ripartizione della responsabilità fra Stati, se altri ricorsi dovessero essere dichiarati ricevibili in futuro. Questo potrebbe in parte rassicurare gli Stati, prevenire atteggiamenti ostracisti diffusi e garantire maggiore tenuta all'interpretazione della nozione di giurisdizione sostenuta dal Comitato.

3. Davanti alla scelta d'*avanguardie* compiuta dal Comitato sulla giurisdizione, il silenzio manifestato sulla violazione, *prima facie*, del diritto a vedersi garantire l'adozione di misure pubbliche che proteggano le generazioni future risulta stridente.

I ricorrenti avevano anzitutto sostenuto di aver subito un pregiudizio al diritto che le istituzioni pubbliche prendessero in considerazione i loro specifici interessi nell'adozione di misure efficaci di contrasto al cambiamento climatico. I ricorrenti si riferivano, anzitutto, alla loro specifica situazione individuale. Tale denuncia veniva però formulata di pari passo a quella concernente la responsabilità degli Stati per non aver tenuto conto della protezione delle future generazioni. Facendo confluire l'interesse a proteggere i futuri dagli effetti avversi che i cambiamenti climatici causeranno nei loro confronti nella nozione di supremo interesse del minore, i ricorrenti lamentavano la violazione dell'art. 3 anche in considerazione del fatto che, come singoli, avevano un interesse alla protezione delle future generazioni. Questo loro interesse giustificava la pretesa che gli interventi pubblici tenessero in considerazione, oltre che la loro situazione individuale, anche la necessità di proteggere le future generazioni. In questo modo l'art. 3 veniva interpretato come una disposizione che conferiva un diritto dei presenti a pretendere da parte delle istituzioni pubbliche azioni a protezione delle generazioni future.

Quest'idea è l'intuizione più interessante delle comunicazioni qui discusse. Sfruttando una disposizione che rappresenta un *unicum* nei trattati in materia di diritti umani, i ricorrenti hanno scelto una strategia giudiziale che, pur essendo finalizzata alla protezione

di un interesse non strettamente individuale, permettesse di perseguire questo obiettivo senza il ricorso all'istituto della rappresentanza degli interessi delle generazioni future così come quello dell'azione in rappresentanza dell'interesse pubblico alla difesa delle generazioni future (Comitato per i diritti del fanciullo, *Decision in Respect of Argentina*, cit., par. 3.7). In risposta alle obiezioni degli Stati convenuti circa l'ammissibilità del ricorso, i ricorrenti hanno infatti espressamente chiarito che, sebbene i bambini di tutto il mondo siano esposti al rischio dei cambiamenti climatici, la loro azione legale non costituiva in alcun modo un'*actio popularis* (ivi, par. 5.4).

Ciò ha permesso ai ricorrenti e, indirettamente al Comitato, di evitare di trattare la complessa e difficile questione se l'istituto della rappresentanza possa essere utilizzato nei confronti di individui non ancora esistenti, il connesso tema della possibilità di riconoscere in capo ad un'entità ancora non venuta in essere dei diritti, e quello dell'esistenza di un interesse pubblico alla tutela delle generazioni future (cfr., ad esempio, W. Beckerman, "The Impossibility of a Theory of Intergenerational Justice", in *Handbook of Intergenerational Justice*, J.C. Tremmel (ed.), Cheltenham, 2006, p. 53 s., G. Zagrebelsky, *Senza adulti*, Torino, 2016, p. 85 ss. che contestano la possibilità di ricostruire diritti in capo alle generazioni future, e sono invece favorevoli alla ricostruzione di doveri dei presenti verso i futuri). Come è stato già ricordato, nell'analizzare lo *status* di vittime dei ricorrenti il Comitato ha tenuto solo conto della dimostrazione del pregiudizio individuale da questi subito alla vita, alla salute e all'identità culturale. Pur non escludendo che i ricorrenti avessero lo *status* di vittime ai sensi dell'art. 3 della Convenzione, il Comitato non lo ha neppure espressamente riconosciuto, alimentando dubbi su quale sia stata sul punto la sua posizione. Sebbene si fosse nella fase del giudizio sull'ammissibilità delle comunicazioni, l'interpretazione di uno dei principi cardini della Convenzione avrebbe meritato maggiore attenzione da parte del Comitato.

4. Gli argomenti usati dai ricorrenti per giustificare il mancato previo ricorso ai tribunali nazionali erano giuridicamente deboli. Si trattava, infatti, di argomenti non adeguati ad offrire al Comitato l'occasione 'd'oro' per forzare l'interpretazione delle eccezioni all'obbligo del previo esaurimento dei ricorsi interni contemplate dal Protocollo opzionale alla Convenzione sulla procedura relativa alle comunicazioni (art. 7, lett. e)). Le accorate parole rivolte ai ricorrenti nella lettera che il Comitato ha loro indirizzato («we struggle with the fact that although we entirely understood the significance and urgency of your complaint, we have to work within the limits of the legal powers given to us under the Optional Protocol on a Communication procedure»), se lette con attenzione, svelano infatti con candore la limitatezza delle tesi difensive dei ricorrenti su questo profilo (Comitato per i diritti del fanciullo, *Open Letter to the Authors*, www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/Open_letter_on_climate_change.pdf).

Alcune di esse sono state rapidamente liquidate dal Comitato, come ad esempio la mancanza di rimedi interni per far valere la violazione dell'obbligo di cooperazione con altri Stati al fine di decidere l'adozione di misure di mitigazione. Ad essa il Comitato ha replicato che i ricorrenti non avevano dimostrato che un tale ricorso, anche ove fosse esistito, avrebbe potuto garantire un rimedio efficace (Comitato per i diritti del fanciullo, *Decision in Respect of Argentina*, cit., par. 10.18). Altrettanto dicasi della possibile invocazione dell'immunità degli Stati davanti ai tribunali di Stati stranieri, al quale il Comitato ha risposto che l'ostacolo dell'immunità può essere opposto solo se i ricorrenti pretendono di inoltrare ricorso contro tutti e cinque gli Stati piuttosto che limitarsi ad agire, di volta in volta, solo contro lo Stato del foro (ivi, par. 10.19). Infine l'argomento dell'inefficacia dei ricorsi interni

è stato contestato con riferimento alla Francia e alla Germania, in conseguenza dell'adozione, nel 2020 e nel 2021, in entrambi gli Stati di importanti sentenze ad opera delle più alte giurisdizioni nazionali (il Consiglio di Stato francese e il Tribunale costituzionale federale tedesco), che hanno condannato i rispettivi governi per l'inadeguatezza delle politiche pubbliche fino a quel momento applicate per dare attuazione agli obblighi internazionali assunti in tema di contrasto al cambiamento climatico (Consiglio di Stato, Decisioni n. 427301, rispettivamente del 19 novembre 2020 e del 1° luglio 2021, www.conseil-etat.fr; Tribunale costituzionale federale, ordinanza del Primo Senato, cit.).

Su altri aspetti, che avrebbero invece meritato considerazione, il Comitato non si è espresso. Ad esempio non ha replicato all'invocazione da parte dei ricorrenti dell'eccessiva durata dei ricorsi interni quale conseguenza dell'obbligo di esperirli in tutti e cinque gli Stati convenuti. Dietro a questo silenzio potrebbe nascondersi una critica indiretta alla costruzione 'strategica' del ricorso, consistente nella scelta della difesa dei ricorrenti di agire nei confronti di cinque Stati per preconstituire una giustificazione al superamento della condizione di ammissibilità del previo esaurimento dei ricorsi interni. Vista la facilità con la quale il Comitato ha replicato ad alcuni degli argomenti avanzati dai ricorrenti per motivare il mancato esaurimento dei ricorsi interni, avrebbe potuto dedicare maggiore attenzione alle uniche argomentazioni giuridiche meritevoli di una seria analisi, ovvero quelle che i ricorrenti hanno sollevato nei confronti dell'inefficacia dei ricorsi interni in Turchia.

Anzitutto, come era stato dimostrato dall'Expert Report allegato al ricorso (che non è stato reso pubblico, ma i cui contenuti sono sintetizzati nel *post* pubblicato su *EJILTalk* da una delle autrici del documento, B. Çalı, "A Handy Illusion? Interpretation of the 'Unlikely to Bring Effective Relief' Limb of Article 7(e) OPIC by the CRC in Sacchi et. al.", in *EJILTalk*, 1° novembre 2021, disponibile su www.ejiltalk.org) in caso di danno ambientale tanto la *Supreme Administrative Court* turca quanto la Corte costituzionale turca riconoscono *locus standi* solo a coloro che dimostrino l'esistenza di un nesso causale stretto e personale fra il danno e il luogo dell'attività che lo ha causato. Tale nesso viene ritenuto esistere solo se i ricorrenti vivono o hanno proprietà nella località dove è situata l'attività dannosa per l'ambiente, come d'altro canto dimostrano le decisioni che la difesa della Turchia ha citato con l'opposto intento di dimostrare l'esistenza di rimedi interni accessibili ai ricorrenti. Esse hanno riguardato, infatti, ricorsi promossi da individui che lamentavano un pregiudizio in conseguenza della loro prossimità alla fonte del danno, ad esempio individui che vivevano vicino ad un fiume contaminato (Turkish Constitutional Court, *Binali Özkaradeniz and Others*, No. 2014/4686, 1/2/2018) e al di sotto di una linea elettrica ad alto voltaggio (Turkish Constitutional Court, *Ertuğrul Barka and others*, No 2014/2818, sent. del 24/1/2018). Va infine osservato che il Comitato avrebbe potuto interrogarsi sull'efficacia dei ricorsi interni previsti dall'ordinamento giuridico turco sia a causa del ben noto problema della mancata indipendenza della magistratura turca negli ultimi anni (cfr. L. Perilli, *Judicial Independence and Access to Justice*, Rapporto elaborato per conto del Tribunale dei popoli turco, in *Questione giustizia*, 15 settembre 2021, disponibile su www.questionegiustizia.it), che della brutale reazione del Governo turco nei confronti dei manifestanti che nel 2013 hanno protestato contro la decisione delle autorità pubbliche di cementificare il parco Gezi, un'area verde nel cuore di Istanbul. Quella protesta è infatti stata all'origine della vicenda giudiziaria di Osman Kavala, uno degli attivisti che la animarono, nei confronti del quale, nel settembre 2021, la Corte d'assise di Istanbul ha deciso di prolungare il periodo di detenzione deciso senza un regolare processo. Ciò è accaduto nonostante la Corte europea dei diritti dell'uomo avesse condannato la Turchia per detenzione arbitraria dell'attivista e ordinato la sua immediata scarcerazione e il Comitato dei mini-

stri abbia più volte ordinato di scarcerarlo (Corte europea dei diritti umani, *Kavala v. Turkey*, ricorso n. 28749/18, sentenza del 10 dicembre 2019; Consiglio d'Europa, Comitato dei ministri, *Supervision of Execution of Judgments of the European Court of Human Rights*, CM/Del/Dec(2021)1404/H46-2 del 12 maggio 2021; Segretariato del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, *Communication from the Applicant in the case of Kavala v. Turkey* del 28 maggio 2021, www.rm.coe.int/0900001680a2a40f). Sebbene la protesta ambientalista celasse un più profondo dissenso nei confronti della politica autoritaria del Governo turco, e la reazione dello Stato avesse il più generale obiettivo di mettere a tacere gli oppositori del Governo, la vicenda è emblematica di scelte politiche dell'Esecutivo che non tengono in adeguata considerazione la tutela dell'ambiente. Se questi fatti vengono considerati alla luce della mancanza di indipendenza della magistratura turca dall'Esecutivo, diventa ancora meno probabile che ricorsi interni volti a contestare le scelte politiche dell'Esecutivo in materia di contrasto al cambiamento climatico siano effettivi.

5. Le decisioni prese in esame sono molto innovative per l'interpretazione della nozione di giurisdizione accolta dal Comitato e molto importanti perché, accertando il mancato esaurimento dei ricorsi interni, non delegittimano i giudici nazionali, di fronte ai quali pendono o sono già stati decisi numerosissimi ricorsi volti a contestare l'inefficace azione dei governi in materia di riduzione delle emissioni di gas serra (cfr. il database del Sabin Center for Climate Change Law della Columbia Law School, www.climate.law.columbia.edu/). Non si tratta, però, di decisioni esenti da critiche. I limiti che sono stati sopra evidenziati non costituiscono infatti difetti di poco conto, da giudicare come ampiamente compensati dall'importante presa di posizione sulla nozione di giurisdizione. Anzitutto perché, come è stato già ricordato, il Comitato, pur promuovendo con coraggio una nozione funzionale di giurisdizione, ha posto le premesse perché questa sua stessa interpretazione possa essere oggetto di future diffuse contestazioni da parte degli Stati (non solo quelli convenuti davanti al Comitato) poiché ha ignorato le stime sui livelli di emissioni di gas serra provenienti dai singoli Stati per misurare il nesso causale fra danno e condotta statale. Inoltre, l'attenzione posta sull'interpretazione della nozione di giurisdizione, ha fatto perdere di vista al Comitato l'innovativa interpretazione dell'art. 3 proposta dai ricorrenti. La scarsa chiarezza sul loro *status* di vittime con riferimento a questa disposizione costituisce un'occasione persa per interpretarla, anche se *prima facie*, come inclusiva del diritto dei presenti a pretendere dalle istituzioni pubbliche la protezione delle generazioni future. Trattandosi della disposizione che riflette il 'cuore pulsante' della Convenzione, e che sintetizza la finalità protettiva dell'accordo verso individui particolarmente vulnerabili, sarebbe stato auspicabile maggiore coraggio del Comitato su questo aspetto. Infine, la deludente presa di posizione sul mancato esaurimento dei ricorsi interni almeno con riferimento alla Turchia riflette un approccio eccessivamente sbrigativo e formalistico nei confronti dell'accertamento di questo requisito di ammissibilità che, ancora una volta, non rispecchia lo spirito protettivo della Convenzione.

Laura Magi*

* Laura Magi, Professoressa associata di Diritto internazionale, nell'Università di Firenze, Dipartimento di Scienze giuridiche, Via delle Pandette 32 - 50127 Firenze, laura.magi@unifi.it