

A qualcuno (non) piace caldo. Il caso *KlimaSeniorinnen c. Svizzera* avanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo (per non tacer degli altri)¹

Alessandra Osti*

SOME (DON'T) LIKE IT HOT. THE KLIMASENIORINNEN V. SWITZERLAND CASE BEFORE THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS (TO SAY NOTHING OF THE OTHERS)

ABSTRACT: The *KlimaSeniorinnen v. Switzerland* case (on climate change) was recently heard before the Grand Chamber of the European Court of Human Rights. This case sees an association of elderly women claiming the violation of their right to life and health by the Swiss State, which has failed to reduce CO2 emissions that cause global warming and the rise of temperatures, thus exposing elderly people to a greater risk of death. This case is certainly not an isolated one. The European Court, which up to now has been rather cautious in assessing environmental cases, is now faced with several important questions that could change its role in the European context. This paper, starting from the *KlimaSeniorinnen* case, aims to offer an overview of the climate litigation before the ECtHR, highlighting the main problematic issues.

KEYWORDS: Global warming; climate change litigations; human rights; European Court of human rights; margin of appreciation

ABSTRACT: Il caso *KlimaSeniorinnen c. Svizzera* (in materia di climate change) è stato di recente discusso avanti alla Grande Camera della Corte Edu. Tale caso, in estrema sintesi, vede una associazione di donne anziane lamentare la violazione del diritto alla vita e alla salute da parte dello Stato svizzero, inadempiente nel ridurre le emissioni di CO2 che causano l'innalzamento delle temperature, esponendo così a maggiori rischi di morte le persone anziane. Quello appena descritto però, benché particolarmente interessante, non è certo un caso isolato. La Corte europea, fin qui abbastanza cauta, si trova a dover dare una risposta ad una serie di questioni importanti che potrebbero cambiare il suo ruolo in ambito europeo. Il presente contributo, partendo proprio dal caso *KlimaSeniorinnen* si propone di offrire una *overview* del contenzioso climatico avanti alla Corte edu, evidenziandone i principali nodi problematici.

PAROLE CHIAVE: Riscaldamento globale; contenzioso climatico; diritti umani; Corte europea dei diritti dell'uomo; margine di apprezzamento

* Professore Associato di Diritto Pubblico comparato, Università degli Studi di Milano. Mail: alessandra.osti@unimi.it. Il contributo è stato selezionato nell'ambito della call "Ambiente, generazioni future, animali nella Costituzione. Per uno studio sulla recente modifica costituzionale degli artt. 9 e 41 Cost." ed è stato sottoposto a referaggio.



SOMMARIO: 1. “Ieri, oggi, domani”: una breve introduzione al tema del contenzioso climatico avanti alla Corte di Strasburgo – 2. “La lunga estate calda” delle signore svizzere: Il caso *KlimaSeniorinnen* – 2.1 La posizione delle ricorrenti – 2.2 La posizione del Governo – 2.3 Un processo partecipato – 2.4 I nodi problematici – 3. “Uno, due, tre!”: Cenni sui casi *Carême* e *Duarte* tra similitudini e differenze – 4. La Corte di Strasburgo tra “ragione e sentimento”.

1. “Ieri, oggi, domani”²: una breve introduzione al tema del contenzioso climatico avanti alla Corte di Strasburgo

Nel corso degli ultimi anni il contenzioso in materia di *climate change*³ è aumentato esponenzialmente a livello globale. Se gli Stati Uniti per molti anni hanno rappresentato l’epicentro del fenomeno e una fonte di ispirazione⁴, in anni più recenti le *climate change litigations* si sono diffuse nel continente europeo e le Corti nazionali hanno iniziato a far udire la propria voce (anche autorevole) in favore della protezione del clima, complice anche (forse) il fenomeno di costituzionalizzazione ambientale⁵. Peraltro, è il caso di notare che in Europa, la prevalenza dei casi vede coinvolti principalmente attori pubblici (quali governi nazionali o locali) ai quali si imputa il mancato rispetto degli impegni climatici assunti a livello internazionale (Accordo di Parigi, Protocollo di Kyoto, Convenzione Quadro sui Cambiamenti Climatici). Tali casi, peraltro, spesso utilizzano

¹ Sia perdonato all’autrice il vezzo di nascondere (in bella vista) nel titolo un riferimento cinematografico (d’epoca) e uno letterario. In particolare, evidente è il richiamo al famoso film del 1959 “A qualcuno piace caldo” diretto da Billy Wilder (interpretato da Marilyn Monroe, Jack Lemmon e Tony Curtis), più nascosto è il riferimento al titolo del romanzo umoristico di Jerome K. Jerome, *Tre uomini in barca* (per non tacer del cane), pubblicato per la prima volta nel 1889. Anche alcuni titoli dei paragrafi contengono riferimenti a capolavori del cinema o della letteratura (britannica).

² Se ve ne fosse bisogno: *Ieri, oggi, domani* (1963) è un classico del cinema italiano, diretto da Vittorio De Sica.

³ La definizione di cosa rientri nell’ambito delle *climate change litigations* non è sempre agevole. Infatti, numerose sono le cause che non si riferiscono direttamente al cambiamento climatico pur essendo rilevanti anche in tale ambito (ci si riferisce in particolare a questioni legali che riguardano lo smaltimento dei rifiuti, la conservazione di foreste o l’inquinamento dell’aria). Tali casi possono essere classificati in via generale come *environmental cases*. Per una definizione delle *climate change litigations* si veda il rapporto delle Nazioni Unite: UNEP, *Global Climate Litigation report: 2020 Status Review*, Nairobi, 2020; si vedano altresì J. PEEL, H.M. OSOFSKY, *Climate change litigation. Annual review of law and social science*, 2020, 21-38, ma anche J. SETZER, H. NARULLA, C. HIGHAM, E. BRADEEN, *Climate change litigation in Europe. A summary report for the European Union Forum of Judges for the Environment*, dicembre 2022, disponibile on line https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2022/12/Climate-litigation-in-Europe_A-summary-report-for-the-EU-Forum-of-Judges-for-the-Environment.pdf. In materia esiste un database Climate Change Laws of the World database (CCLW) creato ed aggiornato dal Grantham Reserach Institute. Tale database è uno strumento particolarmente utile ed interessante che raccoglie (almeno tentativamente) tutti i casi concernenti il cambiamento climatico. Sul tema si veda anche M. CARDUCCI, *La ricerca dei caratteri differenziali della “giustizia climatica”*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo on line*, 43, 2, 2020, 1345 ss.

⁴ J. PEEL, H. M. OSOFSKY, *Climate change litigation: Regulatory pathways to cleaner energy*, Cambridge, 2015, 17.

⁵ Per un approfondimento sul tema del costituzionalismo ambientale si veda D. AMIRANTE, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l’Antropocene*, Bologna, 2022. L’Autore nelle battute finali del ricchissimo volume nota che a livello costituzionale si registrano alcuni esempi di costituzionalizzazione del clima, ma che in via generale le questioni climatico-ambientali si stanno facendo strada per via giurisprudenziale, affermando che «Non va negato, però, che stiamo assistendo a dei tentativi che potrebbero in futuro ampliare lo spettro delle questioni climatiche a livello costituzionale».





l'argomento dei diritti, basandosi sull'assunto che una insufficiente azione politica volta a mitigare le conseguenze del cambiamento climatico antropogenico violi diritti individuali quali il diritto alla vita, alla salute, al cibo, alla vita familiare protetti dalle Costituzioni o da trattati internazionali⁶.

Tra i casi europei più significativi e che hanno avuto una certa risonanza a livello internazionale, si ricordino qui le sentenze *Urgenda Foundation v. State of Netherland*⁷, *Commune de Grande-Synthe v. France*⁸ e, da ultimo, *Neubauer et al. v. Germany*⁹ che giungono a individuare forme di responsabilità dello Stato derivanti da obbligazioni positive dello stesso. Tali casi, pur con le loro intrinseche differenze di cui non ci si occuperà nel presente lavoro rimandando alla ricca letteratura in materia¹⁰, paiono aver in qualche modo agevolato la chiamata in causa della Corte europea dei diritti dell'uomo che, almeno fino ad oggi, non aveva ancora avuto l'opportunità di confrontarsi con il tema del cambiamento climatico, ma che in alcune occasioni si era misurata, con grande cautela ed equilibrio, con il più ampio tema ambientale¹¹.

⁶ Sul punto si veda A. PISANÒ, *Il diritto al clima. Il ruolo dei diritti nei contenziosi climatici europei*, Napoli, 2022, 191-193. Si vedano altresì J. PEEL, H. M. OSOFSKY, *A Rights Turn in Climate Change Litigation?*, in *Transnational Environmental Law*, 1, 2018, 37-67; J. H. KNOX, *Climate Change and Human Rights Law*, in *Virginia Journal of International Law*, 50, 1, 2009, 163-218; S. ATAPATTU, *Human Rights Approaches to Climate Change: Challenges and Opportunities*, London and New York, 2016; ancora C. VOIGT, *Climate Change, Human Rights and Access to Justice*, in *Journal European Environment & Planning Law*, 2019; A. SAVARESI, J. SETZER, *Rights-based litigation in the climate emergency: mapping the landscape and new knowledge frontiers*, in *Journal of Human Rights and the Environment*, 13, 1, 2022, 7-34. Peraltro, è bene notare che la relazione tra Climate Change e Human Rights è riconosciuta espressamente anche nel preambolo dell'Accordo di Parigi in cui si legge «Riconoscendo che i cambiamenti climatici sono preoccupazione comune dell'umanità, le Parti, al momento di intraprendere azioni volte a contrastarli, dovrebbero rispettare, promuovere e prendere in considerazione i loro obblighi rispettivi nei confronti dei diritti umani, del diritto alla salute, dei diritti delle popolazioni indigene, delle comunità locali, dei migranti, dei minori, delle persone con disabilità e delle persone in situazioni di vulnerabilità, nonché del diritto allo sviluppo, all'eguaglianza di genere, all'emancipazione delle donne e all'equità intergenerazionale».

⁷ Corte Suprema olandese, sentenza ECLI:NL:HR:2019:2006, del 20 dicembre 2020 (Caso *Urgenda Foundation v. State of Netherland*).

⁸ Conseil D'Etat, Sentenza 42731 del 1 luglio 2021.

⁹ Tribunale Costituzionale federale tedesco, *Neubauer et al. v Germany*, Case No. BvR 2656/18/1, BvR 78/20/1, BvR 96/20/1, BvR 288/20, 24 marzo 2021.

¹⁰ Moltissimi sono i contributi in materia e non è possibile ricordarli tutti nello spazio di questa nota. Una interessante disamina dei casi qui citati e di altri è rinvenibile nel volume di A. PISANÒ, *Il Diritto al clima*, cit. 215 ss. Si veda altresì S. BALDIN, P. VIOLA, *L'obbligazione climatica nelle aule giudiziarie. Teorie ed elementi determinanti di giustizia climatica*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 3, 2021, 597-630; C. V. GIABARDO, *Climate Change Litigation and Tort Law. Regulation Through Litigation?*, in *Diritto e Processo*, 2019. Numerosissimi sono i commenti rinvenibili sulle singole sentenze. Sul caso *Urgenda*, tra i molti, si veda I. LEIJTEN, *Human Rights vs. Insufficient Climate Action: The Urgenda Case*, in *The Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2019. Di particolare interesse sul caso tedesco si veda G. WINTER, *The Intergenerational Effect of Fundamental Rights: A Contribution of the German Federal Constitutional Court to Climate Protection*, in *Journal of Environmental Law*, 34, 2022, 209-221; F. GALLARATI, *Il contenzioso climatico di tono costituzionale: studio comparato sull'invocazione delle costituzioni nazionali nei contenziosi climatici*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2, 2022.

¹¹ Per una *overview* del contenzioso in materia ambientale avanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo si veda la pubblicazione ad opera del Consiglio d'Europa dal titolo *Manual on Human Rights and Environment*, 2022, disponibile on line all'indirizzo: <https://rm.coe.int/manual-environment-3rd-edition/1680a56197>; si veda altresì il Factsheet, a cura della Press Unit della Corte di Strasburgo, aggiornato al marzo 2023, dal titolo *Environment and the European Convention of human rights*, disponibile anch'esso on line all'indirizzo https://www.echr.coe.int/documents/fs_environment_eng.pdf. Per una lettura critica del contenzioso





I giudici di Strasburgo, infatti, nel corso degli anni si erano trovati a chiarire che nel testo della Convenzione, che pure deve essere interpretato come un *living instrument*, non esiste alcun riferimento specifico a diritti ambientali ed in particolare al diritto ad un ambiente salubre, e che, dunque, in tale materia gli articoli 2 e 8 CEDU, che garantiscono il diritto alla vita e proteggono la vita familiare e privata, possono trovare applicazione in via eccezionale solo quando un individuo sia direttamente e seriamente danneggiato dall'inquinamento acustico o da altri tipi di inquinamento¹².

Le richiamate sentenze nazionali intervenute in ambito europeo, ed in particolare la sentenza olandese *Urgenda*, abbondantemente richiamata dai ricorrenti, potrebbero però aiutare la Corte di Strasburgo a spingersi oltre la propria precedente giurisprudenza e ad adottare, in materia di cambiamento climatico, un approccio ben più elastico. Infatti, la Corte Suprema Olandese aveva riconosciuto (in via definitiva) che in tale materia fosse possibile un'azione collettiva a tutela degli interessi degli olandesi (generazione presente) e, soprattutto, aveva operato un collegamento tra il diligente adempimento dell'obbligazione climatica e il *duty of care* derivante dagli 2 e 8 CEDU (oltre che da norme interne di rango costituzionale). In tal senso l'Olanda, secondo quanto deciso dalla sua Corte di vertice, era obbligata ad assumere le *climate actions* necessarie a scongiurare un pericolo imminente ed attuale di violazione del diritto alla vita e del rispetto alla vita familiare e privata, riconoscendo come diligente adempimento una riduzione delle emissioni di gas serra del 25% entro il 2020 (proprio come richiesto dalla ricorrente *Urgenda*).

Partendo da queste basi, a breve, dunque, la Corte Edu potrebbe assumere un *leading role* nell'ambito delle *climate change litigations* decidendo a favore dei ricorrenti nelle numerose cause che sono pendenti avanti ad essa: *Verein Klimasenioren Schweiz and Others v. Switzerland* (ric. N. 53600/20), *Carême v. France* (ric. n. 7189/21), *Duarte Agostinho and Others v. Portugal and 32 other States* (ric. n. 39371/20), *Uricchiov v. Italy and 32 other States* (ric. n. 14615/21), *De Conto v. Italy and 32 other States* (ric. n. 14620/21), *Mullner v. Austria* (ric. n. 18859/21), *Greenpeace Nordic and others v. Norway* (ric. n. 34068/21), *Soubeste and four other applications v. Austria and 11 Other States* (ric. nn. 31925/22, 31932/22, 31938/22, 31943/22 and 31947/22), *Engels v. Germany* (ric. n. 46906/22)¹³. Cosa questa che sarebbe dirompente per almeno due ordini di ragioni: *in primis*, perché tali pronunce potrebbero avere un effetto domino, andando ad impattare sulle *climate actions* di ben 46 Stati (Alte Parti Contraenti del sistema convenzionale); *in secundis*, perché si verrebbe a creare un sistema giurisdizionale europeo in materia di *climate litigations* senza precedenti. Tuttavia, l'uso del condizionale è d'obbligo perché numerosi sono gli ostacoli che si frappongono ad una decisione di ammissibilità e (ancor più) al riconoscimento di una violazione delle norme convenzionali da parte dei giudici di Strasburgo.

ambientale di fronte alla Corte Edu si veda S. THEIL, *Towards the Environmental Minimum: Environmental Protection through Human Rights*, Cambridge, 2021 ed ivi in particolare la parte II del volume. Si veda inoltre O. PEDERSEN, *The European Court of Human Rights and International Environmental Law*, in J. KNOX, R. PEJAN (a cura di), *The Human Right to a Healthy Environment*, Cambridge, 2018, 86-96.

¹² In tema si vedano *Hatton and others v. UK*, n. 36022/97, 8 luglio 2003, par. 96 e *Greenpeace v. Germany*, n. 18215/06, 12 maggio 2009.

¹³ L'elenco delle questioni in materia è rinvenibile on line nel factsheet pubblicato ad opera della Press Unit della Corte di Strasburgo: https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Climate_change_ENG.pdf.





La Corte Edu, pienamente cosciente della delicatezza del tema e della improrogabilità di una sua decisione in materia, nel febbraio del 2023, ha deciso il proprio piano d'azione e ha fissato al 29 marzo 2023 le prime due udienze di discussione avanti alla Grande Camera (i casi *KlimaSeniorinnen* e *Carême*) e ha altresì calendarizzato la discussione del caso *Duarte Agostinho* al 27 settembre 2023, rimandando l'esame delle altre sette cause pendenti in materia, in attesa della decisione della Grande Camera sulle prime tre questioni.

Il presente lavoro, pur senza la pretesa di predire l'esito dei giudizi pendenti (anche se si azzarderà una ipotesi), muove proprio dalla prima delle cause udite dalla Corte Edu, il caso *Verein KlimaSeniorinnen* (pur con qualche cenno alle altre cause) per cercare di comprendere quali siano le principali problematiche sottese e le questioni su cui i giudici di Strasburgo sono chiamati a dare una risposta e si propone altresì di indagare, più in generale, il fondamentale e delicato intreccio tra politica e corti nelle *climate change litigations*.

2. “La lunga estate calda”¹⁴ delle signore svizzere: Il caso *KlimaSeniorinnen*

Il 29 marzo 2023 si è tenuta avanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo l'udienza pubblica per la discussione del caso *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland* (ric. n. 536000/20). Come già anticipato *supra*, si tratta di una questione che non era ancora stata dibattuta avanti la Corte di Strasburgo, urgente e che, in qualsiasi modo verrà decisa, avrà un impatto sui numerosi casi che devono essere valutati a livello nazionale e che concernono «the specific and unprecedented human rights violations originating from climate impacts»¹⁵. Vale pertanto la pena soffermarsi sulle posizioni delle parti, così come espresse in udienza e risultanti dai documenti depositati¹⁶, al fine di meglio comprendere la questione giuridica in discussione e poter effettuare alcune valutazioni di carattere più generale, includendo anche le altre due cause che verranno probabilmente decise contemporaneamente e cioè, come già ricordato, il caso *Carême* e il caso *Duarte Agostinho*.

2.1. La posizione delle ricorrenti

Le ricorrenti sono la *KlimaSeniorinnen Schweiz*, una associazione di cui fanno parte circa 1800 donne anziane, nonché individualmente quattro donne di età compresa tra i 78 e gli 89 anni. Le ricorrenti lamentano che il loro diritto alla vita e il diritto al rispetto alla vita privata e familiare sono direttamente e duramente compromessi dal cambiamento climatico e, in particolare, dall'aumento delle temperature che si verifica soprattutto nella stagione estiva, sempre con maggiore frequenza ed intensità. Le alte temperature non solo aumentano il rischio di morte prematura, con particolare riferimento alla

¹⁴ Continuando con alcuni riferimenti “fuori contesto”, il titolo del presente paragrafo richiama un altro grande classico del cinema americano: “La lunga estate calda”, film del 1958 con protagonisti celebri come Paul Newman, Joanne Woodward e Orson Wells.

¹⁵ Tale affermazione è rinvenibile nella lettera di accompagnamento con cui viene trasmesso il ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo.

¹⁶ L'udienza, di una durata di quasi 3 ore, è disponibile on line sul sito della Corte di Strasburgo all'indirizzo https://echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=hearings&w=5360020_29032023&language=en&c=&py=2023. Tutti i documenti del processo sono rinvenibili sul sito dell'associazione *KlimaSeniorinnen Schweiz* all'indirizzo <https://www.klimasenioren.ch/drittparteien-interventionen/>.





categoria delle donne anziane di cui esse fanno parte, ma anche aggravano le loro condizioni di salute e le patologie di cui soffrono. Inoltre, durante la stagione estiva, le ricorrenti si trovano costrette, proprio a causa del clima, a condurre una vita di isolamento sociale, cosa questa che impatta negativamente sulla loro salute mentale, provocando un aumento di ansia e tristezza ricollegabili alla solitudine cui sono costrette per proteggere la propria vita. Secondo le ricorrenti il governo svizzero ha mancato (e continua a mancare) di mettere in atto tutte le misure necessarie per proteggere i diritti delle ricorrenti. In particolare, esse si riferiscono alla necessaria riduzione delle emissioni di gas serra, in linea con gli obblighi internazionali e con le indicazioni che provengono dal mondo scientifico, in grado di mitigare la tendenza di aumento delle temperature. Secondo le ricorrenti, che basano le proprie asunzioni su prove scientifiche, rispettare il limite fissato dall'Accordo di Parigi, il quale prevede come necessaria una riduzione di concentrazione di CO₂ tale da limitare l'aumento della temperatura a 1,5° – 2° C, avrebbe come conseguenza una significativa riduzione delle morti premature, connesse con le alte temperature, che colpiscono in modo particolare (ancorché certo non esclusivo) la categoria delle donne anziane.

Su tali basi le ricorrenti chiedono che la Svizzera, inadempiente rispetto all'obbligazione climatica, venga condannata per violazione degli artt. 2 e 8 CEDU, ma, sotto altro profilo, lamentano anche la violazione dell'art. 6 (1) CEDU in quanto non è stato loro garantito un effettivo accesso alla giustizia a livello statale. Infatti, i ricorsi introdotti in patria sono sempre stati considerati inammissibili e le Corti adite non sono mai giunte a giudicare la questione nel merito sulla base, sempre secondo le ricorrenti, di erronei presupposti (quali il fatto che c'è ancora tempo per contrastare il cambiamento climatico o che le appellanti non potevano essere considerate vittime, perché gli effetti del riscaldamento globale non le riguardano in modo esclusivo e neppure diretto)¹⁷. Per le medesime ragioni le ricorrenti invocano anche la violazione dell'art 13, in congiunzione con gli artt. 2 e 8 CEDU.

2.2. La posizione del Governo

Come è ovvio il Governo svizzero resiste alle pretese delle ricorrenti, pur riconoscendo l'innegabile importanza del problema in esame: «global warming is a global phenomenon, which undoubtedly represent one of the greatest challenges to mankind [... omissis] Given the seriousness of the current situation and the worrying prospects for the future, there is a real urgency to the need to adopt and implement a series of effective measures to combat this phenomenon and minimise its effects. Only resolute action by all States, combined with changes in behaviour by private actors and by all citizens, will enable us to find lasting solutions to this challenge»¹⁸.

La Svizzera, però, a detta della sua difesa tecnica, si è da sempre impegnata attivamente nel combattere il riscaldamento globale tanto che aveva realizzato una revisione del *CO₂ Act* finalizzata a ridurre, entro il 2030, le emissioni di gas serra del 50% rispetto ai livelli del 1990. Tuttavia, nel 2021 tale legge

¹⁷ Per una dettagliata analisi dei ricorsi promossi dall'associazione KlimaSeniorinnen a livello nazionale, ma non solo, si veda C.C. BÄHR, U. BRUNNER, K. CASPER, S. H. LUSTIG, *KlimaSeniorinnen: Lessons from Swiss senior women's case for future climate change*, in *Journal of Human Rights and Environment*, 9, 2, 2018, 194 ss.

¹⁸ Così si legge nel documento stilato dal Governo svizzero e depositato in data 16 luglio 2021. Tale documento, redatto in lingua francese, è disponibile in una traduzione inglese (ancorché non ufficiale) sul sito del Global Climate Change Litigation database. Tali considerazioni, pur con qualche variazione linguistica, hanno anche rappresentato la premessa introduttiva dell'intervento orale del Governo nell'udienza pubblica del 29 marzo 2023.





è stata avversata dalla popolazione svizzera attraverso lo strumento referendario. La Svizzera non è comunque rimasta priva di una protezione, essendo rimasto il vigore il precedente *CO2 Act* (certo meno ambizioso nei suoi obiettivi).

Il resistente, tuttavia, afferma con forza che il sistema convenzionale non può essere il luogo dove discutere (né tanto meno decidere) le politiche nazionali per combattere il riscaldamento globale: ciò, infatti, andrebbe contro al principio di sussidiarietà espressamente richiamato nella Convenzione a seguito dell'entrata in vigore del Protocollo 15 alla Convenzione. Il sistema politico svizzero, con i suoi meccanismi democratici che coinvolgono il governo, il Parlamento e il popolo, rappresenta l'unico luogo deputato a scegliere quali misure implementare per combattere il riscaldamento globale. Un intervento della Corte in tale ambito, infatti, potrebbe creare tensioni sociali e rendere vano il dibattito democratico volto a cercare una soluzione politica condivisa e trasformerebbe la Corte Edu in una Corte suprema dell'ambiente, pur non essendo la stessa competente ad imporre la conformità con trattati internazionali diversi dalla Convenzione stessa. Inoltre, anche per la complessità tecnica della materia, il Governo svizzero non ritiene possibile né opportuno che la Corte utilizzi lo strumento delle *general measures* ex art. 46 CEDU.

Svolte queste premesse di carattere generale, il governo svizzero ritiene, comunque, che il ricorso sia inammissibile per la mancanza dello *status* di vittima delle ricorrenti ai sensi dell'art 34 CEDU. Quanto all'associazione, infatti, il Governo svizzero fa riferimento a quanto già affermato dalla Corte di Strasburgo allorché ha statuito che nella Convenzione esistono alcuni diritti (in particolare quelli contenuti negli artt. 2, 3 e 5) che per la loro stessa natura non possono essere esercitati da associazioni. Inoltre, le ricorrenti individuali non possono provare l'esistenza di un sufficiente nesso causale tra l'aggravarsi delle loro condizioni di salute e le omissioni o le insufficienti azioni governative. È evidente, secondo il Governo, che le ricorrenti vogliono in realtà proteggere non tanto un diritto individuale, ma piuttosto un interesse collettivo di una particolare categoria di persone vulnerabili (le donne anziane) che subiscono in modo particolare (ancorché non esclusivo esistendo altre categorie di soggetti fragili) gli effetti negativi del riscaldamento globale e dell'innalzamento delle temperature nei mesi estivi. Tuttavia, un simile intento non trova protezione entro il sistema convenzionale che non ammette le *actio popularis*¹⁹.

L'unica apertura all'ammissibilità (con riferimento anche al merito) da parte del Governo concerne le ricorrenti individuali nel contesto della allegata violazione degli artt. 6 e 13 Cedu (accesso alla giustizia e diritto ad un ricorso effettivo). Tuttavia, il Governo chiarisce, in udienza, che nella denegata ipotesi in cui venga riconosciuta una violazione dell'art. 6 CEDU, in base al principio di sussidiarietà, spetterà poi alle corti nazionali procedere alla valutazione nel merito.

2.3. Un processo partecipato

Il quadro sin qui delineato ci mostra le differenti posizioni delle parti, nonché la complessità delle istanze cui la Corte di Strasburgo è chiamata a dare una risposta. Ma questo quadro, per essere completo, non può dimenticare i numerosi interventi di terze parti che sono stati autorizzati dalla Corte

¹⁹ Sul punto si vedano tra le altre le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo *Cordella and others v. Italy* (ric. n. 54414/13), par. 99; *Perez v. France* [GC], (ric. n. 47287/99), par. 70; *Di Sarno and others v. Italy* (ric. n. 30765/08), par. 80.





Edu: in particolare, intervengono nel procedimento 8 governi nazionali²⁰ e 15 tra persone e organizzazioni non governative²¹. Il numero elevato di interventi, ben fa comprendere l'interesse generalizzato per il tema e potrebbe, sotto certi punti di vista, contribuire ad aumentare la pressione nei confronti dei giudici. Come è abbastanza ovvio immaginare, gli interventi dei governi sono tutti coerenti e rappresentano una posizione unitaria (pur ponendo l'accento su diversi elementi) contraria all'ammissibilità del ricorso e all'accoglimento dello stesso. All'opposto, gli interventi ascrivibili alla società civile auspicano tutti che la Corte di Strasburgo dia una risposta concreta ad un problema reale e che non è più possibile ignorare: «The science is clear: climate change has widespread and dramatic negative impacts on the lives and livelihoods of individuals and community worldwide, and it is absolutely necessary that international community and individual nations, drastically and in short order reduce GHG emissions».

2.4. I nodi problematici

In udienza, le parti ricorrenti chiariscono che non si chiede alla Corte di limitare il margine di apprezzamento delle Alte Parti contraenti: infatti, spetterà al singolo Stato scegliere quali misure adottare in concreto, ma si chiede che la Corte riconosca il collegamento tra diritti umani e cambiamento climatico e che stabilisca altresì quale è il *target*, da raggiungere per ottenere un efficace contrasto al cambiamento climatico, che costituisce l'obbligazione climatica cui gli Stati sono vincolati. Una simile posizione tocca uno degli aspetti più problematici dell'intero caso, come ben sottolineato dall'intervento scritto del Governo lettone: «whether an individual can derive a right, and thus a vertical obligation for States parties to the above international treaties (n.d.r. ci si riferisce qui in particolare al Paris Agreement) which expressly establish horizontal obligations among States parties to those instruments, to adopt a particular set of measures to tackle climate change and mitigate its consequences»²². Anche perché, come ha fatto notare in udienza il governo irlandese, il rischio sarebbe quello di avere un trattamento differenziato (e più gravoso) per i Paesi che sono parte del sistema convenzionale, lasciando "impuniti" i Paesi che, pur avendo sottoscritto l'Accordo di Parigi, non sono vincolati dalla Convenzione Edu.

²⁰ Ammessi dalla Corte Edu a produrre interventi scritti sono stati in particolare: il governo irlandese, italiano, austriaco, norvegese, lettone, portoghese, slovacco, romeno. Il governo irlandese è stato anche autorizzato ad intervenire oralmente in udienza.

²¹ In particolare, la Corte Edu ha ammesso il deposito di interventi scritti a: United Nations High Commissioner for Human Rights 2018-2022, Michelle Bachelet; United Nations Special Rapporteur on toxics and human rights, Marcos A. Orellana and United Nations Special Rapporteur on human rights and the environment, David R. Boyd; the Independent Expert on the enjoyment of all human rights by older persons, Claudia Mahler; International Commission of Jurists (ICJ); European Network of National Human Rights Institutions (ENNHRI); International Network for Economic, Social and Cultural Rights (ESCR-Net); Human Rights Centre of Ghent University; Evelyne Schmid and Véronique Boillet, University of Lausanne; Sonia I. Seneviratne and Andreas Fischlin; Global Justice Clinic; the Climate Litigation Accelerator (CLX) at New York University School of Law; Christina Voigt; ClientEarth; Our Children's Trust (OCT); Oxfam; Centre for Climate Repair at Cambridge; Centre for Child Law at University of Pretoria; Claus Beisbart, Thomas Frölicher, Martin Grosjean, Karin Ingold, Fortunat Joos, Jörg Künzli, Christoph Raible, Thomas Stocker, Ana M. Vicedo-Cabrera, Ralph Winkler, Judith Wyttenbach and Charlotte Blattner, University of Bern; Center for International Environmental Law (CIEL); Margaretha Wewerinke-Singh; Sabin Center for Climate Change Law; Germanwatch; Greenpeace Germany; Scientists for Future.

²² Vd. Third Party Observations of the Government of the Republic of Latvia, par. 15.





Certo è che l'utilizzo di strumenti internazionali nell'interpretazione della Convenzione, non rappresenta certo una novità nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo. In base alla «living instrument doctrine»²³ la Convenzione Edu è un *living instrument* e in quanto tale necessita di essere interpretata alla luce delle condizioni attuali, tenendo in considerazione, a fini interpretativi, non solo l'evoluzione delle norme nazionali, ma anche di quelle internazionali²⁴. A titolo esemplificativo, è possibile ricordare che l'utilizzo di una simile dottrina ha consentito alla Corte edu di interpretare l'articolo 8 CEDU alla luce della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989 e della Convenzione europea sull'adozione dei minori del 24 aprile 1967²⁵. In un altro caso, la Corte, al fine di stabilire l'esistenza di un obbligo positivo dello Stato relativo al «divieto di schiavitù domestica», ha preso in considerazione le disposizioni della Convenzione OIL sul lavoro forzato, nonché la Convenzione delle Nazioni Unite sull'abolizione della schiavitù, della tratta degli schiavi e delle istituzioni e pratiche analoghe alla schiavitù e la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo²⁶. Nella sentenza *Soering v. United Kingdom*, la Corte ha poi preso in considerazione i principi stabiliti da testi internazionali per sviluppare la propria giurisprudenza relativa all'articolo 3 CEDU in materia di estradizione verso Paesi terzi. Gli esempi potrebbero certo continuare. Se, dunque, la Corte apre lo sguardo sino ad abbracciare le norme internazionali nel cui orizzonte di senso interpreta la Convenzione, è anche vero che tale potere non è illimitato e dovrebbe essere utilizzato solo per interpretare «precise obligations that the substantive provisions of the Convention impose on Contracting States»²⁷. Cosa questa che nel caso di specie potrebbe essere problematica perché, come visto *supra*, non esiste in Convenzione un diritto ad un ambiente «salubre» e l'art. 8 CEDU è stato sin qui utilizzato solo nei casi in cui un individuo era seriamente e direttamente colpito dal rumore o altra forma di inquinamento.

Molti altri risultano essere i nodi problematici relativi al caso in esame, come si evince anche dalle domande che alcuni giudici di Strasburgo hanno rivolto alle parti durante l'udienza pubblica. In particolare, come emerso anche nella descrizione delle posizioni delle parti, ci si riferisce allo *status* di vittima delle ricorrenti. Da un lato, per quanto riguarda l'associazione *KlimaSeniorinnen* è necessario prendere una posizione sulla possibilità che un ricorrente «collettivo» possa essere considerato vittima (anche solo potenziale) ai sensi della Convenzione, oppure se si rientri nell'ipotesi, sin qui vietata, di *actio popularis*²⁸. Dall'altro lato, con riferimento alle singole ricorrenti, sarà necessario accertare l'esistenza di un nesso causale tra l'aggravarsi delle patologie di cui esse sono affette e l'insufficiente azione del governo per la limitazione degli effetti del riscaldamento globale. Non si mette in dubbio che esista

²³ L'elaborazione di questa dottrina risale alla decisione della causa *Tyrer v. the United Kingdom*, 25 Aprile 1978. Si veda in particolare il par. 31. Per un approfondimento sul punto si suggerisce la lettura di E. BJORGE, *The Convention as a Living Instrument: Rooted in the Past, Looking to the Future*, in *Human Rights Law Journal*, 36, 7-12, 2017, 243 ss.

²⁴ Corte europea dei diritti dell'uomo, *Demir and Baykara v. Turkey* (ric. N. 34503/97), Grande Camera, sentenza del 12 novembre 2008, par. 68.

²⁵ cfr. *Pini e altri c. Romania*, (ric. nn. 78028/01 e 78030/01), par. da 139 a 144.

²⁶ cfr. *Siliadin c. Francia*, n. 73316/01, §§ 139 e 144.

²⁷ *Demir and Baykara v. Turkey*, par. 69.

²⁸ Sul punto di particolare interesse è la domanda verbalizzata dalla Presidente O'Leary che ha specificamente chiesto alle parti la loro opinione su un possibile mutamento giurisprudenziale relativamente allo *status* di vittima in ambito ambientale o climatico, finalizzato ad ammettere che le associazioni possano farsi portavoce di collettività che considerano lesi i propri diritti convenzionali.





un collegamento scientificamente avvalorato tra il cambiamento climatico e l'aggravarsi di alcune patologie, specialmente con riferimento a soggetti particolarmente vulnerabili. Tuttavia, è lecito domandarsi se sia possibile dimostrare che non si sarebbe prodotto alcun peggioramento nelle condizioni di salute delle ricorrenti se il Governo svizzero avesse meglio adempiuto ai suoi obblighi internazionali. O, ancora, se sia possibile provare che le estati sarebbero state più miti, a fronte di una riduzione delle emissioni di gas serra, in maniera sufficiente ad evitare il lamentato isolamento sociale delle ricorrenti. Dare una risposta a tali interrogativi è sicuramente molto difficile anche perché, come sottolineato da tutte le parti processuali, quello del cambiamento climatico è un problema globale, in cui certo ognuno deve contribuire facendo la propria parte, ma questa da sola non è in grado di invertire la tendenza all'innalzamento delle temperature, benché ovviamente rimanga doverosa e capace di produrre effetti positivi.

3. “Uno, due, tre!”²⁹: Cenni sui casi *Carême* e *Duarte* tra similitudini e differenze

Il caso *KlimaSeniorinnen* qui analizzato è, come già detto, solo uno dei tre casi che verranno decisi, probabilmente entro l'anno, dalla Corte di Strasburgo. Benché tutti e tre i casi si fondino sul medesimo assunto (cioè l'esistenza di obbligazione degli Stati ad attuare azioni mitigative volte al contrasto del cambiamento climatico dal cui inadempimento discenderebbe la violazione di alcuni diritti convenzionali), essi presentano anche alcune specificità che meritano qui di essere brevemente considerate.

La seconda udienza del 29 marzo scorso vedeva come ricorrente Damien Carême, oggi deputato europeo per Europe Écologie-Les Verts (EELV) ed ex sindaco di Grande-Synthe, piccolo comune costiero nel nord della Francia. Nel 2019, il signor Carême aveva presentato, a nome proprio e in qualità di sindaco, un ricorso al Consiglio di Stato contro il Governo francese per inazione climatica, lamentando che il suo comune, situato sulla costa, rischiava di essere sommerso per effetto del possibile innalzamento del livello del mare conseguente al riscaldamento globale. Il massimo tribunale amministrativo aveva accolto il ricorso del signor Carême, ma solo nella sua veste istituzionale di Sindaco, e aveva ordinato al Governo francese di adottare tutte le misure utili per frenare la curva delle emissioni di gas serra al fine di rispettare gli obiettivi dell'Accordo di Parigi, concedendo allo stesso un termine di nove mesi. Il ricorso dell'onorevole Carême a proprio nome però veniva respinto, ed è proprio da questo rifiuto che origina il ricorso avanti alla Corte edu. Ricorso che, a dire il vero, non pare particolarmente *appealing* né per la società civile né per i governi nazionali, di cui infatti mancano gli interventi ad *adiuvandum*. Si tratta, come si evincerà a breve, di un caso tutto sommato debole e alquanto meno problematico del caso *KlimaSeniorinnen*. Il signor Carême, in particolare, sostiene che il fallimento della Francia nell'adottare le misure necessarie per raggiungere gli obiettivi di contenimento del cambiamento climatico lo riguarda direttamente in quanto aumenta il rischio che la sua casa sia colpita dall'innalzamento del livello del mare e in quanto riguarda le sue condizioni di salute essendo lo stesso affetto da asma. Tuttavia, la difesa del Governo evidenzia come tale ricorso nasconda in realtà una *actio popularis* volta a proteggere gli interessi generali degli abitanti del comune di Grande-Synthe e come tale sia inammissibile. Inoltre, le condizioni di salute non erano mai state segnalate nella causa dibattuta avanti al Consiglio di Stato e, dunque, non possono essere tenute in considerazione nel caso di fronte alla

²⁹ Ancora una volta il titolo contiene il riferimento ad un celebre film commedia di Billy Wilder del 1961.



Corte edu. Oltre a ciò, anche il riferimento al rischio che la propria casa possa divenire inutilizzabile a causa dell'innalzamento del livello del mare, pare essere inconsistente: da un lato, si tratta di un rischio solo potenziale e remoto nel tempo, dall'altro lato non esistono elementi in grado di evidenziare in che modo, oggi, il ricorrente possa essere limitato nel godimento della sua abitazione. Peraltro, come suggerito dalle domande dei giudici, emerge una certa perplessità circa l'effettivo domicilio del ricorrente e dunque l'effettivo godimento dell'abitazione che il ricorrente ritiene possa divenire inagibile, in un futuro non vicinissimo, a causa dell'innalzamento del livello del mare. Ma l'elemento che più di tutti rende questo caso particolarmente fragile, e differente rispetto a quello svizzero di cui si è trattato nel precedente paragrafo, riguarda il fatto che qui abbiamo una pronuncia del Consiglio di Stato, ancorché resa a favore del Comune di Grande-Synthe e non dei suoi abitanti individualmente. Il Consiglio di Stato, come già ricordato, ha ordinato al Governo francese, nel luglio 2021, di mettere in atto tutte le misure necessarie per frenare la curva delle emissioni di gas serra al fine di rispettare gli obiettivi dell'Accordo di Parigi e, in particolare, di ottenere una riduzione del 40% delle emissioni entro il 2030, rispetto al 1990. Il *follow up* di tale pronuncia è ancora all'esame del Consiglio di Stato. Elementi questi che non paiono neutri, come evidenziato dalla Presidente O'Leary nella formulazione di un quesito alla parte ricorrente. Orbene, in tal caso, il principio di sussidiarietà potrebbe certo ispirare la decisione della Corte di Strasburgo, anche perché, diversamente, una sua decisione finirebbe per sovrapporsi nei contenuti a quella nazionale del Consiglio di Stato che, benché resa a favore di un soggetto differente, riguarderebbe la medesima questione.

Passando ora al ricorso *Duarte Agostinho*, la cui udienza è fissata alla fine di settembre, è bene chiarire, sin da subito, che esso presenta alcune specificità tali da renderlo, senza dubbio, il più problematico dei tre. Non è infatti un caso che la Corte lo abbia calendarizzato per ultimo, nonostante fosse in realtà il primo ad essere presentato.

I ricorrenti, capitanati da Claudia Duarte Agostinho, sono sei giovanissimi ragazzi portoghesi (tutti di età tra i 12 e i 21 anni al momento della presentazione del ricorso) che chiamano in giudizio avanti alla Corte edu non solo il proprio Stato, ma ben 32 altri Stati³⁰ aderenti al Consiglio d'Europa che sono considerati i principali emettitori di gas climalteranti, lamentando (anche in questo caso) la violazione degli articoli 2 e 8 e 14 Cedu. Secondo i ricorrenti le politiche adottate dagli Stati, sia singolarmente che collettivamente considerati, sono lontane dall'aver prodotto effetti utili al raggiungimento di quel *target* di stabilizzazione della temperatura entro 1,5° C rispetto ai valori preindustriali, definito dall'Accordo di Parigi e, di conseguenza, dato per scientificamente provato il nesso causale tra cambiamento climatico e diritti umani, ogni singolo Stato è responsabile per aver violato tale obbligazione positiva posta a tutela del diritto alla vita, alla salute e al rispetto della vita familiare e privata di cui agli artt. 2 e 8 della Cedu.

Di particolare interesse risulta anche il richiamo al principio di non discriminazione di cui all'art. 14 della Convenzione: i ricorrenti sostengono, infatti, che gli effetti nocivi del cambiamento climatico e l'inefficacia delle azioni governative inciderebbero negativamente sulle loro condizioni di salute rendendole peggiori di quelle garantite alla generazione precedente. In tal modo l'art. 14 Cedu diviene il

³⁰ Oltre al Portogallo si tratta di Austria, Belgio, Bulgaria, Svizzera, Cipro, Repubblica Ceca, Germania, Danimarca, Spagna, Estonia, Finlandia, Francia, Regno Unito, Grecia, Croazia, Ungheria, Irlanda, Italia, Lituania, Lussemburgo, Lettonia, Malta, Olanda, Norvegia, Polonia, Romania, Russia, Slovacchia, Slovenia, Svezia, Turchia, Ucraina.





viatico per cercare di introdurre un elemento ulteriore e cioè il riconoscimento di un diritto delle generazioni future (di cui peraltro è anche difficile una definizione) a non essere trattate in maniera peggiore rispetto a quelle presenti e passate, creando però un paradosso valutativo che tiene in considerazione solo gli elementi negativi, senza alcun apprezzamento di quelle che sono, invece, le migliori generali (si pensi al progresso medico, ai progressi in termini igienici, etc.)³¹.

L'elemento sicuramente più prorompente riguarda, però, l'invocazione della giurisdizione extra territoriale: ci si trova, infatti, davanti ad una denuncia che richiama, più delle altre, l'aspetto globale della questione climatica tanto da rivolgersi nei confronti di ben 33 Stati responsabili del cambiamento climatico antropogenico e dei suoi effetti nocivi, sia in proprio che collettivamente. I ricorrenti giustificano tale scelta in base al fatto che tutti gli Stati parte della Convenzione sono obbligati a garantire i diritti protetti dalla CEDU e che sono responsabili per le azioni attuate entro i confini statali, produttive di effetti lesivi oltre i confini nazionali, in applicazione della giurisdizione extraterritoriale ex art. 1 CEDU³². Ma davvero la Corte di Strasburgo potrà utilizzare il concetto di giurisdizione extra territoriale, impiegato sin qui in contesti ben differenti da quello climatico? Questo risulta, senza dubbio, l'elemento di maggiore problematicità che la Corte si troverà ad affrontare.

4. La Corte di Strasburgo tra “ragione e sentimento”³³

Avendo chiarito tutte le problematiche connesse con i casi all'esame della Corte, pare davvero difficile azzardare una previsione sul possibile contenuto delle sentenze che verranno emanate, probabilmente entro la fine del 2023. Non si esclude (anzi a dire il vero questa è la soluzione che si ipotizza) che i giudici di Strasburgo possano cedere alla tentazione di farsi arbitri del contenzioso climatico, pur con vari distinguo e cercando una soluzione bilanciata.

Ma una simile decisione parrebbe comunque più ispirata dal “sentimento” che dalla “ragione”. Basta ascoltare le prime parole dell'intervento dell'avvocato dell'European Network of HR Institutions (EN-NHRI) nell'ambito dell'udienza *KlimaSeniorinnen*, per comprendere come la scelta si giochi proprio tra ragione e sentimento: «few people have it in their power to change the course of history. You do.». Si chiede alla Corte di usare il proprio potere per proteggere gli individui più vulnerabili contro un crescente ed irreversibile danno climatico. Si ribadisce che non c'è più tempo. E si ricordano le parole del

³¹ Interessante e a tratti controcorrente si veda S. HUMPHREYS, *Against Future Generations*, in *The European Journal of International Law*, 33, 4, 2022.

³² Per una *overview* sui casi in cui la Corte di Strasburgo ha utilizzato il concetto di giurisdizione extraterritoriale si veda il factsheet realizzato dalla Press Unit della Corte edu disponibile all'indirizzo: https://www.echr.coe.int/documents/fs_extra-territorial_jurisdiction_eng.pdf. Si veda inoltre la Guide on Article 1 of the European Convention on Human Rights. Obligation to respect human rights. Concepts of “jurisdiction” and imputability, pubblicata il 31 Agosto 2022 ad opera del Registry della Corte Edu e disponibile on line: https://www.echr.coe.int/documents/guide_art_1_eng.pdf. Sul tema si vedano anche alcuni interessanti contributi: C. MALLORY, *A second coming of extraterritorial jurisdiction at the European Court of Human Rights?*, in *Questions of International Law*, 82, 2021, 31-51; S. BESSON, *The Extraterritoriality of the European Convention on Human Rights: Why Human Rights Depend on Jurisdiction and What Jurisdiction Amounts to*, in *Leiden Journal of International Law*, 25, 4, 2012, 857-884; A. DEMETRIADES, *Reconceptualising extraterritoriality under the ECHR as concurrent responsibility: the case for a principled and tailored approach*, in *European journal of legal studies*, 12, 1, 2020, 157-194.

³³ Il riferimento qui è al romanzo di Jane Austen, *Ragione e Sentimento*, pubblicato per la prima volta nel 1811.



preambolo dello Statuto del Consiglio d'Europa che suggeriscono che l'istituzione stessa della Corte edu sia stata voluta per la «conservazione della società umana e della civiltà»³⁴, suggerendo che, se si vuole proteggere l'umanità, è necessario iniziare ad agire oggi e che, a fronte di una risposta insufficiente da parte dei governi nazionali, la via giurisdizionale rappresenta la migliore soluzione del problema. Certo non mancano argomentazioni giuridiche a sostegno di tale posizione. Inoltre, il richiamo alle pronunce che in Europa hanno iniziato a riconoscere una obbligazione positiva in capo allo Stato dalla cui inosservanza discende la violazione del diritto alla vita o del rispetto alla vita familiare e privata (e in particolare la sentenza *Urgenda* ampiamente richiamata dai ricorrenti), potrebbe rappresentare un ottimo viatico perché la Corte Edu compia un passo nella medesima direzione. Anche perché quello climatico è un problema globale (e non meramente nazionale) e una decisione di accoglimento delle istanze dei ricorrenti da parte dei giudici di Strasburgo sarebbe potenzialmente in grado di produrre un effetto domino capace di influenzare le 46 Alte Parti contraenti.

All'opposto, però, come ben suggerito dall'intervento del Governo irlandese (sempre nell'ambito dell'udienza *KlimaSeniorinnen*), una decisione ispirata unicamente al criterio della "ragione" dovrebbe orientare la Corte nel senso di rigettare le questioni prospettate, sia sotto il profilo dell'ammissibilità che del merito. Infatti, ciò che viene chiesto alla Corte è di estendere lo scopo della Convenzione e, conseguentemente, il ruolo della Corte stessa. Cosa questa che, in astratto, non sarebbe ontologicamente impossibile, proprio in virtù della richiamata dottrina del *living instrument*. Le parti concordano sul fatto (evidente a tutti) che la questione del cambiamento climatico richieda una soluzione urgente, non più prorogabile ed un impegno fattivo da parte dei governi nazionali. Ma non è possibile, secondo la posizione dei governi nazionali, lasciare una simile risposta alla Corte. Infatti, non è possibile (né opportuno) *bypassare* il processo democratico attraverso il quale le *climate actions* devono essere assunte al fine di poter essere legittime e soprattutto efficaci³⁵. Quella climatica è, infatti, una sfera di intervento difficile non solo dal punto di vista tecnico, ma anche sociale. Se la Corte intervenisse anche solo stabilendo quelli che sono i *target* che necessariamente devono essere raggiunti dagli Stati nazionali, ridurrebbe il margine di apprezzamento degli stessi fino a renderlo evanescente, dimenticando che uno dei fondamenti del sistema convenzionale poggia proprio sull'*effective political democracy* e sul ruolo sussidiario della Corte³⁶. Le azioni necessarie per combattere il fenomeno del *climate change* si basano su una complessa articolazione di politiche legislative basate su conoscenze tecnico-scientifiche e implicano scelte economicamente, socialmente e politicamente difficili che producono effetti sull'intera comunità, sulle aziende e sugli individui. È pertanto necessario tenere in considerazione gli interessi di tutti i gruppi sociali coinvolti, cosa questa che non può essere fatta dalla Corte il cui compito è invece quello di rispondere all'istanza portata avanti da un unico soggetto vulnerabile (ancorché esso sia portatore di interessi di una certa collettività), spesso peraltro nell'ambito di una *strategic litigation*. È infatti importante considerare che la richiesta di intervento rivolta alle Corti (e da

³⁴ Vd. Statute of the Council of Europe, Londra, 5 maggio 1949.

³⁵ Sul tema del rapporto tra climate litigations e azione politica si veda L. MAGI, *Giustizia Climatica e Teoria dell'Atto Politico: Tanto Rumore per Nulla*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2021, 1029 ss.

³⁶ Si veda in tal senso il preambolo della Convenzione europea dei diritti dell'uomo in cui si legge: «Riaffermato il loro profondo attaccamento a tali libertà fondamentali che costituiscono le basi stesse della giustizia e della pace nel mondo e il cui mantenimento si fonda essenzialmente, da una parte, su un regime politico effettivamente democratico [...]».





ultimo anche alla Corte edu) cui si chiede di intervenire per correggere l'attività (o inattività) dei decisori politici, pare, sotto certi punti di vista, non condivisa dall'intera società civile. Un recente sondaggio effettuato da YouGov con un campione di 9.000 cittadini provenienti da sette Paesi europei (Italia, Danimarca, Francia, Germania, Spagna, Svezia, UK) ha fotografato la propensione ad accettare politiche per la salvaguardia del clima, ma solo nella misura in cui queste non abbiano un impatto sulla vita quotidiana. Pertanto, secondo tale sondaggio, sono ben accolte politiche volte ad incentivare l'efficienza energetica delle abitazioni o a ridurre il packaging dei prodotti alimentari, nonché programmi per piantare più alberi o aumentare le zone verdi all'interno delle aree metropolitane, ma risultano meno condivise politiche volte a mettere al bando le auto alimentate a combustibili fossili, aumentare il costo dei biglietti aerei per compensare le emissioni di CO₂, per non parlare della scelta in ambito alimentare di riduzione del consumo di carne. Allo stesso modo la popolazione svizzera ha già bocciato, nel 2021, per via referendaria, le linee di intervento governative in tema di *climate change*, percepite come troppo gravose. Si segnala, tuttavia, una inversione di tendenza: recentemente, il 18 giugno 2023, i cittadini svizzeri, chiamati nuovamente a pronunciarsi in materia di transizione energetica, hanno espresso il loro *favor* all'ambiziosa "legge federale sugli obiettivi in materia di protezione del clima, l'innovazione e il rafforzamento della sicurezza energetica" che stabilisce che il Paese alpino dovrà raggiungere la neutralità climatica entro il 2050³⁷. Questa "svolta green" della Repubblica elvetica non pare, tuttavia, smentire quanto sin qui detto. Innanzitutto, perché differenti risultano essere le linee di intervento proposte rispetto al passato e la rinuncia ai combustibili fossili per aziende e privati è collegata ad un ingente stanziamento statale (di oltre tre miliardi di franchi svizzeri); inoltre, perché, se si analizza il voto, è possibile rendersi conto, ancora una volta, della frammentazione (e del personalismo) degli interessi in gioco (non a caso i cantoni montani e rurali, in cui la transizione all'elettrico è più difficile, hanno in prevalenza bocciato tale legge).

Da ultimo, ad aggiungere ulteriore complessità ad un tema già di per sé complesso, non si può non considerare anche la guerra in Ucraina e l'impatto che tale conflitto sta avendo sui singoli Stati che si vedono costretti a rivedere la scala di priorità alla ricerca di una autonomia energetica che non sempre si concilia con gli investimenti nelle energie rinnovabili.

Tutti questi elementi dovrebbero essere tenuti in dovuta considerazione dalla Corte di Strasburgo che rispondendo alle istanze dei ricorrenti e limitando eccessivamente il margine di apprezzamento degli Stati, potrebbe costringere gli Stati ad operare delle scelte politiche scarsamente condivise (e quindi anche scarsamente efficaci) al fine di rispettare un *target* imposto per via giurisdizionale.

Si potrebbe certo obiettare, come hanno fatto i ricorrenti e anche gli interventi di alcune terze parti, che non c'è più tempo. Che le azioni poste in atto dai governi nazionali paiono insoddisfacenti quanto ai risultati e che è necessario che le Corti "indirizzino" l'attività politica dei governi nazionali. Cosa questa che, ancora una volta, sposterebbe il centro decisionale nelle mani dei giudici, secondo una ormai consolidata logica di *juristocracy* o governo dei giudici.

Forse allora, per superare l'*empasse* che una decisione basata esclusivamente sul *sentimento* o sulla *ragione* potrebbe produrre, la Corte di Strasburgo potrebbe giungere ad una soluzione di compromesso volta ad applicare l'esistente *environmental risk doctrine* al cambiamento climatico e a

³⁷ Il referendum del 18 giugno 2023 ha visto una affluenza del 42% degli aventi diritto. Di questi il 59,1% ha votato a favore della legge sulla transizione ecologica.



riconoscere un obbligo di diligenza in capo agli Stati che sono chiamate a mettere in atto una riduzione delle emissioni a livello nazionale, attraverso un processo partecipato e democratico³⁸. Una decisione di tale genere avrebbe il merito, da un lato di aprire la Corte ed ai contenziosi climatici, ampliando le maglie del riconoscimento dello *status* di vittima in ragione della particolarità della questione climatica, dall'altro lato, tuttavia, eviterebbe di entrare nel merito delle obbligazioni dello Stato e della fissazione del *target* da raggiungere (che rimarrebbe desumibile dagli impegni internazionali), imponendo però allo Stato di adempiere a tale obbligo attraverso un procedimento trasparente, democratico ed inclusivo. Forse, richiamando l'aristotelica *Etica Nicomachea* e i filosofi scolastici medievali, non dovremmo dimenticare che *in medio stat virtus*.

³⁸ Una simile soluzione compromissoria è prospettata anche da O. W. PEDERSEN, *Climate Change hearings and the ECtHR*, in *EJIL Talk*, Blog of the European Journal of International Law, 4 aprile 2023, disponibile on line all'indirizzo <https://www.ejiltalk.org/climate-change-hearings-and-the-ecthr/>.