

## Sulla parziale, totale o assente coincidenza tra chi decide e chi dovrebbe decidere. Riflessioni in chiave comparata a partire da alcune decisioni in materia di giustizia climatica

Chiara Padrin\*

EXAMINING THE PARTIAL, COMPLETE, OR MISSING ALIGNMENT BETWEEN DECISION-MAKERS AND THOSE WHO SHOULD DECIDE: COMPARATIVE INSIGHTS FROM CLIMATE JUSTICE RULINGS

ABSTRACT: This contribution aims to examine the relationship between climate litigation and the principle of separation of powers, questioning about the partial, total, or absent alignment between those who decide and those who ought to decide on climate matters. To address this issue, the analysis will focus on the landmark *Klimaseniorinnen* judgment delivered by the European Court of Human Rights (ECtHR) in April 2024. This ruling offers valuable insights into the dynamics of the separation of powers principle in this specific field and can also serve as a lens to analyze two climate disputes adjudicated by “domestic courts”: the Italian *Giudizio Universale* and the French *Affaire du Siècle*.

KEYWORDS: Separations of powers; climate change litigations; *Klimaseniorinnen’s* case; *Giudizio Universale*; *Affaire du Siècle*

ABSTRACT: Il contributo si propone di esaminare il rapporto tra contenzioso climatico e separazione, interrogandosi sulla parziale, totale o assente coincidenza tra chi decide e chi dovrebbe decidere in materia climatica. Per tentare di rispondere a questo quesito verrà presa in esame la nota sentenza *Klimaseniorinnen* pronunciata ad aprile 2024 dalla Corte EDU, che fornisce interessanti spunti di riflessione sulla dinamica del principio di separazione di poteri in questo specifico ambito e può essere inoltre essere utilizzata come lente per guardare a due controversie climatiche decise da due “corti domestiche”, il *Giudizio Universale* italiano e l’*Affaire du Siècle* francese.

PAROLE CHIAVE: Separazione dei poteri; contenzioso climatico; caso *Klimaseniorinnen*; *Giudizio Universale*; *Affaire du Siècle*

SOMMARIO: 1. Principio di separazione dei poteri e *climate change litigation*: note introduttive – 2. Clima e diritti umani nel solco del principio di separazione dei poteri – 3. La sentenza *KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v.*

---

\* Assegnista di ricerca, Università degli Studi di Milano. Mail: [chiara.padrin@unimi.it](mailto:chiara.padrin@unimi.it). Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo.





*Switzerland come leading case* – 4. Le proiezioni future di *KlimaSeniorinnen* attraverso la lente del Giudizio Universale e dell'*Affaire du Siècle*.

## 1. Introduzione

In tempi non sospetti, Grassi sottolineava come i problemi della sostenibilità dello sviluppo avrebbero richiesto di essere affrontati da chi ha la *responsabilità* di governare la transizione, soprattutto considerato che «quando si giunge alla fase in cui la disciplina giuridica non è più rinviabile, significa che l'allarme sociale è cresciuto ed al tempo stesso sembra aver esaurito ogni delega possibile alle altre sfere di competenza scientifica ed operativa»<sup>1</sup>. Le parole di Grassi paiono calzanti, oggi più di ieri, per descrivere la situazione odierna, in cui il contemperamento tra l'urgenza provocata dalla crisi ambientale e climatica e le problematiche sociali e dello sviluppo economico ad essa connesse ha senz'altro scosso la coscienza civile, con il diritto che diviene il mezzo attraverso cui dare una risposta “non più rinviabile” alle istanze dei singoli e delle formazioni sociali. Risposta, questa, che viene fornita, in parte, dal legislatore nazionale in concorso con il legislatore euro-unitario, il quale esercita una sempre più penetrante influenza sugli Stati membri nell'ambito dell'esercizio della funzione di indirizzo politico, soprattutto per quel che concerne le politiche ambientali e climatiche. In larga parte, tuttavia, tale risposta viene fornita altresì dal diritto di matrice giurisprudenziale, a fronte di uno spostamento della titolarità di talune decisioni di natura politica e amministrativa in capo al potere giudiziario (largamente inteso, ovverosia comprensivo dei giudici: comuni, costituzionali, nazionali e sovranazionali). La scelta di rivolgersi al potere giudiziario origina da una diffusa «insoddisfazione per la capacità del diritto, inteso come tessuto normativo e regolatorio, di rispondere ai problemi sociali»<sup>2</sup>, dando vita così ad un “attivismo giudiziario” che sfocia nella c.d. *judge-made law*<sup>3</sup>.

Il quadro appena delineato costituisce l'esito di alcune torsioni “strutturali” degli ordinamenti, che al tempo stesso si intrecciano a fenomeni contingenti (giòva richiamare, in tal senso, il termine *crisi permanente*). Per queste ragioni, è ormai parte del comune sentire ritenere che il principio di separazione dei poteri (per come inteso nella teoria della tripartizione classica di Montesquieu) risulti oggi inadeguato per far fronte ai cambiamenti profondi intervenuti nella società e finanche alla complessità che contraddistingue gli ordinamenti giuridici<sup>4</sup>. Entrando maggiormente nel merito, tra le molteplici tensioni cui è sottoposto l'ordine costituzionale dei poteri, si ravvisa l'espansione del potere delle Corti

<sup>1</sup> S. GRASSI, *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, Milano, 7-8.

<sup>2</sup> S. VALAGUZZA, *Liti strategiche e cambiamento climatico*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 1, 2021, 68.

<sup>3</sup> Il riferimento al «*mighty problem of the legitimacy of judge-made-law*» si ritrova nella riflessione di M. CAPPELLETTI, *The Mighty Problem of Judicial Review and the Contribution of Comparative Analysis*, in *California Law Review*, 53, 409, 1979, 411. Sul *judicial activism* la letteratura è oramai vastissima, *ex multis* si rinvia al lavoro monografico, L. PEREIRA COUTINHO, M. LA TORRE, S.D. SMITH (a cura di), *Judicial Activism – An Interdisciplinary Approach to the American and European Experiences*, Svizzera, 2015.

<sup>4</sup> In tal senso, pare utile richiamare lo scritto di B. Ackerman, ove l'autore afferma «*A “new separation of powers” is emerging in the Twenty-First Century [...] And so we must say a fond farewell to Montesquieu, and create a new foundation for comparative law that is equal to the challenges of modern government*», B. ACKERMAN *Goodbye, Montesquieu*, in S.R. ACKERMAN, P.L. LINDSETH (a cura di), *Administrative Comparative Law*, Edward Elgar, 2010, 129.



nazionali, trasformatesi in potenti attori istituzionali e *policymakers*<sup>5</sup>, con conseguente alterazione orizzontale del rapporto tra i poteri legislativo e giudiziario, e la «moltiplicazione di Corti sovranazionali dei diritti [che] ha favorito [...] il fenomeno della *judicialization of politics*»<sup>6</sup>. Le Corti sovranazionali, oltre a rendere “globale” il fenomeno del “primato della giurisdizione”<sup>7</sup>, esercitano un’influenza sulle Corti domestiche, suggerendo «una sintesi di valori o principi, talvolta anche distanti dalle tradizioni legali proprie dei singoli Stati»<sup>8</sup> che pare in grado di provocare una modifica sul piano verticale della separazione dei poteri. Questo avviene in virtù del fatto che le loro decisioni possono obbligare gli Stati ad incorporare gli standard legali transnazionali nel loro sistema giuridico<sup>9</sup>; come peraltro avvenuto in materia climatica, la quale rappresenta in questo senso un esempio paradigmatico. In altre parole, il *trend* che si registra è di una crescente attribuzione al potere giudiziario di un ruolo di “surroga” o, ancora, di “supplenza” della funzione normativa<sup>10</sup>, spesso a fronte di una richiamata inerzia del legislatore, oppure, di una mancata tempestività dello stesso di far fronte a situazioni di natura emergenziale, al punto che i giudici si trovano ad essere investiti da domande che sottendono il riconoscimento di nuovi diritti<sup>11</sup> o l’adozione, per via giudiziale, di provvedimenti che hanno le caratteristiche della generalità e della astrattezza proprie delle norme. Pare evidente che tale protagonismo è conseguenza e si rinforza della crisi del legislativo, ch’è oramai latente e contribuisce ad una traslazione in capo ai giudici (nazionali e sovranazionali) del compito di mediare i conflitti sociali, con pronunce volte ad incidere non solo sul ricorrente che è titolare della posizione soggettiva, ma sull’intera collettività, attraverso l’utilizzo di tecniche decisorie che presuppongono una interpretazione estensiva, anche definita “creativa”, delle norme.

<sup>5</sup> Sin dal 1994, sul punto, Shapiro e Stone-Sweet affermavano che «*no one expected these courts [European constitutional courts] to develop into powerful institutional actors or policymakers. Instead, they were expected to function in obscurity, docile in the face of newly democratic governments and legislatures still deeply hostile to judges and judging*», M. SHAPIRO, A. STONE-SWEET, *The New Constitutional Politics of Europe*, in *Comparative Political Studies*, 26, 1994, 401.

<sup>6</sup> L. VANONI, «Never let a good crisis go to waste» *Il principio della separazione dei poteri prima e dopo la pandemia*, Torino, 2024, 8-9.

<sup>7</sup> Il termine “primato della giurisdizione” viene utilizzato da Luciani affiancandolo alla “crisi della legislazione”, l’Autore utilizza il primo per affermare la tendenza «onnipervasiva» della giurisdizione «uscendo dal terreno dell’applicazione della legge, che le sarebbe proprio per addentrarsi in quello della mediazione e della regolazione del conflitto sociale», M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto. Restaurare l’ordine costituzionale dei poteri*, Milano, 2023, 149-150.

<sup>8</sup> L. VANONI, «Never let a good crisis go to waste» *Il principio della separazione dei poteri prima e dopo la pandemia*, cit., 62.

<sup>9</sup> R. HIRSCHL, *The Political Origins of the New Constitutionalism*, in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 1, 2004, 105-106. Hirschl menziona non solo le istituzioni giudiziarie nazionali, ma – a livello sovranazionale – la Corte di giustizia europea, che interpreta i trattati su cui si fonda l’Unione europea e ha ottenuto un riconoscimento via via crescente da parte dei legislatori, degli esecutivi e delle magistrature degli Stati membri dell’UE che si occupano di controversie giuridiche ed economiche tra Stati, nonché la Corte EDU che è diventata di fatto l’ultima corte d’appello in materia di diritti umani per la maggior parte dell’Europa.

<sup>10</sup> Esplora il tema sul versante del diritto interno, A. RUGGERI, *Nuovi diritti fondamentali, nuove tecniche decisorie, nuovi equilibri (rectius, squilibri) istituzionali*, in *Dirittifondamentali.it*, 3, 2023, 477-503.

<sup>11</sup> In quest’ambito Zammartino utilizza il termine “giurisdizionalizzazione dei diritti” guardando al caso “Cappato” come tappa di un percorso in atto da tempo, F. ZAMMARTINO, *Annotazioni sul trattamento di fine vita tra incertezze legislative e giurisdizionalizzazione dei diritti*, in *Rivista AIC*, 2, 2020, 344.



Prescindendo per un momento da una valutazione di merito sull’appropriatezza o meno di tale “allargamento” delle prerogative delle Corti, punto di osservazione privilegiato per osservare quanto appena detto è la materia climatica, che rappresenta un “laboratorio sperimentale” per guardare alla dinamica del principio di separazione dei poteri. Ciò si giustifica a fronte del poderoso moltiplicarsi di controversie (che confluiscono nella c.d. *climate change litigation*<sup>12</sup>), che collegano la tutela del clima a quella dei diritti umani, con ricorsi che demandano ai giudici di attestare l’inadeguatezza delle misure statali adottate e, contestualmente, di ordinare agli Stati di adottare politiche più efficaci o, ancora, rivolgendosi alle multinazionali, chiedano ai giudici di dichiarare vincolante l’obbligo di dotarsi di adeguate misure di riduzione delle emissioni e di mitigazione degli effetti dei cambiamenti climatici, secondo il modello, rispettivamente, del *public enforcement* o del *private enforcement*<sup>13</sup>. All’accertamento di una responsabilità “individuale” degli Stati o delle imprese, si accompagna – a sostegno delle richieste – un forte richiamo alla componente intergenerazionale, rispetto alla quale i giudici sono esortati a tenere debitamente conto delle future generazioni, distanziandosi dall’approccio “presentista” dei legislatori. Circoscrivendo ulteriormente il campo, merita particolare attenzione il “trittico” della Corte EDU risalente al 9 aprile 2024<sup>14</sup>, nell’ambito del quale emerge come *leading case* la pronuncia *Klimaseniorinnen*, la quale cristallizza la crescente giurisdizionalizzazione della tutela del clima e, finanche, il ruolo chiave che la Convenzione europea dei diritti dell’uomo assume nel riconoscimento di obbligazioni climatiche.

A partire dal quadro qui succintamente delineato, e nel tentativo di rispondere alla domanda di ricerca sull’esistenza (o meno) di un divario tra chi decide e chi dovrebbe decidere in materia di tutela climatica, il presente contributo si focalizzerà sulla sentenza *KlimaSeniorinnen*, cercando di offrire alcune suggestioni conclusive su talune controversie climatiche “domestiche”. La sentenza della Corte EDU rappresenta, infatti, il più recente approdo delle controversie climatiche e, per la corposità della decisione, dal punto di vista non solo della lunghezza, ma anche delle argomentazioni utilizzate, rappresenta un ottimo ausilio per “rileggere” la recente giurisprudenza della Corti nazionali in materia climatica, e, al tempo stesso, per ipotizzare quelle che potranno essere le sue future evoluzioni, potendo influenzare tanto la valutazione di ammissibilità dei ricorsi, tanto l’ampiezza del raggio d’azione in caso di accoglimento nel merito. Sebbene gli spunti di riflessione che la sentenza offre siano molteplici, tra

<sup>12</sup> Ripercorre le diverse definizioni date alla *climate change litigation*, A. PISANÒ, *Il diritto al clima – il ruolo dei diritti nei contenziosi climatici europei*, 2022, 186. La definizione ripresa nel testo è tratta dal report UNEP, *Global Climate Litigation Report: 2020 Status Review*, Nairobi, Kenya, 2020, 10.

<sup>13</sup> La classificazione delle controversie climatiche in base al convenuto (Stato/imprese) è frequentemente utilizzata in letteratura. Tuttavia, la specifica terminologia di *public enforcement* e *private enforcement* utilizzata nel contesto della *climate change litigation* può essere attribuita a R. Spano, *The climate change rulings and the triad of “urgency”, “security” and “transition”*, Gibson Dunn, 23 maggio 2024.

<sup>14</sup> Il termine “trittico” per riferirsi alle tre sentenze pronunciate il 9 aprile 2024 (Corte EDU, 9 aprile 2024, *Carême c. Francia*; Corte EDU, 9 aprile 2024, *Duarte Agostinho e altri c. Portogallo e altri 32 Stati*; Corte EDU, 9 aprile 2024, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*) viene utilizzato in L. SERAFINELLI, *Dal caos all’ordine (e viceversa): l’impatto del trittico della Corte EDU sul contenzioso climatico europeo di diritto privato*, in *DPCE online*, 2, 2024, 1493-1519.



i quali il riconoscimento dello *status* di vittima all'associazione ricorrente<sup>15</sup> e il correlato accertamento dell'esistenza di un "rischio immediato e diretto" in relazione al cambiamento climatico<sup>16</sup>, l'analisi sarà qui circoscritta alle problematiche ricollegabili alla dinamica del principio di separazione dei poteri, che, peraltro, costituisce anche l'abbrivio della decisione dei giudici di Strasburgo.

## 2. Clima e diritti umani nel solco del principio di separazione dei poteri

La *climate change litigation* rappresenta un fenomeno tutto sommato recente che viene generalmente fatto risalire alla firma degli Accordi di Parigi nel 2015, poiché, prima di allora, la questione climatica era trattata prevalentemente sul piano normativo e regolatorio, piuttosto che su quello giudiziario. A partire dal 2015, tuttavia, si è verificata una sostanziale inversione di rotta, con un incremento significativo del contenzioso<sup>17</sup>. Peraltro, tale incremento delle liti giudiziarie trova giustificazione (anche) nel testo stesso dell'Accordo in cui viene fatto espresso riferimento al concetto di "*climate justice*" unitamente ad una valorizzazione dell'importanza del dialogo tra i vari livelli di governo e tra le diverse Corti in materia di cambiamento climatico. Sulla scia di quest'inversione di rotta, segnata dalla firma degli Accordi di Parigi, il nuovo flusso di *climate cases* che ne è scaturito è segnato da un sempre più frequente ricorso ad un *human-rights approach*. Tale integrazione tra clima e protezione dei diritti fondamentali<sup>18</sup> dà vita ad una "relazione biunivoca" per cui, da un lato, il peggioramento dello "stato di salute" del sistema climatico consegue (anche) all'esercizio di taluni diritti, si pensi, tra tutti, al diritto di iniziativa economica privata e, dall'altro, il godimento di altri diritti è limitato o persino potrebbe essere in futuro precluso dai cambiamenti climatici, quale il diritto a vivere in un ambiente salubre, il diritto all'acqua, al cibo<sup>19</sup>.

Si tratta di una tendenza che accomuna sia i contenziosi climatici che coinvolgono le imprese, sia quelli che chiamano in giudizio gli Stati (in cui rientra il caso *KlimaSeniorinnen*). Volendo concentrare l'attenzione su questa seconda categoria (nella quale, come detto, è inclusa la sentenza in commento), essa

<sup>15</sup> Per un approfondimento su questo specifico punto, L. BESSELINK, *The Actio Popularis in "Verein KlimaSeniorinnen Schweiz" Climate Jurisprudence between Strasbourg and The Hague*, in *Amsterdam Centre on the Legal Professions and Access to Justice*, 29 aprile 2024.

<sup>16</sup> Affrontano (anche) questa tematica, G. GRASSO, A. STEVANATO, *Diritto di accesso al giudice, doveri di solidarietà climatica e principio di separazione dei poteri nella sentenza Verein Klimaseniorinnen Schweiz et autres c. Suisse*, in *Corti Supreme e Salute*, 2, 2024, 571-589. Spec. 581-582.

<sup>17</sup> Emblematica la rappresentazione del trend dei casi di *climate litigation* dagli anni 1986 – 2023 in J. SETZER, C. HIGHAM, *Global trends in climate change litigation: 2024 snapshot – Policy report*, London, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science, 2024, 10. Al fine di sottolineare l'impatto degli Accordi di Parigi, in dottrina si è fatto riferimento all'espressione *the Paris effect on climate litigation*, dando specifico risalto anche al *Paris effect on the Dynamic Interpretation of the ECHR*, vd. J. JAHN, *The Paris Effect Human Rights in Light of International Climate Goals and Commitments*, in *Verfassungblog*, 25 aprile 2024.

<sup>18</sup> A. BARAGGIA, *Contenzioso in materia climatica e separazione dei poteri: il ruolo delle National Human Right Institutions*, in *DPCE online*, Sp-2, 2023, 317. Sul punto, *ex multis*, vedasi altresì S. VINCRE, A. HENKE, *Cambiamento climatico e contenzioso giudiziale. Un'analisi di diritto italiano e comparato*, in L. VIOLINI (a cura di), *One Health – Dal paradigma alle implicazioni giuridiche*, Torino, 2023, 107-116.

<sup>19</sup> Cfr. P. L. PETRILLO, *Il costituzionalismo climatico. Note introduttive*, in *DPCE online*, Sp-2, 2023, 236, P. PUSTORINO, *Cambiamento climatico e diritti umani: sviluppi nella giurisprudenza nazionale*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 3, 2021, 596 ss. e M. CARDUCCI, *Cambiamento climatico (diritto costituzionale)*, cit., 56 ss.



si caratterizza per la domanda dei ricorrenti di accertare l'esistenza di un obbligo generale di riduzione delle emissioni (la c.d. obbligazione climatica) e, per l'effetto, di condannare lo Stato ad adottare ogni iniziativa necessaria al fine di ridurre le emissioni nazionali secondo la percentuale fissata in sede europea o secondo altra percentuale indicata in sede di ricorso. In tal solco, la *human-rights law* viene in rilievo con riguardo al fondamento giuridico dell'obbligazione climatica in capo allo Stato; con domande di risarcimento connesse alla violazione di taluni diritti soggettivi fundamentalissimi. Tale impostazione risulta essere utilizzata in larga misura, ma non in via esclusiva, nel contenzioso contro gli Stati. Un esempio è rappresentato dal caso Giudizio Universale, in cui i ricorrenti fondano la responsabilità statale nell'alveo della responsabilità extracontrattuale ex 2043 c.c. (in via principale) e dedicano un'intera sezione dell'atto di citazione ai "diritti lesi" dallo Stato a causa della mancata adozione di provvedimenti adeguati al conseguimento della stabilità climatica. Nella specie, vengono richiamate convenzioni e trattati internazionali, e menzionati i c.d. diritti fundamentalissimi, tra cui il diritto alla vita, al cibo, all'acqua, alla salute, a un ambiente salubre, alla casa; anche se, particolare enfasi venga poi riposta nell'affermazione di un "diritto umano al clima stabile e sicuro" (para V.9, p. 59), anche in prospettiva intergenerazionale, e rispetto al quale si individuano i riferimenti nazionali e sovranazionali (normativi e giurisprudenziali) che ne costituiscono il fondamento, tra cui con riguardo alla CEDU si menzionano gli artt. 2, 8 e 14 ECHR. La costruzione italiana dell'atto di citazione in relazione alla lesione di diritti fondamentali e alla conseguente responsabilità civile dello Stato è compiuta sulla falsariga del più noto caso olandese Urgenda, ove caposaldo del ricorso è proprio l'asserita violazione del diritto alla vita e il rispetto della vita privata e familiare tutelati dagli articoli 2 e 8 della Convenzione EDU, impostazione poi in questo caso avallata dalla Corte Suprema con una decisione considerata pionieristica nel suo genere, in quanto prima occasione di riconoscimento giudiziale di un obbligo per lo Stato di adottare una politica climatica più ambiziosa e più efficace, proprio sulla scorta della protezione dei diritti umani. Prende invece un'altra strada, l'*Affaire du Siècle* francese, anzitutto, in ragione della sede in cui il giudizio è stato azionato, ossia di fronte al Tribunale amministrativo. In coerenza con la sede in cui si è svolto il processo, l'impostazione del ricorso riflette maggiormente la stagione di contenziosi climatici antecedente agli Accordi di Parigi, non contenendo riferimenti ad accordi e trattati relativi ai diritti umani e prendendo ad esclusivo riferimento disposizioni di diritto ambientale nazionale e internazionale, con conseguente riferimento alla sfera degli interessi legittimi dei ricorrenti (in luogo dei diritti soggettivi)<sup>20</sup>.

Complessivamente considerato, il modello di *public enforcement* permette di comprendere appieno il nesso della *climate change litigation* con il principio di separazione dei poteri, ponendo il tema di definire puntualmente i confini del potere giudiziario affinché esso non travalichi le sue competenze surrogandosi ai legislatori e governi coinvolti. Sul piano concreto, ciò può accadere quando venga a crearsi una zona grigia – di potenziale sovrapposizione – tra esercizio della discrezionalità politica (espressione tanto dell'azione del decisore pubblico, quanto dell'omissione) e sindacato giurisdizionale. Tale sovrapposizione non pare potersi riconoscere allorché l'autorità giudiziaria si "limiti" a condannare lo Stato

<sup>20</sup> Cfr. M. B. GALANTUCCI, *Il caso L’Affaire du siècle: lotta al cambiamento climatico e obblighi dello Stato. Considerazioni sulle possibili ricadute in termini di obblighi di protezione in-ternazionale dei movimenti transnazionali di giustizia ambientale*, in *Osservatorio SIOI – Osorin*, spec. 6-7, 2021.



per il mancato raggiungimento di impegni preesistenti, vincolanti e liberamente assunti<sup>21</sup>, bensì qualora il giudice introduca *ex novo* un obbligo positivo a carico dello Stato. In altre parole, può essere ipotizzata una violazione del principio di separazione dei poteri nel momento in cui il giudice impone una sorta di “obbligazione di risultato” alle autorità pubbliche, un *facere*, idoneo di per sé ad introdurre nuovi standard di riduzione delle emissioni da raggiungere entro un determinato tempo, in assenza – a monte – di una decisione politica nello stesso senso. Uno dei casi maggiormente dibattuti che possono essere inseriti in questa “zona grigia” è il già richiamato caso *Urgenda*<sup>22</sup>, ove i giudici hanno riconosciuto un’obbligazione positiva dello Stato di riduzione delle emissioni sulla base di un obbligo costituzionale (ai sensi degli artt. 93-94 della Cost. olandese) da cui discenderebbe la diretta applicabilità della Convenzione europea dei diritti dell’uomo, nonché la vincolatività dei parametri ermeneutici forniti dalla Corte EDU<sup>23</sup>. Aspetto dirimente in materia di separazione dei poteri è la quantificazione da parte dei giudici della percentuale di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, del 25%, in conformità a quanto raccomandato dall’IPCC, invece del 20% previsto dal Governo olandese, che risultava *compliance* rispetto alla soglia avallata in sede europea, nonché la definizione dell’arco temporale entro cui raggiungere l’obiettivo (entro la fine del 2020 rispetto ai livelli del 1990)<sup>24</sup>. Le criticità sollevate in merito al possibile sconfinamento del potere giudiziario nell’alveo della decisione politica venivano superate facendo leva sul microcosmo dei diritti fondamentali, che costituiscono il fondamento delle domande attoree e giustificerebbero l’intervento correttivo del giudice a tutela di obblighi statali inderogabili<sup>25</sup>. In qualche modo in una posizione simile, come si vedrà, si colloca la più recente sentenza *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland*, pronunciata dalla Grande camera della Corte europea dei diritti dell’uomo.

### 3. La sentenza *KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland* come leading case

La recente decisione *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland* (di seguito, per brevità, *KlimaSeniorinnen*), pronunciata dalla Grande Camera il 9 aprile 2024 rientra a pieno titolo nel contenzioso climatico *human rights-based* di “ultima generazione” di cui la sentenza olandese *Urgenda* costituisce l’apripista. Benché non la prima nel suo genere in termini assoluti, la sentenza pronunciata dalla Corte EDU ha primeggiato nel catalizzare l’attenzione della dottrina in quanto prima occasione

<sup>21</sup> In questo caso, l’attività delle Corti si porrebbe in linea con le funzioni ad esse attribuiti in virtù del principio di separazione dei poteri, occupandosi di «*articulate constitutional values and ensure government compliance with the law*», A. HESSICK, *The Separation-of-Powers Theory of Standing*, in *North Carolina Law Review*, 3, 2017, 690.

<sup>22</sup> Corte Suprema dei Paesi Bassi, *The State of the Netherlands v. Urgenda Foundation*, Causa 19/00135, sentenza del 20 dicembre 2019).

<sup>23</sup> L’obbligazione climatica statale si fonda quindi, per via mediata, sulla Costituzione olandese tramite il rimando alla vincolatività della Convenzione EDU. In particolare, gli articoli della Convenzione cui si rinvia per riconoscere tale obbligo di riduzione delle emissioni si individuano nel combinato disposto degli artt. 2 e 8 CEDU (diritto alla vita e al rispetto della vita privata e familiare).

<sup>24</sup> Corte Suprema dei Paesi Bassi, *The State of the Netherlands v. Urgenda Foundation*, Causa 19/00135, sentenza del 20 dicembre 2019, para. 8.2.1 – 8.2.7.

<sup>25</sup> Così M. MORVILLO, *Climate change litigation e separazione dei poteri: riflessioni a partire dal caso Urgenda*, in *Quaderni costituzionali*, 7, 2019.



per quest'ultima di confrontarsi con la *climate change litigation* entrando nel merito del ricorso. Trattasi, infatti, di una decisione di accoglimento su un ricorso presentato da un'associazione svizzera di donne anziane, la quale – nella sostanza – riconosce l'esistenza di un'obbligazione climatica di riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> gravante sugli Stati firmatari della Convenzione (impegnati allo scopo per mezzo dell'Accordo di Parigi), conseguentemente al riconoscimento della violazione dell'art. 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare, del domicilio e della corrispondenza) e, sul piano procedurale, dell'art. 6 (nella dimensione di accesso al giudice) da parte dello Stato elvetico.

Quanto al contenuto dell'obbligazione climatica positiva, i giudici di Strasburgo vi dedicano un'apposita sezione<sup>26</sup> precisando che lo Stato ha un dovere primario di adottare e di applicare effettivamente e concretamente, regolamenti e misure in grado di mitigare gli effetti attuali e futuri, potenzialmente irreversibili, del cambiamento climatico. Questo dovere primario troverebbe fondamento nel nesso causale tra gli effetti del cambiamento climatico e la compromissione dei diritti garantiti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, acquisendo particolare rilevanza alla luce del principio cardine secondo cui le disposizioni della Convenzione devono essere interpretate e applicate in modo da assicurare una tutela effettiva e concreta dei diritti<sup>27</sup>. Nei paragrafi successivi, la Corte – entrando più specificamente nel merito dell'obbligazione – menziona il dovere per gli Stati di intraprendere «tutte le azioni necessarie per portare a compimento l'obiettivo della neutralità climatica in linea di massima nelle prossime tre decadi»<sup>28</sup>, e giunge a fare una lista di criteri che assicurano quelle «obbligazioni di risultato» rispetto alle quali ogni Stato contraente deve essere *compliance*, per non incorrere in una violazione della Convenzione. In estrema sintesi, essi si rinvergono nell'obbligo di fissare un obiettivo temporale per le misure adottate insieme ad obiettivi e percorsi intermedi di riduzione, di fornire prove scientifiche dei risultati raggiunti grazie alle misure adottate e di basarsi sulle migliori evidenze disponibili per aggiornare gli obiettivi di riduzione (paras. 550-553). Ma volendo comparare la sentenza dell'aprile 2024 con la precedente e consolidata giurisprudenza in materia ambientale, il vero salto in avanti della Corte EDU si manifesta nella riduzione *expressis verbis* del margine di apprezzamento degli Stati in ragione «della natura e della gravità della minaccia [dei cambiamenti climatici] e del *general consensus* sulla posta in gioco per garantire l'obiettivo generale della protezione dal cambiamento climatico»<sup>29</sup>. La riduzione si lega al raggiungimento del risultato della neutralità climatica, mentre il margine rimane «ampio» per quanto attiene la scelta dei mezzi (le politiche).

In aggiunta, per quanto nei precedenti e successivi passaggi argomentativi i giudici sottolineino, a più riprese, che l'intervento giudiziario non può sostituire o supplire l'azione del legislativo e dell'esecutivo<sup>30</sup>, ciò non toglie che «la democrazia non può essere ridotta alla volontà della maggioranza degli

<sup>26</sup> Corte EDU, 9 aprile 2024, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland*, 203 ss. (ii) *Content of the State's positive obligations* (paras. 544-554). Sul contenuto dell'obbligazione climatica, si rinvia a F. GALLARATI, *L'obbligazione climatica davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo: la sentenza KlimaSeniorinnen e le sue ricadute comparate*, in *DPCEonline*, 2, 2024, 1467-1470.

<sup>27</sup> Corte EDU, 9 aprile 2024, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland*, para. 545 (traduzione libera).

<sup>28</sup> *Ibidem*, para. 548 (traduzione libera).

<sup>29</sup> *Ibidem* para. 546 (traduzione libera).

<sup>30</sup> *Ibidem* para. 412 (traduzione libera).



elettori e dei rappresentanti eletti, senza tener conto dei requisiti della *rule of law*. Il compito dei tribunali nazionali e della Corte EDU è *complementare* [corsivo aggiunto] rispetto a quei processi democratici. Il compito della magistratura è quello di garantire la necessaria supervisione del rispetto della legge. La base giuridica per l'intervento della Corte è sempre limitata alla Convenzione, che le consente di determinare anche la proporzionalità delle misure generali adottate dal legislatore nazionale»<sup>31</sup>. Nella sostanza, la Corte riconosce la discrezionalità politica intrinseca nelle scelte del legislativo e dell'esecutivo, ritenendo, al contempo, che dal momento in cui l'azione o omissione del decisore statale comporti una violazione di un diritto convenzionale, il piano politico lasci il posto a quello giuridico (divenendo, dunque, sindacabile)<sup>32</sup>.

Ora, nonostante sia chiaro che la discrezionalità politica non possa essere considerata insindacabile in senso assoluto, sorge spontaneo chiedersi se il compito di fissarne i limiti (di risultato) sia di spettanza di una Corte internazionale e, segnatamente, della Corte EDU. Le perplessità aumentano se si considera che manca nella Convenzione – per scelta degli stessi Stati contraenti (visti i tentativi di introduzione, poi falliti, di un Protocollo aggiuntivo) – una specifica disposizione che tuteli l'ambiente o che riconosca un diritto a vivere in un ambiente salubre. Dunque, come sottolinea anche il giudice britannico Eicke, il “dovere primario” di adottare le misure necessarie per ridurre le emissioni a carico di *ogni* Stato contraente non trova fondamento alcuno nella Convenzione o in un suo Protocollo. Pare che si arrivi, così, ad un'eccessiva forzatura del testo della Convenzione oltre che del ruolo della Corte stessa<sup>33</sup>.

Non si tratta di una riflessione destinata a rimanere una parentesi isolata, essendo un tema che si spinge oltre il ruolo della sola Corte europea dei diritti dell'uomo. Gli interrogativi che si legano al ruolo delle Corti, internazionali e nazionali, nella progressiva attribuzione di competenze nella tutela del clima, come visto, sono un terreno già battuto nella decisione di altre controversie recenti, senza che con questo si vogliano sovrapporre la funzione delle Corti nazionali con quelle della Corte EDU. Le specificità di quest'ultima costituiscono, infatti, un argomento cruciale per tracciare i confini delle sue prerogative in rapporto alle Corti domestiche. Del resto, ancorché nell'immaginario collettivo la Convenzione possa apparire assimilabile ad una costituzione<sup>34</sup>, essa manca – come osservato da Bin – della

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> *Ibidem*, para. 450. Cfr. F. GALLARATI, *L'obbligazione climatica davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., 1478. Nello stesso senso Morvillo afferma che «Una ulteriore conseguenza di tale inquadramento è una sorta di depoliticizzazione di un problema politico, trasformato in una questione eminentemente giuridica, attraverso l'appello alla tutela dei diritti umani e alle relative categorie concettuali», M. MORVILLO, *Climate change litigation e separazione dei poteri: riflessioni a partire dal caso Urgenda*, cit., 11.

<sup>33</sup> Ipotizzava che un accoglimento avrebbe potuto portare ad estensione dello scopo della Convenzione e, conseguentemente, del ruolo della Corte stessa, pur precisando che, «in astratto, non sarebbe ontologicamente impossibile, proprio in virtù della richiamata dottrina del living instrument». A. OSTI, *A qualcuno (non) piace caldo. Il caso KlimaSeniorinnen c. Svizzera avanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo (per non tacer degli altri)*, in *Biolaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2, 2023, 249. Inoltre, nella Separate Opinion of Judge Eicke, 9 aprile 2024, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland*, para. 2 lo stesso Giudice afferma che la Corte – in questo caso – si è spinta oltre i limiti ammissibili dell'interpretazione evolutiva.

<sup>34</sup> Bin si riferisce alla Convenzione come costituzione, criticamente, facendo riferimento al fatto che essa si pone «quale vertice della gerarchia delle fonti di un sistema giuridico unico che ingloba sia il diritto internazionale che il diritto interno». R. BIN, *Critica della teoria delle fonti*, Milano, 2021, 124.



legittimazione democratica per qualificarsi come tale, e, *inter alia*, di «istituzioni politiche rappresentative che supportino, limitino e – soprattutto – correggano l’operato [della Corte]» e pertanto «c’è da chiedersi se un sistema di tutela dei diritti fondamentali possa reggersi soltanto sull’attività degli apparati giudiziari»<sup>35</sup>.

Tenendo presente questi limiti intrinseci al sistema convenzionale, sembra che i giudici si trovino di fronte a quella che viene definita, in maniera calzante, come una «scelta esistenziale»<sup>36</sup>.

Seguendo la strada dei dati scientifici, la scienza climatica continua a confermare l’urgenza che il fenomeno dei cambiamenti climatici porta con sé, nonché l’irreversibilità dei danni che ne possono derivare nel medio-lungo periodo, per cui tale emergenza “scientificamente provata” pare in qualche modo poter giustificare l’intervento dell’autorità giudiziaria come unica via per pressare gli Stati ad adottare le appropriate misure di mitigazione dei cambiamenti climatici. Tuttavia, sul piano strettamente giuridico-costituzionale, riprendendo Besselink, non si può negare «*how this apparent success comes with a price in terms of constitutional democracy*»<sup>37</sup>.

I cambiamenti climatici sono, è fuor di dubbio, una “questione di diritti”, ma non solo. Si intersecano, infatti, con le molteplici e finanche complesse questioni legate alle politiche energetiche, fiscali, industriali e occupazionali. Fermo restando, ad ogni modo, che ciascun diritto necessita di essere sottoposto ad opportuno bilanciamento con gli altri valori e/o diritti chiamati in causa nella sua sede naturale, ossia dai rappresentanti eletti che siedono in Parlamento<sup>38</sup>, anche in considerazione delle ampie e diversificate ricadute che le politiche ambientali hanno. Quest’argomento riporta in auge le considerazioni sul ruolo delle Corti nella protezione dei diritti e, segnatamente, della Corte EDU, quale corte internazionale chiamata a giudicare tutte le questioni riguardanti l’interpretazione e l’applicazione della Convenzione e dei suoi Protocolli (art. 32 ECHR). Non può omettersi di segnalare, in tal senso, la profonda differenza tra interpretazione e bilanciamento<sup>39</sup>. Il secondo termine si distingue infatti per implicare una scelta nel merito, una valutazione che si svolge all’interno dell’ordinamento costituzionale, non lasciando spazio a dubbi sulla titolarità della competenza, spettante al legislatore con vaglio di legittimità da parte delle Corti costituzionali.

Ragionando su un campo più vasto, pur riconoscendo che la protezione dei diritti umani garantita dalle Corti sia ingrediente essenziale di uno Stato democratico sotto la *rule of law* – altrettanto importante

<sup>35</sup> R. BIN, *Critica della teoria delle fonti*, cit., 125.

<sup>36</sup> Utilizza questo termine, L. MAGI, *Giustizia climatica e teoria dell’atto politico: tanto rumore per nulla*, cit., 1048.

<sup>37</sup> L. BESSELINK, *The National and EU Targets for Reduction of Greenhouse Gas Emissions Infringe the ECHR: The Judicial Review of General Policy Objectives*, in *European Constitutional Review*, 18, 2022, 168.

<sup>38</sup> Su questa scia, Hirschl afferma che «*democracy requires that the choice of substantive political values are made by elected representatives rather than by unelected judges. As such, substantive political choices should be left to elected and accountable officials*», R. HIRSCHL, *Resituating the Judicialization of Politics: Bush v. Gore as a Global Trend*, in *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, 2, 2002, 191 ss. Spec. 216.

<sup>39</sup> Sul punto, Bin osserva quanto sia controproducente «camuffare da interpretazione giuridica operazioni che non ne hanno la natura (nulla hanno a che fare con il procedimento di assegnazione del significato, sia pur così latamente inteso da ricomprendervi anche la “produzione” di significati “nuovi”, significa minare proprio quei valori [...] Non c’è nulla di più controproducente, [...] che mentirne le forme per giustificare scelte e decisioni che non sono frutto di quel procedimento». R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1992, 135.



è che il potere giudiziario rimanga all'interno dei limiti della democrazia<sup>40</sup> e del suo ruolo istituzionale. Con riguardo alle specificità del contenzioso climatico, ciò si traduce – al più – nella facoltà dei giudici di sindacare un preesistente piano/obiettivo assunto dallo Stato (*Neubauer* o *Affaire du Siècle*); diverso è procedere alla fissazione diretta di un'obbligazione positiva di natura vincolante (*Urgenda*). Quanto detto, peraltro, appare avvalorato laddove si consideri che il contenzioso climatico è in gran parte frutto di *strategic litigations*, con il rischio che si possa vedere l'affermazione della volontà di minoranze che attraverso i giudici e al di fuori del circuito democratico riescono ad imporre la propria voce (decisione) in una materia che necessiterebbe di decisioni fortemente condivise e di una ampia partecipazione, anche in considerazioni dei sacrifici che, spesso, sono connessi a tali politiche.

#### 4. Le proiezioni future di *KlimaSeniorinnen* attraverso la lente del Giudizio Universale e dell'*Affaire du Siècle*

Il post-*KlimaSeniorinnen* può essere preso in esame attraverso una duplice prospettiva; la prima, che guarda ai decisori politici *strictu sensu*, ovvero sia all'impatto sulla legislazione, e la seconda, che mira all'esame del formante giurisdizionale, specie per quel che riguarda il recepimento delle garanzie procedurali nelle controversie "domestiche". Entrambe queste angolature possono essere calate nella dimensione concreta dei *climate cases* "domestici" al fine di compiere un'operazione di rilettura della giurisprudenza, nonché di ipotizzare alcune delle traiettorie future. In particolare, può essere utile guardare alle controversie *Giudizio universale* e *Affaire du Siècle*, di cui si è accennato *infra* para. 2; il primo risoltosi in una pronuncia di inammissibilità, che, allo stato, risulta essere appellata in attesa di decisione, e il secondo in una pronuncia di accoglimento parziale nel 2021<sup>41</sup> seguita poi da una pronuncia di rigetto del 2023 sul procedimento d'ingiunzione azionato dalle medesime ONG per ordinare allo Stato francese di adottare misure aggiuntive per riparare al danno ecologico causato<sup>42</sup>.

Per cominciare dal formante giurisdizionale, le proiezioni della sentenza *KlimaSeniorinnen* intercettano primariamente il profilo dell'ammissibilità dei ricorsi, e conseguentemente dell'art. 6 ECHR sul diritto ad un equo processo. Tale aspetto ha rappresentato uno snodo centrale della sentenza della Corte EDU, soprattutto se letta insieme agli altri due giudizi dichiarati inammissibili con pronuncia dello stesso giorno (*Duarte Agostinho e altri c. Portugal* e *Carême c. Francia*). La Grande Camera fornisce infatti delle precise indicazioni per cercare di limare il divieto di *actio popularis* (di cui la sentenza conferma la non proponibilità) al fine di rafforzare il riconoscimento della legittimità delle azioni collettive in materia climatica, considerato «il ruolo specifico delle associazioni nel contesto del cambiamento climatico» (para. 618). Ciò avviene, riprendendo la giurisprudenza consolidata dell'art. 6 ECHR e cu-

<sup>40</sup> Cfr. L. BESSELINK, *The National and EU Targets for Reduction of Greenhouse Gas Emissions Infringe the ECHR*, cit., 169.

<sup>41</sup> Più precisamente si è trattato di due pronunce: la prima risalente al 3 febbraio 2021, che accertava la responsabilità dello Stato per omissione di adeguate azioni per la mitigazione del clima. La seconda del 14 ottobre 2021, di conferma della prima decisione, con ingiunzione allo Stato francese di adottare idonee misure compensative per rimediare a questo danno entro il 31 dicembre 2022.

<sup>42</sup> *Affaire du siècle III*, *Oxfam France, Notre Affaire A Tous, Greenpeace France, Fondation pour la nature et l'homme*, TA Paris, 22 dicembre 2023.



condola addosso alle peculiarità del sistema climatico rispetto al quale l'azione collettiva assume particolare rilevanza, considerato che le conseguenze negative del *climate change* non sono specificamente limitate a determinati individui (para. 622).

Ora, per riprendere brevemente alcuni passaggi della sentenza del Tribunale di Roma, giova richiamare il fatto che i giudici romani giustificano il *non liquet* facendo riferimento alla dottrina del *political act*; osservando che l'accertamento dell'illecito «non può prescindere da un sindacato sul “quando” e sul *quomodo* dell'esercizio di potestà pubbliche (che pure tiene conto delle indicazioni provenienti dalla scienza) e la pretesa risarcitoria è solo la conseguenza eventuale di tale accertamento»<sup>43</sup>. Nel complesso, le critiche dottrinali alla sentenza superano di gran lunga gli attestati di stima<sup>44</sup>, in particolare eccependo che il giudice si sia “trincerato” dietro una dichiarazione di *non liquet* come *exit strategy* per esimersi dal compiere le valutazioni di merito necessarie per pronunciarsi sul caso. Tale assunto sembra particolarmente condivisibile per quel che concerne le valutazioni scientifiche, ove il giudice ben avrebbe potuto avvalersi di *expertise* tecniche per la lettura dei dati scientifici allegati, come del resto avvenuto per l'omologo caso francese e come incoraggiato dalla stessa *KlimaSeniorinnen*. Quest'ultima riconosce, infatti, che per le caratteristiche dei casi di cambiamento climatico, il tribunale *necessita* di confrontarsi con prove scientifiche complesse (para. 427). *Ex adverso*, specie con riguardo alla richiesta di risarcimento per la violazione del “diritto al clima”, si potrebbe obiettare che, alla non chiarezza delle norme (che può sostanziarsi nel silenzio o nella pluralità di alternative a cui le stesse aprono), non possono corrispondere «indicazioni a favore di una progressiva e non normata moltiplicazione delle situazione soggettive protette»<sup>45</sup>. Sul punto, Puleio mette in luce la scarsa chiarezza del ricorso quanto alla individuazione della situazione giuridica lesa, che ingenera un'ambiguità di fondo, distraendo da quella che, secondo l'Autrice, poteva rappresentare la via più efficace per superare il vaglio dell'ammissibilità, ossia la domanda di accertamento della responsabilità dello Stato legislatore per violazione del diritto europeo ed internazionale<sup>46</sup>. Strada, quest'ultima, percorsa nel caso francese<sup>47</sup>.

Malgrado alcune intrinseche debolezze del ricorso, non pare tuttavia azzardato immaginare un diverso esito del giudizio (quantomeno in termini di dichiarazione di ammissibilità) se questo fosse stato deciso in circostanze temporali differenti, ossia dopo la pubblicazione della sentenza *KlimaSeniorinnen*. Rispetto all'accesso dei singoli e delle associazioni ai tribunali nazionali, la Corte EDU non si limita infatti

<sup>43</sup> Causa, A Sud c. Presidenza del Consiglio dei Ministri, decisa dal Tribunale di Roma il 26 febbraio 2024, 11

<sup>44</sup> A titolo esemplificativo, tra i molti, A. MOLFETTA, *La sentenza Giudizio Universale in Italia: un'occasione mancata di “fare giustizia” climatica*, in *Osservatorio AIC*, 5, 2024, 186-207.

<sup>45</sup> M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto. Restaurare l'ordine costituzionale dei poteri*, cit., 160-161.

<sup>46</sup> G. PULEIO, *Il contenzioso climatico italiano di diritto privato tra teoria degli obblighi positivi e tutela oggettiva dei diritti umani*, cit., 376-377. Concordemente, A.R. ALBANESE, *La via italiana al Climate Change. A margine della prima sentenza domestica in materia di responsabilità climatica*, in *Rivista Critica del Diritto Privato*, 1, 2024, 146-153, spec. 150-1.

<sup>47</sup> Il fondamento del dovere giuridico dello Stato di impegnarsi nella lotta al cambiamento climatico si ricava da una serie di atti normativi internazionali e del diritto interno, quali la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici del 1992, l'Accordo di Parigi del 2015, il “Pacchetto per il clima e l'energia” del 2009, il Regolamento UE 2018/842, l'art. 3 della *Charte de l'environnement* e il *Code de l'énergie*, così come modificato dalla legge dell'8 novembre 2019 relativa all'energia e al clima.



a ribadire il ruolo chiave di tali organi<sup>48</sup> nelle controversie climatiche, ma insiste sull'importanza di garantire che il diritto di accesso sia "pratico ed effettivo" e non teorico o illusorio (para. 629) al fine di non compromettere l'effettiva protezione del diritto. Si premura altresì di cristallizzare l'estensione della cognizione degli stessi alle questioni climatiche, in virtù del riconoscimento convenzionale di una obbligazione climatica positiva per gli Stati, rispetto alla quale è necessario assicurare dei rimedi effettivi – anche giurisdizionali – in caso di inadempienza. In tal senso, la Corte precisa che nell'art. 6 non è ricompreso il diritto di accesso a un tribunale per invalidare o annullare le leggi emanate dal Parlamento, ma ciò non significa che, in presenza della violazione di un diritto, lo stesso non possa essere invocato per avviare un'azione per costringere il Parlamento a emanare una legge (para. 609, 633). Sembra dunque trovare conferma, anche in questa sede, il rapporto strumentale tra *human-rights law* e clima, idoneo a giustificare, secondo la Corte EDU, la sindacabilità dell'azione dei governi entro certi limiti<sup>49</sup>.

In ultima analisi, le "linee guida" procedurali fornite da *KlimaSeniorinnen*, sembrano essere in grado di curvare significativamente le traiettorie future delle controversie domestiche, spingendo i giudici nazionali ad affrontare il merito dei giudizi climatici sottoposti al loro esame. Ovviamente questa "curvatura" non potrà prescindere da un necessario adattamento alle tradizioni costituzionali e giuridiche dei singoli Stati e lascerà pertanto i giudici liberi di adottare decisioni di merito che siano rispettose dei principi e valori costituzionali coinvolti.

Venendo al formante legislativo, i giudici della Corte EDU, nel fissare i parametri che la normativa climatica statale è tenuta rispettare (para. 550), assumono che – in caso contrario – gli Stati pongano in essere una violazione della CEDU. La normativa "domestica" sarà quindi sottoposta ad uno *strict scrutiny* da parte dei giudici di Strasburgo e, ancor prima, potrà essere compiuto in prima istanza da parte dei tribunali nazionali. A corollario di ciò, è proprio nel fine strategico che si rinviene la centralità del formante legislativo; tale centralità trova giustificazione nel fatto gli interlocutori dei ricorrenti sono solo, per via mediata, i giudici. Questi ultimi, tuttavia, rappresentano "solamente" l'organo che, strumentalmente, viene interpellato per indurre pressioni ai governi (talvolta sino ad imporre giudizialmente le azioni da intraprendere), i quali rappresentano invero i reali destinatari delle istanze dei singoli e delle formazioni sociali.

Mostra questa interlocuzione tra Governo e Tribunale la controversia francese *Affaire du Siècle*, ove, in estrema sintesi, il Tribunale amministrativo di Parigi (per brevità, TA) accoglieva il ricorso di alcune associazioni ambientaliste, nel febbraio 2021, dichiarando lo Stato francese responsabile della violazione degli impegni internazionali di mitigazione climatica e del conseguente danno ecologico e, il 14 ottobre dello stesso anno, ingiungeva al Primo Ministro e ai ministri competenti di adottare, entro il 31 dicembre 2022, tutte le misure appropriate per riparare il danno ecologico e prevenire ulteriori

---

<sup>48</sup> In un passaggio della sentenza *KlimaSeniorinnen* la Corte EDU sottolinea «Il ruolo chiave che i tribunali nazionali hanno svolto e svolgeranno nelle controversie relative ai cambiamenti climatici, un fatto che si riflette nella giurisprudenza adottata finora in alcuni Stati membri del Consiglio d'Europa, evidenziando l'importanza dell'accesso alla giustizia in questo campo» (para. 639, ma altresì para. 450).

<sup>49</sup> Tale assunto sembra essere confermato dal passaggio della sentenza *KlimaSeniorinnen* dal già menzionato para. 412.



danni<sup>50</sup>. Ne seguiva un ulteriore ricorso al TA di Parigi da parte delle stesse associazioni per chiedere la condanna dello Stato al pagamento di una sanzione pecuniaria di 1,1 miliardi, corrispondente al risarcimento per i 9 semestri di ritardo accumulati e ulteriori misure esecutive. Nelle memorie difensive i Ministri interpellati affermavano che l'ingiunzione del 2021 era stata correttamente eseguita, presentando a sostegno i dati del CITEPA sulla diminuzione delle quote annuali di emissioni e dando conto delle politiche di decarbonizzazione implementate. Le associazioni, in risposta, osservavano che la riduzione era dovuta a "fattori ciclici e meteorologici" e che non era attribuibile alle azioni intraprese dallo Stato. La decisione che ne seguiva, risalente al 22 dicembre 2023, riconosceva che il termine indicato nel precedente giudizio non era stato rispettato, residuando ancora un calo di 3-5 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub> (variabile a seconda dei parametri utilizzati), ma la stima del calo delle emissioni per il primo trimestre del 2023 veniva ritenuta in grado di compensare questo deficit, ragion per cui non si rendevano necessarie misure esecutive aggiuntive.

Tenuto conto che uno degli indirizzi della sentenza *KlimaSeniorinnen* è proprio quello di adire la via giurisdizionale per la tutela dell'obbligazione climatica, sollecitando i tribunali nazionali a rendere effettivo il diritto tutelato dalla Convenzione, il caso francese mostra la situazione paradossale che può conseguire nel caso in cui al giudice venga richiesto di assumere la co-titolarietà nella scelta delle azioni climatiche da intraprendere sul piano nazionale. Sebbene la decisione del TA di Parigi paia nel complesso equilibrata, affermando peraltro che «non è compito del giudice dell'esecuzione [...] monitorare in modo prospettico il rispetto della traiettoria climatica della Francia da qui al 2030, ma solo accertare se i danni registrati per il passato, [...] siano stati riparati entro il 31 dicembre 2022»<sup>51</sup>, un eventuale accoglimento della seconda richiesta di ingiunzione si sarebbe scontrato con oggettive difficoltà. Queste si ricavano a fronte dell'esiguità delle prestazioni erogabili ed esigibili da parte dei giudici, in virtù della mancanza degli «strumenti istituzionali di elaborazione e consolidamento di una strategia normativa dotata di coerenza sistemica»<sup>52</sup>, che sul piano climatico, si traduce nella mancanza di competenze per la progettazione di politiche di mitigazione, con il rischio di incentivare misure inefficaci o controproducenti per la mitigazione dei cambiamenti climatici, specie se imposte in un arco di tempo relativamente breve e senza avere piena contezza di tutte le politiche e le misure esistenti o programmate<sup>53</sup>.

La potenziale confusione tra *produzione* ed *interpretazione* delle norme che accompagna tale pratica di "giurisdizionalizzazione del diritto" porta con sé alcuni elementi di problematicità, i quali, come ben messo in luce da Luciani, possono essere riassunti nel difetto di legittimazione e consenso del potere giudiziario, nonché nella già richiamata insufficienza degli strumenti istituzionali e di coordinamento

<sup>50</sup> Per approfondire le sentenze del 2021 e la struttura del ricorso delle associazioni ambientaliste si rinvia *ex multis*, G. MARFAING, *L’Affaire du Siècle: une victoire en demi-teinte pour le droit de l’environnement*, in *Revue Juridique de l’Environnement*, 2, 2022, 257-260.

<sup>51</sup> *Affaire du siècle III, Oxfam France, Notre Affaire A Tous, Greenpeace France, Fondation pour la nature et l’homme, TA Paris*, 22 dicembre 2023, 11 § 16.

<sup>52</sup> M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto. Restaurare l’ordine costituzionale dei poteri*, cit., 178.

<sup>53</sup> Lo studio di Benoit Mayer mostra che, sebbene l'obiettivo Urgenda sia stato raggiunto, ciò è avvenuto per circostanze esterne piuttosto che per le misure adottate dal governo, che in alcuni casi hanno invece causato un aumento netto delle emissioni globali, "spostando" le emissioni al di fuori dei Paesi Bassi, B. MAYER, *The Contribution of Urgenda to the Mitigation of Climate Change*, in *Journal of Environmental Law*, 2, 2023, 167-184. Spec. 169.



necessari per operare questa “surroga” del legislatore. Quanto alla carenza di legittimazione e consenso delle Corti, essa si trae dalla impossibilità che i processi normativi possano essere frutto di un diritto che sia di “provenienza politica” (ovvero che abbiano come radice un diritto positivo *negoziato e condiviso*)<sup>54</sup>.

Ignorare quest’aspetto, aspirando ad una sostituzione del potere giudiziario nel processo di creazione normativa che fa capo alle istituzioni rappresentative, presupporrebbe di imputare una responsabilità decisionale al giudice (connessa al riconoscimento di poteri decisionali discrezionali) che «nel caso di un potere diffuso come quello giurisdizionale [...] viene percepita all’esterno come imputabile all’intero potere, che in questo modo mette a rischio la propria legittimazione sistemica»<sup>55</sup>.

*Call*

---

<sup>54</sup> M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto. Restaurare l’ordine costituzionale dei poteri*, cit., 178-179.

<sup>55</sup> *Ibidem*.