

Giurisprudenza straniera

Giurisprudenza
straniera

Diritto di accesso al giudice, doveri di solidarietà climatica e principio di separazione dei poteri nella sentenza *Verein Klimaseniorinnen Schweiz et autres c. Suisse**

[Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, sentenza 9 aprile 2024, Verein Klimaseniorinnen Schweiz et Autres c. Suisse (ric. 53600/20)]

Giorgio Grasso** e Alice Stevanato***

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La violazione dell'articolo 6, § 1, della Convenzione: il sistema dei rimedi giurisdizionali della Confederazione svizzera ha compromesso, davvero, “le droit à une “solution’ juridictionnelle du litige” delle ricorrenti? – 3. La violazione dell'articolo 8 della Convenzione: dall'imposizione di doveri di solidarietà al riconoscimento di un preteso diritto fondamentale al clima e non viceversa. – 4. Per concludere: obbligazione

* Il lavoro, concepito in stretta collaborazione tra i due Autori, deve imputarsi materialmente a Giorgio Grasso, per la stesura dei paragrafi 2 e 4, e ad Alice Stevanato, per la stesura dei paragrafi 1 e 3. Alcune delle questioni esaminate nello scritto erano state sviluppate e discusse durante il seminario: “I casi Klimaseniorinnen e Giudizio Universale. Un incontro di studio interdisciplinare”, svoltosi a Roma il 4 giugno 2024 presso l'Università LUISS Guido Carli.

** Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università dell'Insubria, giorgio.grasso@uninsubria.it.

*** Dottoranda di ricerca di Diritti e Istituzioni nell'Università di Torino, alice.stevanato@unito.it.

climatica e principio di separazione dei poteri: chi può essere il miglior decisore delle questioni climatiche?

1. Introduzione

Poco più di un anno dopo l'udienza pubblica, tenutasi il 29 marzo 2023, la Corte europea dei diritti dell'uomo, con sentenza del 9 aprile 2024¹, ha deciso sui ricorsi promossi dall'associazione *Verein Klimaseniorinnen Schweiz* – associazione senza scopo di lucro di diritto svizzero, costituita da più di duemila donne elvetiche, per la maggior parte con più di 70 anni – e da quattro componenti della medesima associazione, che invocando alcuni articoli della Convenzione europea dei diritti dell'uomo avevano contestato la mancata adozione da parte della Confederazione svizzera di misure adeguate per attenuare il cambiamento climatico, e in particolare per contrastare gli effetti del riscaldamento del pianeta, omissioni che avrebbero determinato tutta una serie di conseguenze negative sulla loro vita, le loro condizioni di vita e la loro salute.

La pronuncia, assai corposa e attesa con grande interesse, ben oltre i confini della patria di Guglielmo Tell, appare certamente meritevole di qualche futuro, robusto, lavoro di analisi, forse anche di taglio monografico; tuttavia, ai più circoscritti fini di queste note di commento, ci si vorrà soprattutto confrontare con le conclusioni più rilevanti che sembrano emergere dal suo dispositivo, in merito alla violazione da parte delle autorità svizzere di due norme convenzionali di assoluto rilievo, l'art. 6, § 1, in materia di diritto di accesso a un tribunale, rispetto al quale la Corte ha ritenuto che l'associazione ricorrente avrebbe subito, all'interno dei rimedi giurisdizionali dell'ordinamento elvetico, una limitazione sproporzionata, “d'une manière et à un point tels qu'il s'en est trouvé atteint[e] dans sa substance même”² (vedi il par. 2), e l'art. 8, considerato dai giudici di Strasburgo “comme englobant un droit pour les individus à une protection effective, par les autorités de l'État, contre les effets néfastes graves du changement climatique sur leur vie, leur santé, leur bien-être et leur qualité de vie”³, così da evidenziare un superamento dei limiti del margine di apprezzamento riconosciuto agli Stati e il conseguente mancato adempimento da parte della Svizzera degli obblighi che le incombono in campo climatico⁴ (si veda il par. 3). Non senza muovere qualche obiezione al percorso argomentativo seguito dalla Corte EDU, conclusivamente si comincerà ad interrogarsi, alla luce della pur condivisibile affermazione, secondo cui “la protection du climat doit se voir accorder un poids considérable

¹ La pronuncia, nel testo ufficiale in lingua francese, qui particolarmente utilizzato, è reperibile al sito della Corte EDU: <https://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-233258>.

² Paragrafo n. 638 della decisione.

³ Paragrafo n. 519 della decisione.

⁴ Paragrafo n. 573 della decisione.

dans la mise en balance de facteurs antagonistes”⁵, su chi debba essere il decisore ultimo, nei sistemi democratici contemporanei⁶, di fronte alla minaccia che i cambiamenti climatici determinano “pour le bien-être et la santé de la planète” (così il paragrafo n. 118 della decisione, ma si veda il par. 4), se gli organi di indirizzo politico, della rappresentanza politico-parlamentare (e nel caso elvetico lo stesso popolo quale organo costituzionale fondamentale) o se gli organi giurisdizionali e in particolare gli organi di giustizia costituzionale e di rilievo internazionale.

2. La violazione dell’articolo 6, § 1, della Convenzione: il sistema dei rimedi giurisdizionali della Confederazione svizzera ha compromesso, davvero, “le droit à une “solution’ juridictionnelle du litige”⁷ delle ricorrenti?

Anche se le doglianze mosse rispetto alla violazione dell’art. 6, § 1 della Convenzione sono state esaminate dalla Corte solo nella parte finale della sua decisione, dopo aver già dichiarato il contrasto con l’art. 8, per meglio cogliere, pur nella massima sintesi, tutti i diversi passaggi che hanno poi portato al ricorso dinanzi ai giudici di Strasburgo, è proprio dalla questione del diritto d’accesso al tribunale che si deve cominciare a riflettere.

La pronuncia in commento ricostruisce, infatti, i diversi rimedi procedurali che le ricorrenti (si utilizzerà sempre il femminile, trattandosi di un’associazione e di donne facenti parti dell’associazione stessa) avevano tentato in ambito nazionale, prima di fronte alle autorità politico-amministrative della Confederazione – il Consiglio federale, il Dipartimento federale dell’ambiente, dei trasporti, dell’energia e della comunicazione, l’Ufficio federale dell’ambiente e l’Ufficio federale dell’energia, ai quali si erano già rivolte nel novembre del 2016, sulla base di una disposizione della Legge federale sulla procedura amministrativa, che fonda un generale diritto di agire in giudizio⁸ –, poi, soprattutto, di fronte agli organi

⁵ Paragrafo n. 542 della decisione.

⁶ Ben consapevoli che “in uno Stato democratico-costituzionale non c’è un titolare del *dernier mot*, in quanto è dall’interazione tra i poteri costituzionali che si traggono le risposte istituzionali”, come esattamente rileva R. BALDUZZI, *Politica e Magistratura*, EDUCatt, Milano, 2022, 159, corsivo dell’a., ma ricordando, altresì, che la domanda non può non prospettarsi, dinanzi a sfide radicali come quelle che pone il cambiamento climatico.

⁷ Paragrafo n. 629 della decisione.

⁸ Legge federale sulla procedura amministrativa (PA) del 20 dicembre 1968, art. 25 a: “1 Chiunque ha un interesse degno di protezione può esigere che l’autorità competente per atti materiali che si fondano sul diritto pubblico federale e che tangono diritti od obblighi: a. ometta, cessi o revochi atti materiali illeciti; b. elimini le conseguenze di atti materiali illeciti; c. accerti l’illiceità di atti materiali. 2 L’autorità pronuncia mediante decisione formale”. La giurisprudenza del TF, come ricordato in ultimo anche dal suo Vice-presidente François Chaix, in F. CHAIX, *Droit public et enjeux climatiques. Quels rôles pour le juge et le législateur?*, in J.-B. ZUFFEREY (éditeur), *Journées suisses du droit de la construction 2023*, Institut pour le droit suisse et international de la construction, Fribourg, 2023, 59, oltre ad aver interpretato estensivamente

giurisdizionali interni, il Tribunale federale amministrativo (d'ora innanzi anche TAF) e il Tribunale federale (d'ora innanzi anche TF), aditi rispettivamente nel maggio del 2017 e nel gennaio del 2019. Il primo di questi giudici, in particolare, aveva confermato quanto deciso dall'autorità amministrativa, con il rigetto del ricorso, configurandolo sotto la forma di un'azione popolare, irricevibile dal punto di vista del diritto svizzero, e rilevando che le autrici del ricorso, donne con un'età media di 73 anni, non erano (state) più interessate del resto della popolazione svizzera dalle misure di protezione del clima adottate dalla Confederazione⁹. Dinanzi al TF, a sua volta, era stata impugnata la sentenza del TAF, ma anche "l'autorità giudiziaria suprema della Confederazione", secondo quanto recita l'art. 188, capoverso 2, della Costituzione federale elvetica, aveva rigettato il ricorso¹⁰, sorreggendo le sue motivazioni su alcuni elementi che vanno qui rapidamente ricordati, perché risultano di un certo rilievo per commentare la decisione della Corte EDU, sul profilo della violazione dell'art. 6, § 1, della Convenzione.

Il TF, intanto, non si era interrogato sulla questione di riconoscere all'associazione *Verein Klimaseniorinnen Schweiz* il diritto di promuovere un ricorso contro la sentenza del TAF, "accontentandosi" di constatare che tale qualità spettasse, comunque, alle quattro ricorrenti individuali¹¹. Come vedremo, non aver deciso positivamente sulla qualificazione di ricorrente dell'associazione, entrando poi nel merito di quanto da essa lamentato, o almeno non aver motivato in modo esauriente sulla non ammissibilità del loro ricorso, ha rappresentato il grimaldello che la Corte EDU ha utilizzato per dichiarare la violazione dell'art. 6, § 1, della Convenzione.

Poi, come già aveva evidenziato il TAF, anche per il TF il ricorso costituiva un'azione popolare, rivolta a ottenere un risultato che non poteva (né doveva) essere perseguito per la via giudiziaria, ma per le vie politiche, per il tramite della partecipazione democratica, così sviluppata – viene naturale aggiungere a chi scrive – nell'ordinamento costituzionale elve-

la nozione di atto materiale, ha affermato che tale disposizione permette anche di contestare delle omissioni dell'autorità pubblica, richiedendo l'adozione degli atti conseguenti, come è stato proprio il caso della vicenda concernente le "Aînés pour le climat".

⁹ AF A-2992/2017 del 27 novembre 2018, reperibile sul sito del TAF (in lingua tedesca): https://bvger.weblaw.ch/pdf/A-2992-2017_2018-11-27_8c2c4cc9-5956-4efb-a4a2-0471e19a4108.pdf.

¹⁰ ATF 146 I 145 del 5 maggio 2020, reperibile sul sito del TF (in lingua tedesca): https://relevancy.bger.ch/php/clir/http/index.php?highlight_docid=atf%3A%2F%2F146-I-145%3Ade&lang=de&type=show_document. La decisione è stata ampiamente analizzata dalla dottrina svizzera (e non solo). Ai fini di questo commento basti qui richiamare i rilievi di F. CHAIX, *Droit public et enjeux climatiques*, cit., 58-61, nonché il lavoro monografico di F. ROUILLER, *Le contentieux climatique contre l'État. Aspects procéduraux de droit public suisse et américain*, AISUF - Travaux de la Faculté de Droit de l'Université de Fribourg Band/Nr. 441, Schulthess Juristische Medien AG, 2023, 88-89, anche per tutti gli opportuni rimandi bibliografici.

¹¹ È allora probabilmente frutto di una svista, all'interno di una decisione molto articolata e complessa, il passaggio del paragrafo n. 637, in cui si legge che "La Cour observe de surcroît que les requérantes individuelles/adhérentes de l'association n'ont pas eu accès à un tribunal et qu'il n'existait pas d'autre voie de recours en droit interne qui leur eût permis de soumettre leurs griefs à une juridiction".

tico¹². Infine, entrando in realtà, già, nella sostanza degli effetti prodotti dal cambiamento climatico, il TF aveva sottolineato che il limite, previsto dall'Accordo di Parigi e fissato a un livello nettamente al di sotto dei 2° C, non sarebbe stato probabilmente superato nel prossimo futuro, affermando con un eccesso di fiducia e forse ignorando i dati forniti dalla scienza che “il restait encore du temps pour empêcher le réchauffement climatique d'exceder ce plafond”.

In conclusione, secondo il TF, i diritti delle autrici del ricorso non sarebbero stati toccati dalle pretese omissioni delle autorità federali elvetiche in modo così intenso da rendere applicabile l'art. 25a già citato della PA, pur riconoscendosi che “leur inquietude est bien compréhensible, eu regard aux conséquences, soulignées par elles, qu'une insuffisante mise en oeuvre de l'Accord de Paris sur le climat pourrait avoir sur les femmes âgées”.

Ma il duplice rigetto, prima da parte del TAF, poi del TF, ha davvero impedito alle ricorrenti di poter disporre di un mezzo giurisdizionale *effettivo* per far valere quel diritto fondamentale a una protezione contro gli effetti più gravi che il cambiamento climatico può produrre sulla vita e sulla salute delle persone, come del resto riconosciuto dalla Corte EDU, dichiarando la violazione dell'art. 8 della Convenzione? Inoltre, ritenendo violato l'art. 6, § 1, della CEDU, la Corte EDU non ha forse finito per riconoscere, rispetto alla prospettazione dei ricorsi, proprio una sorta di azione popolare vietata dal diritto svizzero¹³, ma anche dalla stessa Convenzione?

La Corte EDU è sembrata camminare su un filo davvero sottile, nel momento in cui¹⁴ ha ribadito che l'art. 6, § 1, più volte citato non garantisce un diritto di accesso a un Tribunale competente a invalidare o rimpiazzare una legge proveniente dal Parlamento o in grado di costringere un Parlamento ad adottare una certa legge – o magari, pensando alle caratte-

¹² Tutti i limiti che possono incontrare gli strumenti politici di democrazia diretta per combattere efficacemente contro il cambiamento climatico sono evidenziati da V. BOILLET, *On the Swiss Right of Initiative as a Tool Against Climate Change*, in *VerfBlog*, 17 Mai 2022, in <https://verfassungsblog.de/direct-democracy-or-climate-litigation/>, la quale è anche intervenuta nel giudizio, insieme a Evelyne Schmid, per sostenere la posizione dell'associazione ricorrente. Ma nel contesto della dottrina italiana, per un tentativo di ricognizione dei rapporti tra la disciplina legislativa federale sul clima e l'impiego del *referendum* facoltativo e dell'iniziativa popolare, vedi anche G. GRASSO, *Démocratie directe et changement climatique. Un regard d'Italie sur une votation populaire fédérale récente et sur certains problèmes constitutionnels de la protection du climat*, in *Jusletter*, 9 mai 2022, 1 ss. e A. STEVANATO, *Il costituzionalismo oltre lo Stato alla prova del cambiamento climatico: lezioni svizzere e tedesche per il nuovo articolo 9 della Costituzione italiana*, in *DPCE online*, Sp-2/2023, 596 ss.

¹³ È ancora F. CHAIX, *Droit public et enjeux climatiques*, cit., 59-60, a evidenziare, con tutta l'autorevolezza del suo ruolo, le ragioni dell'irricevibilità nel diritto svizzero delle azioni popolari: “Selon la conception du droit suisse, les tribunaux sont institués pour trancher des litiges concrets, de manière à rétablir la paix civile. Le recourant doit avoir un intérêt pratique à l'issue de la procédure: de cette manière, les tribunaux sont assurés de trancher uniquement des questions concrètes et non de prendre des décisions à caractère théorique”. Tuttavia, non erano mancate in dottrina, anche prima della pronuncia del TF, posizioni di apertura, come quella di F. MAGISTRO, D. HÄNNI, *Les Aînés pour la protection du climat devant le Tribunal fédéral*, in *Plaidoyer*, 3/2019, 22-23, che avevano inutilmente auspicato che il TF riconoscesse un interesse degno di tutela alle ricorrenti, prospettandosi “un effetto implicito d'azione popolare”, magari capace di estendersi anche alla giurisprudenza della Corte EDU, come in effetti sembra essere avvenuto con la decisione che si sta commentando.

¹⁴ Paragrafo n. 609 della decisione.

ristiche assolutamente singolari del modello svizzero di democrazia semi-diretta, piuttosto trascurate dalla Corte EDU, anche a “costringere” il popolo a votare a favore di una legge parlamentare invisa al medesimo. Facendo ciò, ha evidenziato che non può entrare nel suo campo di applicazione una doglianza “concernant des décisions politiques qui sont soumises aux processus démocratiques pertinents”¹⁵. “[E]n revanche”, dice la Corte, si può ricondurre, invece, sotto l’applicazione dell’art. 6, § 1, “la demande des requérantes qui portait sur une mise en œuvre effective des mesures d’atténuation prévues par le droit en vigueur”.

Secondo la Corte, infatti, l’azione intentata dall’associazione ricorrente a livello nazionale aveva un carattere ibrido, essendo principalmente rivolta a contestare questioni politiche che toccano il processo legislativo democratico e che nessun giudice, compresa la stessa Corte EDU, può conoscere, salvaguardandosi così il principio della separazione tra potere legislativo e potere giudiziario; ma al contempo tale azione è indirizzata a far valere, contro gli effetti e le minacce prodotti dal cambiamento climatico su diritti fondamentali dell’uomo, protetti anche dalla Costituzione svizzera, l’inadeguatezza, le omissioni o l’insufficienza di quanto realizzato dalle autorità elvetiche nell’attuazione delle misure di attenuazione del cambiamento climatico¹⁶.

Molto generosamente la Corte ha applicato, a favore dell’associazione ricorrente, un criterio di riconoscimento della qualità di vittima, ai sensi dell’art. 34 della CEDU, che non poteva valere per le singole ricorrenti persone fisiche, chiamate a dimostrare di essere personalmente e direttamente toccate dalle carenze e violazioni contestate e il cui ricorso¹⁷, non a caso, è stato rigettato dalla medesima Corte¹⁸. Rispetto alle associazioni, infatti, viene considerato sufficiente, per assumere la qualità di vittima, essere state legalmente istituite nello Stato interessato o vedersi riconosciuta la qualità per agire in giudizio in questo Stato – notandosi, peraltro, che le diverse leggi federali svizzere che hanno riguardato il clima non hanno mai riconosciuto tale ruolo alle associazioni¹⁹, cosa che è invece prevista sia dalla legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio²⁰, sia dalla legge federale

¹⁵ Paragrafo n. 616 della decisione.

¹⁶ Paragrafi n. 633, n. 631 e n. 634 della decisione.

¹⁷ Paragrafo n. 487 della decisione; questa incidenza personale e diretta implica che il ricorrente debba essere esposto in modo intenso agli effetti negativi del cambiamento climatico e richiede che vi sia un bisogno imperioso di assicurare la protezione individuale del ricorrente, in ragione dell’assenza di misure ragionevoli o adeguate di riduzione del danno.

¹⁸ Paragrafo n. 625.

¹⁹ Il punto è sottolineato da F. CHAIX, *Droit public et enjeux climatiques*, cit., 60 e da F. ROUILLER, *Le contentieux climatique contre l’État*, cit., 144-145.

²⁰ Legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN) del 1° luglio 1966, art. 12: “1 Sono legittimati a ricorrere contro le decisioni delle autorità cantonali o federali: a. i comuni; b. le organizzazioni che si occupano della protezione della natura e del paesaggio, della conservazione dei monumenti storici o di scopi affini, se: 1. sono attive a livello nazionale; 2. perseguono scopi meramente ideali; eventuali attività economiche devono servire a conseguire gli scopi ideali. 2 Le organizzazioni sono legittimate a ricorrere soltanto per censure in ambiti giuridici che rientrano da almeno dieci anni negli scopi previsti nel loro statuto. 3 Il Consiglio federale designa le organizzazioni legittimate a ricorrere (...)”.

sulla protezione dell'ambiente²¹ –; essere in grado di dimostrare di perseguire un obiettivo specifico, in conformità ai suoi obiettivi statutari, nella difesa dei diritti fondamentali dei suoi aderenti o di altri individui colpiti nel Paese interessato, “en se limitant ou non à l'action collective pour la protection de ces droits contre les menaces liées au changement climatique”²²; provare, infine, di essere effettivamente rappresentativa dei suoi aderenti o di altri individui colpiti dal cambiamento climatico nel Paese interessato, “dont la vie, la santé ou le bien être, tels que protégés par la Convention, se trouvent exposés à des menaces ou conséquences néfastes spécifiques liées au changement climatique”²³.

Una generosità interpretativa che è risultata decisiva anche nell'accertamento della violazione dell'art. 8, di cui si tratterà più avanti (vedi par. 3).

La Corte a quel punto, entrando nel merito, ha potuto agevolmente sostenere di non essere convinta di quanto affermato dagli organi giurisdizionali svizzeri, secondo cui “il resterait encore du temps pour empêcher le réchauffement climatique d'atteindre une limite critique”²⁴. Una conclusione questa, si sottolinea nella pronuncia, non fondata “sur un examen suffisant des données scientifiques sur le changement climatique, qui étaient déjà disponibles à l'époque pertinente, et [qu'] elle ne tient pas non plus compte du large consensus sur l'existence d'une urgence eu égard aux effets que ce phénomène a d'ores déjà et aura inéluctablement à l'avenir sur divers aspects de droit de l'homme”²⁵. Le risultanze scientifiche concernenti l'urgenza di combattere contro gli effetti negativi del cambiamento climatico, “et notamment au risque grave que ces effets ne soient inévitables et irréversibles, permettent de penser qu'il existait un besoin impérieux d'assurer la protection juridique des droits de l'homme face à une action supposément inadéquate des autorités pour contrer le changement climatique”²⁶.

Da qui la dichiarazione di violazione dell'art. 6, § 1, della Convenzione, per quella parte del ricorso che, come si è poco sopra evidenziato, entra effettivamente nel campo di applicazione di tale disposizione, in quanto il diritto di accesso a un tribunale dell'associazione

²¹ Legge federale sulla protezione dell'ambiente (Legge sulla protezione dell'ambiente, LPAmb) del 7 ottobre 1983, art. 55: “¹ Le organizzazioni di protezione dell'ambiente sono legittimate a ricorrere contro le decisioni delle autorità cantonali o federali in materia di pianificazione, costruzione o trasformazione di impianti per i quali è necessario un esame dell'impatto sull'ambiente secondo l'art. 10a, se: a. sono attive a livello nazionale; b. perseguono scopi meramente ideali; eventuali attività economiche devono servire a conseguire gli scopi ideali. ² Le organizzazioni sono legittimate a ricorrere soltanto per censure in ambiti giuridici che rientrano da almeno dieci anni nei fini previsti nel loro statuto. ³ Il Consiglio federale designa le organizzazioni legittimate a ricorrere” (...). È stato notato però da F. ROUILLER, *Le contentieux climatique contre l'État*, cit., 123, che nel 2013, nel momento in cui la Svizzera ha ratificato la Convenzione di Aarhus, che pur non si riferisce al clima, l'art. 7, capoverso 8, della LPAmb, in materia di informazione ambientale, è stato completato proprio con un riferimento alla protezione del clima, così da potersi forse sostenere che la legge intera riguarda anche la protezione del clima e non solo la protezione dell'ambiente.

²² Paragrafo n. 502.

²³ Paragrafo n. 502.

²⁴ Paragrafo n. 635

²⁵ Ancora paragrafo n. 635

²⁶ Sempre paragrafo n. 635

Verein Klimaseniorinnen Schweiz sarebbe stato ristretto in un modo tale e a un punto tale da incidere sulla sua stessa sostanza²⁷.

Resta, tuttavia, riguardo al diritto al giudice, un quesito finale al quale dare una risposta. Se il TF avesse preso attentamente in esame l'azione promossa dall'associazione ricorrente, anziché lasciarla proprio cadere, come ha evidenziato la Corte²⁸, le sue conclusioni di merito sarebbero state diverse? Oppure, da una posizione inguaribilmente ottimista, avrebbe continuato a ripetere che c'è ancora del tempo per impedire che il riscaldamento climatico raggiunga un limite critico, quando la “fenêtre d'opportunité permettant d'assurer un avenir vivable et durable pour tous se referme rapidement”²⁹ e ci si sta giocando, in realtà, la stessa prospettiva dell'esistenza umana sulla terra? In questo caso, dinanzi a una decisione negativa assunta eventualmente dal TF, la Corte EDU, senza doversi occupare della violazione dell'art. 6, § 1, avrebbe potuto concentrarsi sulla sola lesione dell'art. 8, chissà se valutando diversamente quel *bisogno imperioso* di assicurare la protezione giuridica dei diritti dell'uomo, contro una inadeguata azione delle autorità elvetiche nel combattere il cambiamento climatico³⁰, che ha rappresentato uno dei *leitmotiv* che hanno guidato tutto il procedere della pronuncia.

3. La violazione dell'articolo 8 della Convenzione: dall'imposizione di doveri di solidarietà al riconoscimento di un preteso diritto fondamentale al clima e non viceversa

Dopo aver ripercorso il ragionamento che la Corte di Strasburgo ha condotto in merito alle doglianze mosse dalle ricorrenti sull'art. 6, § 1, occorre a questo punto analizzare più da vicino le argomentazioni giuridiche che sono state avanzate rispetto alla violazione dell'art. 8, con le quali si è giunti così a riconoscere l'esistenza, per la prima volta da parte della Corte EDU, di un preteso diritto fondamentale al clima.

Pare certo che la ricostruzione della violazione di questa disposizione rappresenti il “cuore” dell'intera riflessione che è in grado di suscitare la pronuncia in commento, almeno con riferimento all’“effetto domino” che la sentenza naturalmente porterà con sé, nel

²⁷ Paragrafo n. 638, nel passo già citato.

²⁸ Paragrafo n. 636.

²⁹ Questa è la netta posizione dell'*Intergovernmental Panel on Climate Change*, riportata nella pronuncia in commento al paragrafo n. 118.

³⁰ Paragrafi n. 635 e n. 636.

modo in cui essa potrà essere spesa quale “storico” precedente nei futuri o già instaurati procedimenti di contenzioso climatico in tutto il mondo³¹.

In particolare, tra tutti i profili di indagine connessi a detta violazione, si è deciso di prendere in considerazione non tanto l’esito sostanziale della decisione, ovvero il possibile riconoscimento di un diritto fondamentale al clima, ma l’itinerario logico argomentativo sperimentato dai giudici della Corte EDU per giungere a quella statuizione, che sembra, a chi scrive, non del tutto condivisibile in punto di diritto.

Nelle pagine che seguono, quindi, si tenterà di dimostrare come, metodologicamente, nella sentenza *Verein Klimaseniorinnen Schweiz et autres c. Suisse*, i giudici di Strasburgo abbiano proposto una vera e propria inversione del rapporto causa-effetto fra l’accertamento della violazione di un diritto proclamato nella Carta (nel caso di specie, l’art. 8) e l’imposizione di un eventuale obbligo positivo gravante sugli Stati (ovvero il dovere primario “d’adopter, et d’appliquer effectivement et concrètement, une réglementation et des mesures aptes à atténuer les effets actuels et futurs, potentiellement irréversibles, du changement climatique”³²). In estrema sintesi, dalla sentenza pare emergere che l’obbligo positivo gravante sugli Stati non costituisce la conseguenza del riconoscimento del nuovo diritto fondamentale al clima, ma appunto il suo stesso presupposto.

Questa lettura interpretativa sembra allinearsi con la posizione assunta dal giudice Tim Eicke³³, il quale, nella sua opinione in parte concordante e in parte dissenziente ha contestato la decisione della maggioranza di ritenere violato l’art. 8 della Convenzione, tanto da consigliare di avviare la riflessione partendo proprio da quel ragionamento.

In un passaggio piuttosto eloquente dell’opinione, il giudice britannico, dopo aver espresso la propria “adesione morale” rispetto al desiderio della maggioranza “to ensure intergenerational justice” e “to avoid a disproportionate burden on future generations”³⁴, contesta al Collegio di aver voluto emulare la posizione assunta dal Tribunale federale tedesco nel marzo 2021, rispetto al notissimo caso *Neubauer et al.* contro Germania³⁵; infatti, come

³¹ Qualche prima ricaduta della pronuncia sul contenzioso climatico europeo è indicata in F. GALLARATI, *L’obbligazione climatica davanti alla Corte europea dei diritti dell’uomo: la sentenza KlimaSeniorinnen e le sue ricadute comparate*, in *DPCE-online*, 2/2024, 1473 ss.

³² Paragrafo n. 545 della decisione.

³³ L’orientamento del giudice, anche citando rapidamente la sentenza del TF del 5 maggio 2020, era già stato in parte anticipato in T. EICKE, *Human Rights and Climate Change: What role for the European Court of Human Rights*, Inaugural Annual Human Rights Lecture, Goldsmiths University, 2 March 2021, 1 ss. e 7, reperibile al sito: rm.coe.int/human-rights-and-climate-change-judge-eicke-speech/1680a195d4.

³⁴ Paragrafo n. 42 dell’opinione del giudice Eicke, il cui testo originale è disponibile in lingua inglese.

³⁵ La pronuncia, oggetto di numerosi commenti (si vedano per tutti, anche per un riepilogo delle ricostruzioni della dottrina tedesca, J. JAHN, *Rafforzare la tutela dell’ambiente grazie alle corti costituzionali nazionali? Commento alla sentenza sul clima del BVerfG*, in questa *Rivista*, 1/2022, 47 ss. e A. DI MARTINO, *Intertemporalità dei diritti e dintorni: le scelte argomentative del Bundesverfassungsgericht nella sentenza sul clima e le interazioni con i processi democratici*, in *Rivista di Diritti Comparati*, n. 2/2023, 56 ss.), è disponibile, anche nella versione in lingua francese, inglese e spagnola, al sito Internet del *Bundesverfassungsgericht*: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/FR/2021/03/rs20210324_1bvr265618fr.html.

sostiene il giudice Eicke, diversamente dall'ordinamento tedesco, nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo manca una disposizione paragonabile all'art. 20a del *Grundgesetz*, che possa imporre agli Stati contraenti di intervenire nelle politiche di tutela dell'ambiente e di contrasto al cambiamento climatico, "con propria responsabilità nei confronti delle future generazioni" (come stabilisce appunto l'art. 20a della Legge fondamentale tedesca). Per tale ragione, secondo il giudice britannico, "the inevitable conclusion is that there is no basis for drawing any enforceable obligation from the current text of the Convention to combat 'future risk' in respect of the applicants before the Court and even less to combat a 'future risk' in respect of 'future generations', i.e. by or on behalf of individuals who are, by definition, not even before the Court"³⁶.

Le conclusioni critiche a cui giunge l'opinione consentono di riflettere su un aspetto assai rilevante della decisione, ovvero lo *status* di vittima che la Corte EDU ha sostanzialmente riconosciuto (si vedrà meglio *infra*, ancora nel presente par.) all'associazione *Verein Klimaseniorinnen Schweiz*, con una *torsione* delle norme procedurali del giudizio davanti alla Corte, arrivando così ad accertare, attraverso quell'*esasperato* canale processuale, la violazione del diritto alla vita privata e familiare³⁷; nei confronti delle persone fisiche, invece, la Corte EDU ha applicato in modo estremamente rigoroso l'art. 34 e ha ritenuto che le ricorrenti non avessero soddisfatto i criteri per vedersi riconoscere lo *status* di vittima³⁸. Complessivamente, quindi, ciò che emerge dalla lettura della decisione è un atteggiamento sbilanciato dei giudici di Strasburgo, in merito alla valutazione del vaglio di ammissibilità dei soggetti ricorrenti – peraltro, come si vedrà più avanti, giuridicamente non omogeneo – di poter accedere davanti al giudizio di merito della Corte EDU, come a voler ammettere, in fondo, che l'accertamento della violazione del diritto (art. 8) è una mera, conseguente, finzione giuridica, per giustificare l'imposizione, in una prospettiva solidaristica, di obblighi positivi di protezione contro i rischi climatici.

In apertura della parte dedicata alla valutazione sull'ammissibilità del ricorso proposto dall'associazione e dalle persone fisiche, la Corte EDU precisa due aspetti essenziali, che si troverà poi a contraddire poco dopo nella parte motiva della decisione.

Il primo si riferisce alla necessità metodologica di tener distinto l'aspetto sostanziale della qualifica di vittima ai sensi dell'art. 34 da quello della legittimazione ad agire, ovvero della rappresentanza in giudizio, che dovrà – ovviamente – sempre precedere, in quanto presupposto procedurale, la valutazione di merito sulla sussistenza dei presupposti fattuali; sul punto, i giudici testualmente precisano di interpretare "la notion de victimes de façon

³⁶ Paragrafo n. 42 dell'opinione del giudice Eicke.

³⁷ Paragrafo n. 525 della decisione.

³⁸ Paragrafo n. 535 della decisione.

autonome, indépendamment des notions internes telles que celles d'intérêt ou de qualité pour agir"³⁹.

Il secondo rilievo si riferisce, in via generale, al rigoroso accertamento del nesso di causalità fra il ricorrente/i ricorrenti e il danno che lo stesso ritiene/gli stessi ritengono di aver subito a causa della presunta violazione; in proposito, secondo la giurisprudenza consolidata della Corte EDU, richiamata nella pronuncia, dall'art. 34 si possono individuare tre tipologie di vittime, dirette, indirette e potenziali, ognuna con il proprio, specifico, onere probatorio da dover soddisfare. Le vittime dirette si hanno quando "le requérant doit pouvoir démontrer qu'il a 'subi directement les effets' de la mesure litigieuse"⁴⁰, le vittime indirette sono quelle che provano "l'existence d'un 'effet ricochet' créé par la violation touchant supposément une personne (la victime directe) sur les droits conventionnels d'une autre personne (la victime indirecte)"⁴¹ e, infine, le vittime potenziali sono quelle "qui affirment être ou avoir été touchées par la mesure générale litigieuse et, dans d'autres circonstances, celles qui affirment qu'une telle mesure pourrait les toucher à l'avenir"⁴².

Queste due indicazioni preliminari al ragionamento, se inserite nel contesto delle ricorrenze individuali, piuttosto che dell'associazione, mettono in luce la falla argomentativa, quasi un'aporia, della distinzione operata, ben oltre la ragionevolezza consentita dalla diversità sostanziale dei soggetti coinvolti (persone fisiche o persona giuridica).

Rispetto alle ricorrenze individuali, infatti, la Corte EDU ha implicitamente accertato la legittimazione ad agire dei soggetti coinvolti (ammettendo all'unanimità che anche il figlio della seconda ricorrente, deceduta nelle more del procedimento, potesse proseguire in sua vece) e poi dichiarato l'inammissibilità, a causa dell'assenza della prova di un legame tra le ricorrenze e il danno che le stesse ritenevano di aver subito a seguito della presunta violazione. Per quanto riguarda il riconoscimento dello *status* di vittima in materia ambientale, che è l'ambito più prossimo alle questioni climatiche, la Corte EDU ha ribadito che "Les critères sur lesquels [elle] s'appuie pour reconnaître la qualité de victime tiennent surtout compte d'éléments tels que le seuil minimum de gravité du dommage en cause, la durée de ce dommage et l'existence d'un lien suffisant avec le ou les requérants, [...] une proximité géographique entre l'intéressé et l'atteinte litigieuse à l'environnement"⁴³. Le peculiarità del fenomeno del cambiamento climatico, in ragione principalmente dell'indeterminatezza dei destinatari colpiti⁴⁴ e della "dissociazione spazio-temporale tra le con-

³⁹ Paragrafo n. 462 della decisione.

⁴⁰ Paragrafo n. 465 della decisione, che continua precisando che "Cela implique qu'il ait été personnellement et effectivement touché par la violation (alléguée) de la Convention, ce qui résulte d'ordinaire d'une mesure appliquant la loi pertinente ou d'une décision estimée contraire à la Convention ou, dans certains cas, d'actes ou d'omissions d'autorités de l'État ou de parties privées supposés attentatoires aux droits du requérant découlant de la Convention".

⁴¹ Paragrafo n. 468 della decisione.

⁴² Paragrafo n. 471 della decisione.

⁴³ Paragrafo n. 472 della decisione.

⁴⁴ Paragrafo n. 483 della decisione.

dotte (in gran parte lecite) che causano il cambiamento climatico e gli effetti negativi che ne derivano⁴⁵, rendono ancor più difficile accertare se il danno lamentato dalla persona fisica sia imputabile direttamente ad una condotta attiva o passiva dello Stato⁴⁶. Riguardo all'accertamento dello *status* di vittima delle ricorrenti, i giudici di Strasburgo, pur fondando la loro decisione proprio sull'assoluta specificità, rimarcata in tutta la pronuncia, delle questioni climatiche rispetto a quelle ambientali⁴⁷, hanno omesso di attenuare il rigore metodologico da utilizzare rispetto al fenomeno analizzato, concludendo che i documenti scientifici disponibili non avrebbero dimostrato l'esposizione diretta delle ricorrenti agli effetti negativi del cambiamento climatico (quali, appunto, vittime dirette) o che probabilmente lo sarebbero state in futuro (vittime potenziali). Non è stata percorsa, invece, probabilmente per l'indeterminatezza stessa dei destinatari, la diversa ipotesi di inquadrare le ricorrenti individuali quali vittime indirette.

Quanto alla prima tipologia di vittima, la Corte EDU ha precisato che le ricorrenti individuali non sono state in grado di dimostrare la "véritable ingérence" del cambiamento climatico nel godimento della vita privata e familiare, né, quindi, il livello minimo di gravità di detta interferenza⁴⁸; nemmeno la circostanza di essere persone anziane è servito a far riconoscere loro lo *status* di vittima, perché "nul ne peut affirmer que les requérantes aient souffert d'un problème de santé critique dont l'aggravation possible liée aux vagues de chaleur ne pourrait être atténuée par les mesures d'adaptation disponibles en Suisse ou au moyen de mesures raisonnables d'adaptation individuelle, face à l'intensité des vagues de chaleur qui frappent ce pays"⁴⁹. Infine, quanto alla pretesa delle ricorrenti individuali di essere riconosciute, almeno, "vittime potenziali", i giudici di Strasburgo hanno escluso l'esistenza delle "circonstances exceptionnelles"⁵⁰, necessarie per valorizzare, in sede di accertamento dell'art. 34, il rischio futuro di subire una violazione della propria vita privata e familiare a causa degli effetti negativi della degenerazione del clima.

Diversamente dalla posizione assunta per le ricorrenti individuali, con riferimento all'ammissibilità dell'associazione ricorrente, la Corte EDU, con una "forzatura logica-giuridica", espresse anche del "forte pragmatismo"⁵¹ che ha caratterizzato, nel complesso, il suo

⁴⁵ F. GALLARATI, *L'obbligazione climatica davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., 1464

⁴⁶ Ancora, F. GALLARATI, *L'obbligazione climatica davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., 1464.

⁴⁷ Basti citare questo passaggio (al paragrafo n. 422 della sentenza): "il ne serait ni satisfaisant ni opportun de transposer directement au domaine du changement climatique la jurisprudence existante en matière d'environnement. La Cour estime approprié d'adopter une approche qui reconnaisse et prenne en compte les particularités du phénomène en cause et qui soit ajustée à ses caractéristiques spécifiques. Ainsi, dans la présente espèce, tout en s'inspirant des principes énoncés dans sa jurisprudence, la Cour s'emploiera à élaborer une approche plus adéquate et adaptée des différentes questions que peut soulever le changement climatique au regard de la Convention".

⁴⁸ Vedi il paragrafo n. 514 della decisione.

⁴⁹ Vedi il paragrafo n. 533 della decisione.

⁵⁰ Vedi sempre il paragrafo n. 533 della decisione.

⁵¹ Così, del tutto condivisibilmente, F. GALLARATI, *L'obbligazione climatica davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., 1466, che rileva in particolare che "tale forzatura ha consentito alla Corte di avvalersi, ai fini del giudizio di merito ri-

intervento, arriva a far coincidere, come se fossero due valutazioni giuridicamente omogenee, la condizione di ammissibilità dell'azione e l'accertamento di merito rispetto allo *status* di vittima. Infatti, in base ai nuovi criteri enunciati dalla Corte e come già ricordato, all'associazione ricorrente non è stato richiesto di dimostrare di essere stata “personnellement et directement touché[e] par les manquements qu'[elle] dénonce”⁵². A tal proposito, i giudici di Strasburgo evidenziano che “on peut envisager qu'une association ait qualité pour agir devant la Cour quand bien même elle ne pourrait se prétendre elle-même victime d'une violation de la Convention”⁵³ e ciò in virtù della peculiarità del fenomeno del cambiamento climatico, inteso quale “préoccupation pour l'humanité tout entière, et la nécessité de favoriser la répartition intergénérationnelle”⁵⁴.

In realtà, di tutto questo passaggio argomentativo della pronuncia, ciò che stupisce non è tanto la circostanza che la Corte abbia inteso soprassedere sul riconoscimento dello *status* di vittima all'associazione *Verein Klimaseniorinnen Schweiz*, ma quella per la quale, concretamente, lo stesso preliminare sbarramento sia stato (sia pur implicitamente) applicato anche ai soggetti rappresentati dall'associazione, rispetto ai quali la Corte ritiene sufficiente che siano solo “adhérents ou d'autres individus touchés dans le pays concerné dont la vie, la santé ou le bien-être, tels que protégés par la Convention, se trouvent exposés à des menaces ou conséquences néfastes spécifiques liées au changement climatique”⁵⁵; con riguardo all'associazione, infatti, rimane complicato sostenere che essa, in quanto persona giuridica, possa considerarsi soggetto direttamente danneggiato dagli effetti negativi del cambiamento climatico.

Quindi, se può essere condivisibile la decisione della Corte di non verificare, in merito all'associazione ricorrente, la sussistenza dei requisiti previsti dall'art. 34, non è parimenti accettabile che tale giudizio sia stato completamente omesso rispetto alle persone fisiche che quell'associazione rappresenta⁵⁶, nemmeno nella loro ipotetica qualificazione di vittimi-

guardo all'applicabilità dell'art. 8, delle condizioni di favore introdotte dalla medesima sentenza per l'ammissibilità delle azioni proposte dalle associazioni”, aggiungendo che, proprio perché “l'associazione ricorrente agiva in rappresentanza di un gruppo di individui presumibilmente esposti agli effetti negativi dei cambiamenti climatici, la Corte ha concluso che “l'association requérante possède la nécessaire qualité pour agir dans la présente procédure et que l'article 8 trouve à s'appliquer dans le cadre de son grief”, citando il paragrafo n. 526 della pronuncia.

⁵² Paragrafo n. 487 della decisione, già citato, dove la Corte riassume a quali condizioni un richiedente può pretendere, a titolo individuale, che si possa ravvisare la qualità di vittima, riguardo all'art. 34 della Convenzione, “dans le cadre de griefs liés à un dommage ou un risque de dommage découlant de manquements supposés de l'État dans la lutte contre le changement climatique”.

⁵³ Paragrafo n. 498 della decisione.

⁵⁴ Paragrafo n. 499 della decisione.

⁵⁵ Paragrafo n. 502 della decisione.

⁵⁶ Secondo C. SARTORETTI, *La climate change litigation “sbarca” a Strasburgo: brevi riflessioni a margine delle tre recenti sentenze della Corte EDU*, in *DPCE-online*, 2/2024, 148, questo è “l'aspetto rivoluzionario della sentenza, un'associazione ha il diritto di agire in nome dei suoi componenti o di altre persone interessate senza che ciò venga condizionato dalla necessità che i singoli individui per conto dei quali opera soddisfino i requisiti di *status* di vittima previsti dall'art. 34 CEDU”.

me potenziali. Anzi, in merito alle ricorrenti individuali, anch'esse facenti parte dell'associazione, la Corte si è espressa, questa volta esplicitamente, in senso negativo, ritenendo così che, nel contesto della lotta al cambiamento climatico, sia sufficiente allegare un semplice interesse, “se e solo se” esso venga veicolato dall'intervento di un'associazione, che possa dimostrare di avere le caratteristiche individuate dalla Corte e sopra evidenziate (vedi par. 2).

Due pesi e due misure, dunque. Per utilizzare una metafora, la Corte EDU, mostrandosi consapevole di dover cambiare la “lente”, per poter meglio affrontare, giuridicamente, una questione del tutto nuova, ovvero le conseguenze sul piano normativo e i profili di responsabilità connessi al fenomeno del cambiamento climatico, decide, però, di “indossare i suoi nuovi occhiali” solo rispetto all'associazione *Verein Klimaseniorinnen Schweiz* e non alle ricorrenti individuali. Potrebbe essere utile, allora, chiedersi quali siano le ragioni di un intervento giurisprudenziale di questo tipo, anche al fine di ipotizzare in futuro, attraverso la costruzione di modelli predittivi, quale possa essere il *destino* dei contenziosi climatici negli anni a venire.

Siamo davvero di fronte al riconoscimento, storico, di un diritto fondamentale al clima? Ed eventualmente chi potrà pretendere che tale diritto sia effettivamente garantito? Forse, se la Corte avesse voluto affermare un siffatto diritto – e non un più generico, per quanto prioritario e non procrastinabile, interesse ad un intervento effettivo da parte degli Stati nelle politiche di contrasto al cambiamento climatico –, allora essa avrebbe potuto, argomentando le ragioni di un proprio intervento estensivo sulla base della singolarità del fenomeno analizzato e percorrendo una strada certo non meno impervia di quella effettivamente seguita, riconoscere conseguentemente lo *status* di vittima alle ricorrenti individuali.

Piuttosto, quello che sembra emergere, accanto ad una struttura argomentativa costruita intorno ai doveri di solidarietà climatica, solo pensando che l'associazione delle anziane svizzere per il clima agisce anche nell'interesse delle future generazioni⁵⁷, è l'enucleazione di un nuovo canale, riconosciuto unicamente alle associazioni, per rivolgersi alla Corte EDU; del resto, come è stato autorevolmente segnalato, “c'est sans doute là, dans cet élargissement de la qualité pour agir des associations dans le domaine du changement climatique, que réside la principale innovation (pour ne pas dire sensation) de l'arrêt d'un point de vue juridique”⁵⁸.

Nell'incapacità, forse incolpevole, di guardare nitidamente l'oggetto di studio, che resta un po' sfuocato per la mancanza di adeguati strumenti giuridici utili a interpretare inediti

⁵⁷ Questo aspetto prioritario della solidarietà climatica, connesso alla prospettiva intergenerazionale, è evidente, in tutta la pronuncia, rinviandosi, almeno, ai paragrafi n. 420, n. 545 e n. 549.

⁵⁸ Vedi P. MAHON, *L'arrêt de la Cour EDH, le système politique suisse et le rôle du juge*, in *Revue La Semaine juridique*, Edition générale, no 22, 3 juin 2024, 684, 972-973. Analogamente, A. NUSSBAUMER-LAGHZAoui, A. LAMBELET, *Aînées pour le climat: une décision historique et démocratique*, in *Revue de l'Avocat*, Numéro 6/7 | 2024, 21 juin 2024, 286, secondo i quali la Corte EDU, semplificando le condizioni per agire delle associazioni, “a fait preuve de la plus grande inventivité” e ha creato, “en matière climatique exclusivement, un droit de recours nouveau pour les associations”.

paradigmi epistemologici, questo slancio creativo della Corte EDU sembra aver tentato di trovare una sintesi tra il rischio che il ricorso dinanzi ad essa finisca per trasformarsi in un'inammissibile azione popolare⁵⁹ e l'impossibilità per la Corte stessa di rendere effettiva giustizia⁶⁰.

4. Per concludere: obbligazione climatica e principio di separazione dei poteri. Chi può essere il miglior decisore delle questioni climatiche?

Lungo tutto lo svolgersi della pronuncia qui in commento, anche in riferimento alla duplice violazione da parte della Confederazione elvetica dell'art. 6, § 1, e dell'art. 8, della Convenzione, secondo le coordinate che si sono finora delineate, emerge costantemente il richiamo al principio della separazione dei poteri, tra gli organi di indirizzo politico (il legislatore e l'esecutivo) e le giurisdizioni interne nazionali, oppure la stessa Corte EDU. La cosa non deve affatto stupire, se è vero che il contenzioso climatico è diventato sempre più il luogo privilegiato in cui si definisce l'ambito reciproco d'intervento di chi deve assumere una decisione politica – per fronteggiare gli effetti del cambiamento climatico e per garantire il rispetto delle obbligazioni che gli Stati hanno assunto sottoscrivendo impegni internazionali, come la Convenzione quadro sul cambiamento climatico o l'Accordo di Parigi sul clima – e dei giudici dinanzi ai quali è contestata la legittimità degli atti adottati dalle autorità politiche o le loro omissioni. Tuttavia, l'insistenza che *Verein Klimasenioren Schweiz et autres c. Suisse* fa di questo principio, mai espressamente menzionato in una pronuncia altrettanto importante per il diritto costituzionale del clima, come la già citata *Neubauer et al. v. Germania* del 2021 – nelle cui motivazioni pure il principio viene, in realtà, in rilievo⁶¹ – rende necessario dedicare a esso qualche spunto di riflessione conclusivo.

⁵⁹ Come peraltro rilevato nella più volte citata opinione in parte concordante e in parte dissenziente del giudice Eicke, secondo il quale la maggioranza della Corte “created exactly what the judgement repeatedly asserts it wishes to avoid, namely a basis for *actio popularis* type complaints”, esprimendo così la vera “forza innovativa della decisione”, come sottolineato da C. SARTORETTI, *La climate change litigation “sbarca” a Strasburgo*, cit., 148.

⁶⁰ Particolarmente significativo è il paragrafo n. 484 della decisione: “Si, parmi, l'ensemble de la population relevant de la jurisdiction des Parties contractantes, le cercle des ‘victimes’ effectivement ou potentiellement touchées est défini de manière ample et généreuse, cela risque d'ébranler les principes constitutionnels internes et la séparation des pouvoirs en ouvrant un large accès au système judiciaire comme moyen de provoquer des changements dans les politiques générales relatives au climat. Si en revanche c'est un cercle trop petit et restreint qui est défini, des lacunes ou dysfonctionnements même évidents dans l'action gouvernementale ou les processus démocratiques risquent de conduire à porter atteinte aux droits conventionnels d'individus et de groupes d'individus sans que ceux-ci aient aucune possibilité de saisir la Cour”.

⁶¹ Come traspare pure dal commento di J. JAHN, *Rafforzare la tutela dell'ambiente grazie alle corti costituzionali nazionali?*, cit., 64, 66 e 67.

In proposito è interessante notare, intanto, che il principio è inteso diversamente dal Governo svizzero, che si difende dinanzi alla Corte, e dalla Corte stessa.

La posizione del Consiglio federale è netta: “Le istituzioni democratiche del sistema politico svizzero forniscono dei mezzi sufficienti e appropriati per rispondere alle preoccupazioni nate dal cambiamento climatico”, così “che ‘giuridicizzare’ la questione a livello internazionale non farebbe che creare tensioni sotto l’angolo del principio di sussidiarietà e della separazione dei poteri”⁶². TAF e TF, secondo il Governo, “ont tous deux soigneusement examiné la cause des intéressées et rendu des arrêts dûment motivés”⁶³, in conformità a un diritto processuale finalizzato a evitare la prospettazione di un’azione popolare e a garantire il rispetto della separazione dei poteri. “L’examen attentif que le TF aurait consacré au critère formel de l’intérêt digne de protection, ainsi que les caractéristiques du système politique propre à la Suisse”, aggiunge il Governo, “démontreraient que les tribunaux ne peuvent pas jouer un rôle déterminant en matière de changement climatique et qu’ils ne peuvent certainement pas définir eux-mêmes les mesures à prendre”⁶⁴.

A una ben diversa conclusione giungono i giudici di Strasburgo, che dopo aver rilevato che “le misure concepite per lottare contro il cambiamento climatico e i suoi effetti negativi necessitano di un’azione da parte del legislatore”⁶⁵, che “in una democrazia, che rappresenta un elemento fondamentale dell’ordine pubblico europeo, (...) questa azione dipende dunque necessariamente dal processo decisionale democratico”⁶⁶ e che “[u]n intervento giurisdizionale, compreso quello della Corte, non può rimpiazzare le misure che devono essere prese dai poteri legislativo ed esecutivo, o sostituirsi a esse”⁶⁷, optano però per una visione della democrazia non “fondée exclusivement sur l’idée du principe majoritaire”⁶⁸ e che non dimentica l’importanza di circoscrivere e temperare la forza del principio maggioritario. Si tratta, per dirla con altre parole, di una concezione “madisoniana” della democrazia medesima⁶⁹, che la Corte manifesta senza tentennamenti: “Toutefois, la démocratie ne saurait être réduite à la volonté majoritaire des électeurs et des élus, au mépris des exigences de l’État de droit. La compétence des juridictions internes et de la

⁶² Paragrafo n. 338 della decisione.

⁶³ Paragrafo n. 586 della decisione.

⁶⁴ Paragrafo n. 588 della decisione.

⁶⁵ Paragrafo n. 411 della decisione.

⁶⁶ Paragrafo n. 411 della decisione.

⁶⁷ Paragrafo n. 412 della decisione.

⁶⁸ Così P. MAHON, *L’arrêt de la Cour EDH, le système politique suisse et le rôle du juge*, cit., 975.

⁶⁹ Per un primo sviluppo di questa distinzione, rispetto alle vicende climatiche, vedi anche G. GRASSO, *Cambiamento climatico, separazione dei poteri, processo decisionale democratico: l’Assemblea federale svizzera “stoppa” la Corte europea dei diritti dell’uomo*, in *DPCE-online, Osservatorio sul Costituzionalismo ambientale*, 2 luglio 2024, in <https://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/OsservatorioOCA>. Madison e Montesquieu, non a caso, sono anche citati, a commento della pronuncia qui in esame, da C. BLATTNER, *Separation of Powers and KlimaSeniorinnen*, in *VerfBlog*, 30 April 2024, in <https://verfassungsblog.de/separation-of-powers-and-klimaseniorinnen/>, 3: “If Montesquieu and Madison are to be believed, such means of checks and balances are foundational for a democracy”.

Cour est donc complémentaire à ces processus démocratiques⁷⁰. In numerosi altri punti della decisione⁷¹, la Corte ritorna sulla natura sussidiaria del suo intervento, rispetto alle misure che risultano dal processo democratico e al controllo già operato dalle giurisdizioni nazionali, sempre avendo chiara la necessità di mantenere la separazione tra i poteri, anche con una particolare attenzione – la stessa invero che aveva mostrato il Tribunale costituzionale federale tedesco nella già citata sentenza del 24 marzo 2021 – per le generazioni future che “risquent de supporter le fardeau croissant des conséquences des manquements et omissions d’aujourd’hui dans la lutte contre le changement climatique (...), et que cependant elles n’ont nulle possibilité de participer aux processus décisionnels actuels en la matière”⁷². Sembra quasi di intuire in questa comune preoccupazione una sorta di non detto che così si può riassumere: il processo decisionale democratico, di stampo maggioritario e assai condizionato dalle scadenze del ciclo elettorale, è fatto per proteggere interessi e preoccupazioni di breve termine; i giudici nazionali, le Corti costituzionali e internazionali guardano, invece, prevalentemente al futuro.

Con riserva di ritornare ancora sul punto, va infine ricordato che anche nell’opinione in parte concordante e in parte dissenziente del giudice Tim Eicke, già in precedenza esaminata (vedi il paragrafo 3), vi è un rimando esplicito al principio della separazione dei poteri tra il legislatore e i giudici, laddove si sottolinea in particolare che, in una democrazia funzionante come quella prevista dalla Convenzione, la Corte (e i tribunali più in generale) assumono un ruolo sussidiario rispetto al legislatore e all’esecutivo democraticamente legittimati⁷³. Ma il giudice britannico enfatizza anche un aspetto che la decisione della Corte aveva tutto sommato trascurato, rilevando che, poiché con il referendum del 13 giugno 2021 il popolo svizzero aveva respinto la legge approvata dal Parlamento nel novembre 2020, “It seems to me that great care is required in such a context not to be perceived to be relying (at least in part) on this very expression of the democratic will of the people of Switzerland as a basis for finding a violation of Article 8”⁷⁴. La Corte EDU, cioè, per dirla con parole più semplici non potrebbe permettersi di essere identificata come “nemica” del popolo.

Avviandosi a concludere, ci troviamo davvero di fronte, come si notava già in esordio, a una pronuncia alla quale ci si può accostare da molteplici punti di vista, impossibili da ricondurre ad unità nell’economia del presente lavoro.

Alla domanda finale di chi possa essere il miglior decisore delle questioni climatiche, non si può quindi che rispondere un po’ assertivamente, lasciando soltanto una prima pista da percorrere per studi e ricerche futuri.

⁷⁰ Paragrafo n. 412 della decisione.

⁷¹ Paragrafi n. 430, n. 449, n. 457, n. 539.

⁷² Paragrafo n. 420 della decisione.

⁷³ Paragrafo 20 dell’opinione del giudice Eicke.

⁷⁴ Paragrafo 21 dell’opinione del giudice Eicke.

Il nodo delle scelte climatiche, tra presentismo⁷⁵ e responsabilità verso le generazioni future, impone forse di decidere insieme, in una sorta di “necessaria circolarità”⁷⁶, convogliando verso lo stesso obiettivo le decisioni degli organi di indirizzo politico, del popolo sovrano e dei diversi giudici coinvolti a livello nazionale o internazionale. Ciò sembra essere avvenuto sostanzialmente nella vicenda tedesca del caso Neubauer, quando, per dirla con un’espressione figurata, il Governo in carica ha salutato all’inizio positivamente la decisione del Bundesverfassungsgericht, perché i giudici di Karlsruhe hanno in realtà “tolto le castagne dal fuoco” alla politica: la politica non poteva adottare, infatti, misure troppo drastiche che avrebbero avuto effetti negativi sul piano elettorale e in seguito alla decisione dell’organo di giustizia costituzionale la legge è stata modificata molto rapidamente, per tenere conto delle indicazioni del giudice costituzionale⁷⁷.

Sembra molto diverso, invece, il caso della pronuncia qui in commento: a parte gli strali polemici di immediata critica⁷⁸ che alcune forze politiche svizzere (e, seppur in minoranza, qualche esperto) hanno rivolto alle conclusioni della sentenza, sino a minacciare l’uscita della Svizzera dalla CEDU, a seguito di una possibile denuncia del Trattato⁷⁹, vi è stata, a giugno 2024, da parte delle due Camere che compongono l’Assemblea federale, il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati, l’approvazione di due Dichiarazioni dal contenuto praticamente identico, che sembrano segnare una divisione molto profonda tra le istituzioni parlamentari elvetiche e la Corte EDU; basti qui menzionare il brano finale

⁷⁵ Che insieme a un “deteriore democraticismo elettorale (...) alimentano l’attenzione nei confronti degli interessi dei viventi (e votanti), ai danni delle esigenze delle generazioni future”, come brillantemente osservato da G. GEMMA, *Diritti delle generazioni future: necessità e limiti di una loro tutela giuridica*, in *Diritto e Società*, 2020, 475.

⁷⁶ Così R. BALDUZZI, *Politica e Magistratura*, cit., 160, rilevando che “l’assetto delle questioni controverse è dato da un continuo gioco di azione e reazione”, che coinvolge tutti i diversi poteri costituzionali.

⁷⁷ Lo sviluppo di questa suggestione deve molto alla lettura del bel saggio di A. DI MARTINO, *Intertemporalità dei diritti e dintorni*, cit., spec. 78-88, in cui l’autrice ha passato in rassegna le diverse posizioni della dottrina tedesca sul *Klima-Beschluss*, in particolare ragionando proprio sui delicati rapporti tra giudice costituzionale e legislatore. A conferma di quanto si viene a dire nel testo è proprio di questi giorni la notizia della “tardiva” promulgazione da parte del Presidente tedesco Frank-Walter Steinmeier della nuova legge sul clima, sulla quale non si sarebbero riscontrati evidenti vizi di illegittimità costituzionale, nonostante una parte delle forze politiche avesse espresso serie perplessità, per un allontanamento del contenuto della legge dai principi enunciati nella sentenza Neubauer: vedi E. CATERINA, *Il Presidente Steinmeier promulga, dopo quasi due mesi, la nuova legge sulla protezione del clima*, in https://www.cortecostituzionale.it/documenti/segnalazioni_corrente/Segnalazioni_1722938242766.pdf.

⁷⁸ Si vedano per un riepilogo P. MAHON, *L’arrêt de la Cour EDH, le système politique suisse et le rôle du juge*, cit., 973 e C. BLATTNER, *Separation of Powers and KlimaSeniorinnen*, cit., 1.

⁷⁹ Oggetto di una vivace polemica è stata anche la vicenda dell’elezione di Alain Chablais, il capo delegazione del Governo svizzero dinanzi alla Corte, nel caso *Verein Klimaseniorinnen Schweiz et autres c. Suisse*, come giudice della Corte EDU per il Liechtenstein dal 1° settembre 2024. Se è vero che l’udienza vi era stata il 29 marzo del 2023 (e la Svizzera aveva presentato la sua posizione per iscritto alla Corte già nel dicembre 2022) e che la sentenza è del 9 aprile 2024, è vero anche che Chablais è stato eletto giudice solo due settimane dopo quest’ultima pronuncia, il 17 aprile 2024, dall’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa, presentando la sua candidatura nell’aprile del 2023. La stampa elvetica ha scritto, tra l’altro, che Chablais potrebbe non aver difeso sino in fondo la Confederazione dinanzi alla Corte, assumendo forse un atteggiamento un po’ “prevenuto” nei confronti degli interessi della Svizzera. Qualsiasi posizione si assuma sulla questione, qualche dubbio che sia stata un’elezione davvero opportuna dal punto di vista del principio della separazione dei poteri, di cui abbiamo sinora discusso, non può non profilarsi.

dei due atti, che si riporta interamente: “la Svizzera non vede (...) alcuna ragione per dare ulteriore seguito alla sentenza pronunciata dalla Corte il 9 aprile 2024, dato che gli sforzi precedentemente e attualmente profusi (...) in materia di politica climatica soddisfano i requisiti in termini di diritti umani formulati nella sentenza”⁸⁰.

I mesi a venire diranno se il tradizionale pragmatismo che caratterizza il sistema politico elvetico saprà colmare questo iato, anche impedendo che la pronuncia della Corte EDU, più che una “sentenza vuota”⁸¹, come altre decisioni in materia di contenzioso climatico, non sia considerata che una mera esortazione di un giudice lontano⁸² a cui la politica non intende dare alcun seguito.

⁸⁰ Ma per un più ampio resoconto vedi G. GRASSO, *Cambiamento climatico, separazione dei poteri, processo decisionale democratico*, cit., 1 ss. Molto critici A. NUSSBAUMER-LAGHZAOU, A. LAMBELET, *Aînés pour le climat: une décision historique et démocratique*, cit., 287, che parlano di una certa immaturità da parte dei membri del Parlamento svizzero, nell’adozione delle due Dichiarazioni, “qui pourrait isoler encore un peu plus la Suisse des Pays du Conseil d’Europe”, evidenziando che lo stesso Consiglio federale aveva riconosciuto dinanzi alla Corte di aver in parte violato, con le sue mancanze e omissioni, il diritto climatico elvetico.

⁸¹ Per utilizzare la terminologia cara ad A. PISANÒ, *L’impatto dei contenziosi climatici sulla crisi climatica. Il paradosso delle sentenze vuote*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 1/2024, 111, 113, e 116, dove si rileva che di fronte alle più dirompenti decisioni sul clima, a partire dalle pronunce sul notissimo caso Urgenda, dovrebbero innescarsi virtuosamente “processi politici, a livello domestico, regionale, globale, capaci di sciogliere i nodi che impediscono la risoluzione della questione climatica”.

⁸² Ma che la Corte EDU non sia per la Svizzera “un giudice straniero” è efficacemente dimostrato da P. MAHON, *L’arrêt de la Cour EDH, le système politique suisse et le rôle du juge*, cit., 975.

