GRUPPO di PISA
Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale

IL CASO *VEREIN KLIMASENIORINNEN SCHWEIZ* E ALTRI C. SVIZZERA: L'EMERGENZA CLIMATICA DAVANTI ALLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO. QUALI POSSIBILI CONSEGUENZE PER IL CONTENZIOSO CLIMATICO ITALIANO?[*]

RAFFAELE ROBERTO SEVERINO[**]

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La *climate change litigation* delle Anziane per il clima, dalle giurisdizioni nazionali svizzere alla Corte EDU. – 3. L'obbligazione positiva degli Stati nell'emergenza climatica secondo la Corte EDU. – 4. Il riconoscimento dello status di vittima e l'esclusione dell'*actio popularis* nella giurisprudenza della Corte EDU e il *favor* per le associazioni in *Klimaseniorinnen*. – 5. Il ruolo della Corte EDU e dei giudici nazionali di fronte all'emergenza climatica. – 6. Possibili implicazioni nell'ordinamento italiano e nel contenzioso climatico in Italia. – 7. Brevi note conclusive.

1. *Introduzione*

Il 9 aprile 2024 sono state rese note le tre decisioni con cui la Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) ha definito i ricorsi che per primi hanno portato alla sua attenzione il tema dell'emergenza climatica[1].

[*] Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

[**] Dottorando di ricerca in Diritto e Management della Sostenibilità, Università degli Studi di Siena.

[1] Corte EDU, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*, n. 53600/20; *Duarte Agostino e altri c. Portogallo e 32 altri*, n. 39371/20; *Carême c. Francia*, n. 7189/21, tutte datate al 9 aprile 2024. Tra i primi commenti: S. ARNTZ, J. KROMMENDIJK, *Historic and Unprecedented*, in *Verfassungsblog*, 9 aprile 2024; C. HERI, *On the Duarte Agostinho Decision*, in *Verfassungsblog*, 15 aprile 2024; J. LETWIN, *Klimaseniorinnen: the Innovative and the Orthodox*, in *EJIL Talk!*, 17 aprile 2024; J. REICH, *KlimaSeniorinnen and the Choice Between Imperfect Options*, in *Verfassungsblog*, 18 aprile 2024; M. TORRE-SCHAUB, *The European Court of Human Rights' Kick Into Touch,* in *Verfassungsblog*, 19 aprile 2024. Tra la vastissima letteratura su contenzioso climatico e giustizia climatica, si vedano: I. ALOGNA, C. BILLET, M. FERMEGLIA, A. HOLZHAUSEN, *Climate Change Litigation in Europe: Regional, Comparative and Sectoral Perspectives*, Brussels, 2024; I. ALOGNA, C. BAKKER, J.-P. GAUCI, *Climate Change Litigation: Global Perspectives*, Leiden, 2021; A. PISANÒ, *Il diritto al clima. Il ruolo dei diritti nei contenziosi climatici europei*, Napoli, 2022; W. KAHL, M.P. WELLER, *Climate Change Litigation: A*

Se due di essi hanno avuto un esito sfavorevole per i ricorrenti concludendosi con delle pronunce di inammissibilità, nella sentenza relativa al caso *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*, la Corte ha invece accolto in larga parte i motivi del ricorso e per la prima volta ha riconosciuto l'esistenza di un'obbligazione per gli Stati di proteggere gli individui sottoposti alla loro giurisdizione dagli effetti negativi e dai rischi legati al cambiamento climatico, adottando e applicando in modo effettivo e concreto le misure atte a attenuarne gli effetti attuali e futuri.

I giudici di Strasburgo colmano così il ritardo accumulato rispetto alle autorità giudiziarie di diversi paesi europei che negli ultimi anni sono state investite di controversie climatiche in cui spesso venivano evocate, a fondamento delle domande giudiziali, disposizioni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo[2], che finora, in mancanza di una pronuncia chiarificatrice della Corte EDU, sono state oggetto di interpretazioni e applicazioni discordanti, generando una situazione paradossale a cui la sentenza finalmente mette fine[3].

Si tratta per molti versi di una decisione storica, in cui emerge la piena consapevolezza della Corte di doversi confrontare con numerose *questions inédites* poste dal contenzioso climatico[4].

I problemi sollevati dal cambiamento climatico sono infatti diversi, per molti aspetti, da quelli già affrontati nella ormai nutrita giurisprudenza in materia ambientale. Nelle tradizionali controversie ambientali è possibile individuare una o più fonti specifiche di inquinamento, solitamente riconducibili a specifiche attività spesso già di per sé pericolose. Quindi è anche possibile, in modo più o meno netto, circoscrivere i soggetti esposti, identificare le misure utili a evitare o attenuare il danno e stabilire il nesso di causalità tra l'inosservanza di queste e la violazione dei diritti delle vittime. In materia di cambiamenti climatici ci si trova invece davanti a un fenomeno policentrico che sfugge alle frontiere degli Stati e che richiede un profondo cambiamento dei modi di vita e dei sistemi economici. Le emissioni di gas serra provengono da una molteplicità di fonti e combinandosi tra loro, in modo imprevedibile, determinano l'insorgere di fenomeni tali da colpire, in modo più o meno grave, intere popolazioni[5]. In ragione di queste differenze, non ci si può limitare a trasferire sul diverso terreno dei cambiamenti climatici quanto maturato nella giurisprudenza in materia ambientale, ma è necessario

---

Handbook, Londra, 2021; F. SINDICO, M. M. MBENGUE, K. MCKENZIE, *Climate Change Litigation and the Individual: An Overview*, Heidelberg, 2020; S. BALDIN, *Towards the judicial recognition of the right to live in a stable climate system in the European legal space? Preliminary remarks*, in *DPCE Online*, vol. 43, 2/2020; G. GIORGINI PIGNATIELLO, *Verso uno Ius Climaticum Europeum? Giustizia climatica ed uso dei precedenti stranieri da parte dei giudici costituzionali nei Paesi membri dell'Unione Europea,* in *Comparative Law Review*, 15, 2024, 36 ss.; M. MONTINI, *Verso una giustizia climatica basata sulla tutela dei diritti umani,* in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2020, 506 ss.; J. PEEL, H.M. OSOFSKY, *Climate Change Litigation: Regulatory Pathways to Cleaner Energy*, Cambridge, 2015.

[2] D'ora in avanti, nel testo, la Convenzione.

[3] Per una disamina dei precedenti nazionali, Corte EDU, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, cit., §§235 ss.

[4] *Ibidem*, §414.

[5] *Ibidem*, §§414-419.

adottare un approccio più adeguato e meglio adattato al fenomeno ora in esame, tenendo conto delle sue specificità[6].

La Corte EDU giunge così ad elaborare delle soluzioni innovative, tanto sul piano sostanziale che procedurale, che verosimilmente avranno notevole influenza sulla giurisprudenza futura della Corte stessa, nonché sulle decisioni delle giurisdizioni nazionali – inclusi i giudici italiani – in materia di cambiamento climatico.

Dopo aver ricostruito brevemente l'iniziativa delle ricorrenti davanti le autorità nazionali elvetiche e il contenuto del ricorso alla Corte EDU (2), ci si concentrerà sui tre profili innovativi più rilevanti della decisione.

Sul piano sostanziale, la sentenza – ritenendo applicabili nel contesto del contenzioso climatico gli articoli 2 e 8 della Convenzione – sancisce per la prima volta l'esistenza di un'obbligazione positiva a carico degli Stati e ne precisa il contenuto, rivalutandone in termini restrittivi il margine di apprezzamento (3).

Sul piano procedurale, la questione del riconoscimento dello status di vittima dei ricorrenti – e in particolare dell'associazione ricorrente – riveste un'importanza essenziale, segnando una netta evoluzione rispetto alla giurisprudenza precedente, fino a porre in discussione, di fatto e malgrado l'indiscussa adesione formale al principio, l'esclusione dell'*actio popularis* dal sistema convenzionale (4).

Infine, la Corte non manca di precisare – riaffermandolo con decisione – il suo ruolo e quello dei giudici nazionali rispetto al decisore politico (5).

Questi tre aspetti della decisione, tra loro strettamente legati, potranno avere delle ripercussioni significative nell'ordinamento italiano, facilitando, anche nel nostro paese, le azioni in giudizio a difesa del clima (6).

2. *La* climate change litigation *delle Anziane per il clima, dalle giurisdizioni nazionali svizzere alla Corte EDU*

Il ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo è stato promosso da un'associazione di diritto svizzero – *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* – e individualmente da quattro donne a questa iscritte[7].

Le ricorrenti persone fisiche lamentavano, in ragione della loro età avanzata, di essere particolarmente esposte agli effetti negativi dei cambiamenti climatici e di subire, a causa dell'aumento delle temperature, disagi più o meno gravi, vedendosi costrette a modificare le loro abitudini di vita soprattutto nei periodi di caldo più intenso. Inoltre, l'aumento della mortalità e della morbilità dovuto ai cambiamenti climatici metterebbe a rischio la loro stessa vita, soprattutto per quelle di loro che lamentano disturbi

[6] *Ibidem,* §422.

[7] L'associazione è stata fondata nel 2016 col proposito di promuovere la protezione del clima nell'interesse delle aderenti, ma anche della popolazione generale e delle generazioni future. Attualmente conta più di 2500 associate, tutte donne di età non inferiore a 64 anni residenti in Svizzera, con un'età media di 73 anni. Così il sito web dell'associazione, all'indirizzo: https://www.klimaseniorinnen.ch/uber-uns/ (ultimo accesso il 2 luglio 2024).

respiratori[8]. Esse, come tutte le aderenti all'associazione – donne di età non inferiore a 64 anni – costituiscono un gruppo di persone particolarmente vulnerabili, essendo provato che le conseguenze negative dei cambiamenti climatici hanno un impatto particolarmente significativo sulle persone di sesso femminile e di età avanzata.

Nelle procedure attivate davanti alle autorità nazionali[9] e nel ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo, viene evidenziato come la Svizzera non abbia correttamente individuato i suoi obiettivi di riduzione delle emissioni sia per il periodo antecedente il 2020, sia per il decennio successivo, mancando peraltro di predisporre ed attuare le misure necessarie per raggiungere gli obiettivi, ancorché insufficienti, fissati per il 2020[10]. Ne è derivata – si sostiene – e tuttora ne deriva per le ricorrenti una

[8] Secondo i dati del Ministero Federale dell'Ambiente, riportati nel ricorso, in Svizzera, nei mesi di giugno e agosto 2003, si sono verificati circa 1000 decessi dovuti al caldo; circa 800 nei mesi di giugno, luglio e agosto 2015; 177 nel mese di agosto 2018; 521 nei mesi di giugno, luglio e agosto 2019.

[9] Già nel 2016 le ricorrenti investivano il Governo svizzero (Consiglio Federale) e le autorità federali competenti (in particolare il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni, DATEC) di un ricorso sulla base dell'articolo 25a della legge svizzera sulla procedura amministrativa (LPA) e degli articoli 6 §1 e 13 della Convenzione, con il quale chiedevano che questi, ciascuno nel proprio ambito di competenza, adottassero entro il 2020 tutte le misure necessarie al fine di ridurre le emissioni di gas serra in modo che la Svizzera potesse rispettare l'obiettivo di contenere l'aumento della temperatura media globale nettamente al di sotto dei 2° C rispetto ai valori preindustriali, comportando l'omissione di tali misure, secondo le ricorrenti, violazione degli obblighi imposti dagli articoli 10 (diritto alla vita), 73 (sviluppo sostenibile) e 74 (protezione dell'ambiente) della Costituzione federale svizzera e dagli articoli 2 e 8 della Convenzione. Poiché le omissioni delle autorità svizzere nel contrastare i cambiamenti climatici mettono a rischio la loro vita, la loro salute e la loro integrità fisica, ne consegue il diritto alla tutela giurisdizionale sulla base degli articoli 6 §1 e 13 della Convezione, anche indipendentemente dall'articolo 25a LPA.

Il DATEC ha però rigettato il ricorso ritenendo non sodisfatta la condizione posta dall'articolo 25a LPA secondo la quale l'atto materiale oggetto della contestazione deve incidere su diritti o obbligazioni dei ricorrenti. Nel caso di specie, secondo il DATEC, il ricorso era diretto principalmente a ottenere l'adozione di misure legislative per la riduzione delle emissioni, peraltro a livello globale e non solo nell'immediata prossimità delle ricorrenti. Queste si proponevano non la realizzazione di loro diritti soggettivi, ma piuttosto l'emanazione di norme generali e astratte; obiettivo, questo, da perseguire attraverso l'esercizio dei diritti politici. Alle ricorrenti mancherebbe quindi la legittimazione ad agire, essendo la procedura legislativa estranea all'ambito di applicazione dell'articolo 25a LPA. Ma la domanda delle ricorrenti è inammissibile anche sulla base della Convenzione, non potendosi, per le stesse ragioni, riconoscere loro lo status di vittima ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione.

Contro la decisone del DETEC è stato fatto ricorso al Tribunale Amministrativo Federale (TAF) che ha ribadito l'inammissibilità dell'azione ritenendola essenzialmente un'*actio popularis*. Secondo il TAF, per potersi avvalere validamente del rimedio previsto dall'articolo 25a LPA, occorre che nella controversia emerga un bisogno di protezione individuale del ricorrente, un suo interesse degno di protezione, e che il ricorrente sia colpito in modo differenziato rispetto alla generalità dei consociati. Le conseguenze dei cambiamenti climatici interessano tutta la popolazione, anche se possono colpire in maniera diversa alcune categorie di persone. Sebbene le ricorrenti, in ragione della loro età avanzata, possano considerarsi vulnerabili, ciò non sarebbe comunque sufficiente a far sorgere un interesse degno di protezione idoneo a differenziare la loro domanda rispetto al paradigma dell'*actio popularis*. Inoltre, il ricorso risulta inammissibile anche sulla base dell'articolo 6 §1, in quanto le azioni richieste non contribuirebbero direttamente alla riduzione dei picchi di calore che hanno un'incidenza diretta sulle ricorrenti. Di conseguenza non è possibile riscontrare nella controversia una contestazione la cui soluzione sia direttamente determinante per il ricorrente, come invece si richiede per l'applicazione dell'articolo 6 §1 della Convenzione. Resta assorbito il motivo dedotto sulla base dell'articolo 13. Le ricorrenti hanno impugnato la decisione del TAF davanti al Tribunale Federale (TF) che ha rigettato le loro pretese.

[10] Come evidenziato nel ricorso, la legge federale svizzera sulla riduzione delle emissioni di CO_2 nella versione rilevante *ratione temporis* prevedeva una riduzione del 20% rispetto ai livelli precedenti il 1990 entro il 2020, laddove l'IPCC indicava la necessità di una riduzione almeno del 25% per contenere

perdurante violazione dei loro diritti. L'emergenza climatica mette infatti a rischio il godimento di diritti fondamentali garantiti da diverse disposizioni della Convenzione[11].

I giudici nazionali hanno ritenuto l'azione delle ricorrenti un'*actio popularis*, non riscontrandovi un loro interesse individuale distinto dall'interesse generale. Il Tribunale Federale svizzero, in particolare, ha ritenuto che i diritti fondamentali delle ricorrenti non sarebbero lesi con un'*intensità sufficiente* a riconoscere loro lo status di vittima ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione. Ciò perché, il limite al riscaldamento globale fissato ben al di sotto dei 2° C non sarà raggiunto nell'immediato, restando ancora del tempo sufficiente per arginare i cambiamenti climatici[12].

---

l'aumento delle temperature nel limite dei 2°C rispetto ai valori preindustriali. Nel 2017, il Consiglio Federale presentava in Parlamento una proposta volta a ridurre del 30% le emissioni entro il 2030; anche tale valore (poi modificato dal Parlamento nel 37.5%) risulta insufficiente rispetto alle indicazioni dell'IPCC che già nel 2014 suggeriva una riduzione almeno del 40%, sempre commisurata al valore limite di 2°C. Peraltro, secondo il rapporto speciale dell'IPCC pubblicato nel 2018, un aumento della temperatura limitato a 1.5°C rispetto ai livelli preindustriali consentirebbe di ridurre in modo significativo i rischi di mortalità e morbilità legati all'aumento delle temperature. Di conseguenza, secondo le ricorrenti, 1.5°C è il valore da assumere come riferimento nel definire le politiche degli Stati. Il limite massimo di 2°C è da ritenersi inadeguato.

In ogni caso, il DATEC e il Ministero Federale dell'Ambiente hanno riconosciuto il mancato raggiungimento dell'obiettivo prefissato per il 2020 (secondo il DATEC, la riduzione delle emissioni si attesta al 12.3%).

[11] Nel ricorso davanti le autorità nazionali, come nel ricorso alla Corte EDU (*infra*, nel testo) vengono in rilievo, anzitutto, l'articolo 2 che tutela espressamente il diritto alla vita e l'articolo 8 che, secondo la giurisprudenza della Corte EDU, è posto a presidio della salute, dell'integrità fisica, della vita privata, dell'autonomia della persona e del diritto ad invecchiare con dignità; inoltre, in caso di violazioni, alle vittime deve riconoscersi anche il diritto alla tutela giurisdizionale, secondo l'articolo 6 §1 nel suo *volet civil*, e il diritto a un ricorso effettivo garantito dall'articolo 13.

[12] La decisione del Tribunale Amministrativo Federale era stata impugnata davanti al Tribunale Federale. L'impugnazione si basava sull'articolo 10 della Costituzione, oltre che sulle disposizioni costituzionali relative alle garanzie procedurali giurisdizionali, e sugli articoli 2, 6, 8, 13 e 34 della Convenzione. Le ricorrenti sostenevano di avere un interesse degno di protezione in quanto, in assenza delle misure richieste, le emissioni di gas serra avrebbero avuto un'incidenza sui loro diritti alla vita e alla salute, protetti dall'articolo 10 della Costituzione e dagli articoli 2 e 8 della Convenzione. In particolare, il giudice di primo grado non avrebbe valutato correttamente gli effetti dei cambiamenti climatici sulle presone particolarmente vulnerabili in ragione della loro età e delle loro condizioni di salute quali le ricorrenti. Peraltro, anche il ricorso dell'associazione era rivolto a tutelare l'interesse delle aderenti oltre che dell'associazione stessa.

Dal punto di vista procedurale, la decisione impugnata avrebbe trascurato di riconoscere il nesso esistente tra alcune delle domande avanzate e la riduzione delle emissioni e, di conseguenza, tra questa e la tutela del diritto alla vita delle ricorrenti protetto dall'articolo 10 della Costituzione. La condizione posta per l'applicabilità dell'articolo 6 della Convenzione circa l'esistenza di un nesso direttamente determinante tra l'esito della procedura e la tutela di un diritto garantito dall'ordinamento interno sarebbe quindi soddisfatta. Infine, il TAF avrebbe dovuto esaminare il motivo dedotto sulla base dell'articolo 13 della Convenzione in ragione degli effetti negativi dei cambiamenti climatici sui diritti protetti dagli articoli 2 e 8.

Il Tribunale Federale riconosce la legittimazione delle ricorrenti persone fisiche a impugnare la decisone di primo grado, ma senza pronunciarsi su quella dell'associazione. Quindi precisa che nell'ambito dell'articolo 25a LPA, onde evitare di ricadere nell'*actio popularis*, è necessario che l'atto materiale oggetto del ricorso abbia un'incidenza di una certa gravità sull'esercizio dei diritti di un individuo e che questi possa far valere un interesse degno di protezione, in relazione ai diritti fondamentali o comunque a diritti di altro genere. Nel caso di specie, da una parte, le pretese avanzate dalle ricorrenti non erano rivolte alla loro protezione individuale ma, essenzialmente, a istaurare dei lavori preparatori dell'adozione di misure legislative e regolamentari e perciò trovano la loro sede più opportuna nella partecipazione democratica; d'altra parte, i diritti fondamentali delle ricorrenti non sarebbero lesi con un'intensità sufficiente a soddisfare le condizioni di applicabilità dell'articolo 25a LPA, né per

Il ricorso a Strasburgo, introdotto nel 2020, si muove nel solco tracciato dalla giurisprudenza della Corte EDU sullo status di vittima e sulla legittimazione a ricorrere[13]. Dissentendo dalla decisione del Tribunale Federale, si sottolinea l'urgenza del problema e la necessità di adottare misure immediate per limitare le emissioni di gas serra ed evitare ulteriori impatti negativi che potrebbero verificarsi già nel corso della vita delle ricorrenti persone fisiche, nonché il rischio di innescare fenomeni potenzialmente irreversibili dovuti al superamento dei c.d. *tipping points*[14].

Se le conseguenze dei cambiamenti climatici riguardano tendenzialmente tutti i consociati, tuttavia, con il ricorso si fa valere l'interesse particolare di un gruppo di individui: le ricorrenti persone fisiche e le aderenti all'associazione. Quindi, anche se l'interesse di queste può coincidere con l'interesse dell'insieme della popolazione, contrariamente alle conclusioni raggiunte dalle giurisdizioni nazionali, il ricorso non può essere ricondotto al modello dell'*actio popularis*.

Quanto al riconoscimento dello status di vittima, negato alle ricorrenti dalle autorità nazionali, il ricorso alla Corte EDU sottolinea l'importanza di evitare una valutazione eccessivamente rigida e formalistica, dovendosi invece preferire un'interpretazione evolutiva della nozione di *vittima* che tenga conto delle specificità del contenzioso climatico. In particolare – si osserva – non si può negare lo status di vittima delle ricorrenti solo perché, avendo i cambiamenti climatici un impatto sui diritti individuali di molti, un interesse generale concorre con il loro interesse particolare.

In relazione agli articoli 2 e 8, le ricorrenti persone fisiche sostengono di essere vittime dirette delle allegate omissioni in quanto esse avrebbero subito e continuerebbero a subire disagi dovuti agli eccessi di calore e ad essere esposte a un rischio reale e serio di mortalità e morbilità superiore a quello che pesa sulla generalità della popolazione. Al tempo stesso, esse sarebbero anche vittime potenziali perché un tale rischio è destinato ad aumentare, stante la perdurante inerzia dello Stato. Quanto all'associazione, essa sarebbe una vittima diretta perché le omissioni dello Stato le impedirebbero di raggiungere il suo duplice scopo, ovvero prevenire i danni alla salute derivanti dal cambiamento climatico e tutelare gli interessi delle proprie aderenti come appartenenti ad un gruppo di soggetti particolarmente vulnerabili[15].

A questo proposito, il ricorso sottolinea il ruolo delle associazioni come strumento fondamentale – a volte l'unico possibile – a disposizione degli individui per difendere i

---

riconoscere loro lo status di vittima ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione. Ciò perché, secondo il giudice federale di ultima istanza, il limite al riscaldamento globale fissato ben al di sotto dei 2° C non sarà raggiunto nell'immediato, restando ancora del tempo sufficiente per arginare i cambiamenti climatici e assicurare il rispetto di tale limite.

Per le stesse ragioni, non essendo le allegate omissioni nel combattere i cambiamenti climatici tali da ledere in maniera giuridicamente significativa i diritti delle ricorrenti, le loro domande non possono avvalersi delle garanzie degli articoli 6 e 13 della Convenzione.

[13] Si veda 4, *infra*.

[14] Puniti di non ritorno. L'espressione fa riferimento a delle soglie critiche il cui superamento può innescare alterazioni brusche e spesso irreversibili del sistema climatico.

[15] La funzione dell'associazione è consentire ad un gruppo particolarmente vulnerabile di persone di esercitare i propri diritti nel lungo termine, prescindendo dal venir meno, a causa dell'età, di alcuni dei suoi componenti.

propri interessi, soprattutto nel caso di soggetti vulnerabili e nell'ambito di controversie particolarmente complesse e costose come quelle climatiche[16].

Infine, in relazione all'allegata violazione degli articoli 6 e 13, le ricorrenti si ritengono vittime per il solo fatto di essere parti nelle procedure interne. Anche sotto questo profilo, si sottolinea ancora l'importanza di riconoscere alle associazioni l'accesso alla giustizia, anche facendo riferimento ai diritti di partecipazione in materia ambientale garantiti dalla Convenzione di Aarhus.

Nel merito, le autorità nazionali avrebbero violato l'articolo 6 per non avere esaminato in modo adeguato le domande delle ricorrenti, nonostante fossero rispettate tutte le condizioni richieste per l'applicabilità di tale norma.

In relazione agli articoli 2 e 8, si osserva che, in materia ambientale, queste due norme si sovrappongono e da esse deriva un'*obbligazione positiva* per lo Stato di implementare un quadro legislativo e amministrativo per garantire la protezione effettiva dalle minacce al diritto alla vita e al diritto al rispetto della vita privata, adottando le misure necessarie e adeguate a prevenire o minimizzare il rischio di un danno ambientale. Nel particolare contesto dei cambiamenti climatici, il rischio a cui sono esposte le ricorrenti per la loro salute e la loro vita privata e familiare è comparabile e probabilmente maggiore di quello riscontrabile nella giurisprudenza della Corte in materia ambientale. Di conseguenza, tenuto conto della gravità del rischio, delle evidenze scientifiche, dell'urgenza del problema e dell'obiettivo fissato dalla UNFCCC di impedire interferenze pericolose di natura antropogenica con il sistema climatico, deve concludersi che lo Stato resistente ha l'obbligo di adottare tutte le misure, che non siano impossibili o che non comportino un onere economicamente sproporzionato, di riduzione delle emissioni di gas serra.

Il contenuto di tale obbligazione – si precisa ancora nel ricorso – è dettato dagli standard stabiliti dal diritto internazionale, dal principio di precauzione, dalle migliori conoscenze scientifiche disponibili, dall'evoluzione delle norme nazionali e internazionali, dal *consensus* che emerge dagli accordi internazionali e dal comportamento degli Stati parte e non lascia allo Stato alcuna discrezionalità quanto al livello di protezione da garantire, essendo il suo margine di apprezzamento circoscritto alla sola scelta delle misure da adottare.

Nel caso di specie, ciò vuol dire che la Svizzera è tenuta a fare tutto ciò che è in suo potere per impedire un aumento della temperatura mondiale oltre 1.5°C rispetto ai livelli preindustriali, predisponendo e attuando un quadro legislativo e regolamentare adeguato. Ma, come già osservato, gli obbiettivi prefissati e le misure adottate non

[16] Corte EDU, *Gorraiz Lizarraga et al. c. Spagna*, n. 62543/00, §38: «*la notion de victime évoquée à l'article 34 doit comme les autres dispositions de la Convention faire l'objet d'une interprétation évolutive à la lumière des conditions de vie d'aujourd'hui. Or, dans les sociétés actuelles, lorsque le citoyen est confronté à des actes administratifs spécialement complexes, le recours à des entités collectives telles que les associations constitue l'un des moyens accessibles, parfois le seul, dont il dispose pour assurer une défense efficace de ses intérêts particuliers. La qualité pour agir en justice des associations, dans la défense des intérêts de leurs membres, leur est d'ailleurs reconnue par la plupart des législations européennes. Tel était précisément le cas en l'espèce. La Cour ne peut faire abstraction de cet élément dans l'interprétation de la notion de « victime ». Une autre approche, par trop formaliste de la notion de victime, rendrait inefficace et illusoire la protection des droits garantis par la Convention*».

possono ritenersi sufficienti e pertanto – si conclude – la Svizzera non ha adempiuto all'obbligazione di assicurare la protezione effettiva delle ricorrenti dagli effetti dei cambiamenti climatici.

Infine, risulterebbe violato anche l'articolo 13 in quanto le autorità nazionali non hanno esaminato nel merito l'allegata violazione degli articoli 2 e 8.

3. *L'obbligazione positiva degli Stati nell'emergenza climatica secondo la Corte EDU*

La Corte EDU ha accolto molti degli argomenti delle ricorrenti che si è tentato di riassumere nel paragrafo precedente.

Dal punto di vista sostanziale, la grande innovazione della sentenza *KlimaSeniorinnen* è senza dubbio il riconoscimento dell'obbligazione positiva per gli Stati – derivante, secondo la Corte EDU, dall'articolo 8 della Convenzione – di proteggere gli individui sottoposti alla loro giurisdizione dagli effetti negativi e dai rischi legati al cambiamento climatico, adottando e applicando in modo effettivo e concreto le misure atte a attenuarne gli effetti attuali e futuri[17].

La Corte giunge a tale conclusione attraverso tre passaggi logici conseguenziali. Dapprima viene ricostruito il nesso di causalità esistente tra le omissioni degli Stati nel controllare le emissioni di gas serra e la protezione dei diritti dell'uomo; poi viene valutata, unitamente alla qualificazione delle ricorrenti come vittime, l'applicabilità al contenzioso climatico degli articoli 2 e 8 della Convenzione; infine, per determinare il contenuto dell'obbligazione degli Stati si opera uno sdoppiamento del margine di apprezzamento loro riservato: più ristretto in relazione all'impegno nella lotta all'emergenza climatica e nella determinazione dei relativi obiettivi, più ampio nella scelta dei mezzi per il raggiungimento di tali obiettivi.

Dall'analisi condotta sulla causalità[18], la Corte trae la conclusione che gli effetti dei cambiamenti climatici, la cui esistenza è scientificamente dimostrata e non contestata dagli Stati che anzi ne tengono ampiamente conto nella definizione dei loro impegni sul piano interno e internazionale, costituiscono una grave minaccia per il godimento attuale e futuro dei diritti dell'uomo.

Nel particolare contesto in esame – si osserva ulteriormente – i danni e rischi a cui possono essere esposti individui determinati dipendono dall'insieme delle emissioni a livello globale. Di conseguenza la rilevanza causale degli atti o delle omissioni di uno Stato in particolare non può essere analizzata con il criterio della *condicio sine qua non*.

[17] Corte EDU, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*, cit., §545.

[18] L'analisi della causalità occupa i §§425-444 e si articola attraverso le quattro dimensioni del nesso causale individuate dalla Corte. La prima dimensione della causalità, di carattere prettamente scientifico, riguarda il nesso tra le emissioni di gas serra nell'atmosfera e gli effetti del cambiamento climatico. La seconda dimensione, propriamente giuridica, attiene al nesso tra questi e i rischi che ne derivano per i diritti dell'uomo. La terza dimensione riguarda il nesso individuale tra il danno o il rischio a carico di individui determinati e gli atti o le omissioni di uno Stato determinato contro cui è diretto il ricorso. La quarta dimensione porta sulla responsabilità di uno Stato determinato rispetto alla molteplicità di agenti che a livello globale contribuiscono alla crisi climatica.

Parimenti non può ammettersi il cosiddetto *argomento della goccia nel mare (drop in the ocean)* secondo il quale non può essere provato il nesso di causalità tra un'omissione dello Stato e un'allegata conseguenza se non si può escludere che questa si sarebbe comunque verificata, anche in mancanza dell'omissione contestata, come conseguenza del cambiamento climatico globale. Al contrario, per affermare la responsabilità di uno Stato – ritiene la Corte – è sufficiente provare che l'omessa misura avrebbe avuto una probabilità concreta di cambiare il corso degli avvenimenti o di attenuarne il risultato pregiudizievole[19].

Quanto alla responsabilità individuale di un singolo Stato a fronte di un fenomeno globale, la sentenza chiarisce che esso non può sottrarsi alla propria responsabilità allegando la responsabilità di altri Stati, rigettando la tesi del Governo svizzero sul punto. È questa una conclusione in linea con il principio delle responsabilità comuni ma differenziate che ispira la UNFCCC[20] ma anche con i principi del diritto internazionale sulla responsabilità degli Stati in base ai quali la responsabilità del singolo Stato deve valutarsi sulla base della propria condotta e dei propri obblighi internazionali[21].

Quanto al tema dell'applicabilità degli articoli 2 e 8 della Convenzione al contenzioso climatico, la sentenza si muove nel solco tracciato dalla giurisprudenza precedente. La Corte prende in considerazione, seppur nel diverso contesto ora in esame e tenendo conto delle sue specificità, in relazione all'articolo 2, il requisito del rischio reale e immediato per la vita della vittima; con riguardo all'articolo 8, il duplice requisito dell'ingerenza effettiva nella sfera della vita privata o familiare della vittima o del suo domicilio e della gravità oltre una soglia minima degli effetti da essa subiti.

L'elemento di maggior novità sta nel far coincidere i requisiti per l'applicabilità delle disposizioni in parola con i criteri individuati, nella sentenza stessa, per valutare lo status di vittima[22]. Dei ricorrenti individuali, in relazione ad entrambe le disposizioni; delle associazioni, per il solo articolo 8[23].

---

[19] Ciò anche in base alla UNFCCC, articolo 3 §3.

[20] UNFCCC, articolo 3 §1

[21] Si veda il Progetto di articoli sulla responsabilità degli stati per atti illeciti internazionali, articolo 47 e il relativo commentario della CDI.

[22] Si veda 4, *infra*; in particolare, le note 45 e 49.

[23] Secondo la giurisprudenza della Corte, l'articolo 2 può trovare applicazione ogniqualvolta, pur non verificandosi il decesso della vittima, questa abbia subito un *rischio reale e imminente* per la propria vita. In altri termini, ogni qualvolta si è in presenza di un'attività che per la sua stessa natura possa ingenerare un rischio reale e imminente per la vita di un individuo, sorge, in forza dell'articolo 2, un'obbligazione positiva a carico dello Stato. E questa ipotesi, osserva la Corte, si adatta perfettamente ai ricorsi aventi ad oggetto le inefficienze dello Stato nel contrastare i cambiamenti climatici, essendo ampiamente provato dai dati scientifici allegati dai ricorrenti e non adeguatamente contraddetti dal Governo svizzero né dagli altri governi intervenuti che esiste un nesso inconfutabile tra i cambiamenti climatici e un rischio accresciuto di mortalità, in specie tra le categorie di persone vulnerabili. Tuttavia, l'articolo 2 non può essere invocato per fondare un obbligo di proteggere la popolazione, in astratto, da qualunque tipo di danno ambientale derivante dai cambiamenti climatici, dovendo sussistere, in osservanza del principio giurisprudenziale appena ricordato, un rischio reale e imminente per la vita di un individuo.

Non potendosi stabilire una volta per tutte quando si ha un rischio reale e immediato per la vita, nel contesto dei ricorsi relativi ai cambiamenti climatici tale criterio – conclude la Corte – si intende riferito a una minaccia grave e sufficientemente verificabile per la vita che comporti un elemento di prossimità materiale e temporale tra la minaccia e il pregiudizio subito dalla vittima.

In conclusione, tale criterio è senz'altro soddisfatto ogniqualvolta sia possibile riconoscere a un individuo lo status di vittima applicando i criteri appositamente dettati nella sentenza. Per i ricorrenti a

Una volta verificata l'esistenza del nesso di causalità tra le azioni o omissioni dello Stato e il danno o il rischio di danno subito dalla vittima, questa potrà invocare la protezione dell'articolo 8 che include il diritto a una protezione effettiva dagli effetti negativi gravi dei cambiamenti climatici. Quanto all'applicabilità dell'articolo 2, essa non viene esclusa ma la Corte pare ammettere una maggiore incertezza sul fatto che le omissioni allegate possano avere delle conseguenze potenzialmente mortali[24].

Nel determinare il contenuto dell'obbligazione positiva degli Stati in base alle disposizioni in parola, la sentenza introduce un'ulteriore innovazione. Il margine di apprezzamento alla luce del quale deve valutarsi l'azione degli Stati subisce una differenziazione nella sua ampiezza. Come si è anticipato, bisogna infatti distinguere tra, da una parte, il dovere degli Stati di combattere i cambiamenti climatici e la definizione dei relativi obiettivi e, dall'altra, la scelta dei mezzi da impiegare per il raggiungimento degli obiettivi prefissati. In quest'ultimo campo, il margine di apprezzamento degli Stati deve misurarsi nei termini abituali, lasciando ad essi la scelta delle politiche e degli strumenti opportuni. Al contrario, nell'impegno contro

---

titolo individuale, quindi, il riconoscimento della qualità di vittima implica anche l'applicabilità dell'articolo 2 (Corte EDU, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*, cit., §§507-513; sul riconoscimento dello status di vittima dei ricorrenti persone fisiche, si veda 4, *infra*, nota 45).

A simili conclusioni si deve giungere anche con riguardo all'applicabilità dell'articolo 8 ai ricorsi di individui e di associazioni. Anche questo, come l'articolo 2, deve essere considerato come comprendente un diritto per gli individui a una protezione effettiva, da parte delle autorità dello Stato, contro le conseguenze negative gravi del cambiamento climatico sulla loro vita, la loro salute, il loro benessere e la loro qualità di vita (Corte EDU, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*, cit., §519).

In particolare, secondo la giurisprudenza della Corte in materia ambientale, perché sia applicabile l'articolo 8, non basta allegare una degradazione dell'ambiente in generale ma è necessario che vi sia un'*ingerenza effettiva* nella vita privata o famigliare della vittima ovvero nel suo domicilio e che sia superata una *soglia minima di gravità*. Il sussistere di questo duplice requisito deve essere valutato, conclude la Corte, caso per caso, facendo applicazione degli stessi criteri dettati per stabilire la qualità di vittima e la legittimazione ad agire di individui e associazioni (Corte EDU, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*, cit., §520).

Applicando i principi summenzionati al caso di specie, la Corte ritiene di poter riconoscere all'associazione *KlimaSeniorinnen* la legittimazione ad agire, osservando che essa è stata legalmente costituita, che ha dimostrato di perseguire uno scopo specifico conformemente ai suoi obiettivi statutari nella difesa dei diritti fondamentali dei suoi aderenti e di terzi dai rischi legato al cambiamento climatico in seno allo Stato resistente, che risulta adeguatamente rappresentativa. Ne consegue, per i motivi esposti al capoverso precedente, l'applicabilità al ricorso dell'associazione dell'articolo 8 (Corte EDU, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*, cit., §526). Diversamente, la Corte non ritiene di poter riconoscere lo status di vittima a nessuna delle quattro ricorrenti a titolo individuale, non avendo queste dimostrato né di aver subito delle conseguenze negative di notevole gravità né la necessità imperativa di una loro protezione a titolo individuale, in ragione dell'assenza di misure ragionevoli e adeguate di riduzione del danno. Pertanto, i loro ricorsi devono ritenersi inammissibili (Corte EDU, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*, cit., §535). Più diffusamente, *infra*, 4.

[24] Risultando inammissibili i ricorsi individuali e non essendo l'articolo 2 applicabile al ricorso dell'associazione, la Corte procede all'esame nel merito di quest'ultimo, sulla base del solo articolo 8, prendendo però in conto anche i principi giurisprudenziali elaborati sulla base dell'articolo 2, che risultano simili a quelli enunciati in relazione all'articolo 8. Gli uni e gli altri contribuiscono a definire l'approccio da adottare in materia di cambiamenti climatici. Si noti anche che, sebbene la Corte ritenga di non dover esaminare i motivi dedotti sulla base dell'articolo 2, tuttavia, in un breve ma significativo inciso, essa sembra escludere che l'allegato inadempimento dello Stato possa aver avuto delle conseguenze potenzialmente mortali, tali da far entrare in gioco l'articolo 2 (Corte EDU, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*, cit., §§536-537).

l'emergenza climatica e nella definizione degli obiettivi da perseguire, gli Stati godono di un più ristretto margine di apprezzamento[25].

Per la prima volta si ammette quindi che la natura e la gravità della crisi climatica e il consenso esistente circa la necessità di ridurre le emissioni di gas serra conformemente agli obiettivi fissati a livello globale condizionino, restringendola, la discrezionalità delle scelte politiche nazionali.

In particolare, la sentenza impone alle autorità nazionali l'adozione di misure generali, con la precisazione delle scadenze temporali da rispettare per raggiungere la neutralità carbonica e l'individuazione del *carbon budget* rimanente per il periodo in questione[26]. Come sottolineato in dottrina, il *carbon budget* risulta quindi sottratto alla disponibilità degli Stati, quale premessa e non oggetto delle decisioni politiche[27].

L'esistenza di un doppio margine di apprezzamento si riflette anche nella determinazione delle conseguenze delle violazioni della Svizzera una volta accertate. Proprio in ragione del residuo margine di apprezzamento nella scelta delle misure da adottare, la Corte si astiene dal dettare prescrizioni specifiche per conformarsi alla sentenza, lasciandone l'esecuzione allo Stato responsabile, con l'assistenza e sotto il controllo del Comitato dei Ministri.

Questa conclusione solleva qualche perplessità. Se, da un lato, la Corte sancisce un'obbligazione per gli Stati, dall'altro lascia che siano gli Stati stessi a provvedere all'esecuzione della decisione. Che, in definitiva, dipenderà da quei meccanismi decisionali che si voleva controllare.

Ciò fa dubitare dell'effettività della pronuncia. La sua applicazione affidata al controllo del Comitato dei Ministri viene di fatto demandata agli Stati, la cui insufficienza nel fronteggiare la crisi climatica emerge chiaramente già nella sentenza stessa (e non solo). E le prime reazioni delle istituzioni svizzere sembrano rafforzare un tale dubbio[28].

---

[25] La sentenza precisa anche i criteri da adottare nel valutare se lo Stato si è mantenuto all'interno del proprio margine di apprezzamento, e ciò in relazione sia agli obblighi delle autorità interne, sia all'esistenza delle adeguate garanzie procedurali nel processo decisionale (Corte EDU, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*, cit., §§550-554). Nel caso di specie, la Corte ritiene che le misure adottate dalla Svizzera per contrastare il cambiamento climatico non siano sufficienti. Il quadro legislativo anche dopo la recente approvazione della legge sul clima, per altro non ancora in vigore e senza che siano state ancora definite le misure previste per la sua applicazione, rimane incompleto. Inoltre, manca la quantificazione, mediante la definizione di un carbon budget o altro metodo equivalente, dei limiti di emissione di gas serra, non essendo sufficiente a tal fine la definizione delle CDN sulla base dell'Accordo di Parigi. In conclusione, lo Stato resistente, non essendosi attivato in tempo utile e in maniera appropriata e coerente per la definizione e implementazione del relativo quadro legislativo, ha oltrepassato i limiti del suo margine di apprezzamento e non ha rispettato i suoi obblighi positivi in materia. Ciò è sufficiente per dire che vi è stata violazione dell'articolo 8 della Convenzione (*Ibidem*, §574).

[26] Corte EDU, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, cit., §550.

[27] C. HILSON, *The Meaning of Carbon Budget within a Wide Margin of Appreciation* in *Verfassungsblog*, 11 aprile 2024; M. CARDUCCI, *La sentenza KlimaSeniorinnen e il Carbon Budget come presidio materiale di sicurezza, quantitativa e temporale, contro il pericolo e come limite esterno alla discrezionalità del potere*, in *DPCE Online*, vol. 64, 2/2024.

[28] Il 5 giugno 2024 il Consiglio degli Stati, la Camera alta del Parlamento svizzero, ha approvato una dichiarazione con cui chiede al Consiglio Federale di attivarsi presso gli organi competenti del Consiglio d'Europa per difendere gli interessi della Svizzera così concludendo: *«la Suisse ne voit donc aucune raison de donner d'autres suites à l'arrêt de la Cour du 9 avril 2024, étant donné que ses efforts passés et*

Purtroppo, nulla fa sperare in una maggiore solerzia degli altri membri del Consiglio d'Europa piuttosto che nel Governo svizzero. Anzi, che proprio la Svizzera, il cui contributo alle emissioni mondiali di CO_2 nel 2020 sembra attestarsi allo 0.18%, sia stata protagonista della prima violazione accertata in materia climatica dalla Corte di Strasburgo è una curiosa coincidenza[29].

Nonostante i dubbi ora avanzati quanto alla sua effettività, si deve comunque riconoscere che la sentenza contribuisce a chiarire, almeno in parte, molte delle incertezze che accompagnano la complessa materia della *climate litigation*, i cui contorni risultano ora meglio definiti, avendo accolto la tesi delle ricorrenti quanto alla limitazione del margine di apprezzamento nella scelta dei mezzi da impiegare e rigettato molti degli argomenti tipicamente addotti dagli Stati a loro difesa.

Al tempo stesso, la Corte, complessivamente con le sue tre decisioni pronunciate contestualmente, non accoglie interamente le tesi prospettate dai ricorrenti. In particolare, la sentenza *KlimaSeniorinnen* pur riconoscendo un'obbligazione a carico degli Stati, ne circoscrive rigidamente la portata negandone ogni estensione in senso extraterritoriale[30].

Il tema è particolarmente rilevante nel caso *Duarte Agostinho e altri c. Portogallo e 32 altri*. Qui i ricorrenti, tutti di nazionalità portoghese, facevano valere la responsabilità non solo del proprio Paese ma anche di altri 32 Stati parti alla Convenzione.

Ciascuno Stato esercita nel proprio territorio il controllo delle attività, anche di soggetti privati, responsabili delle emissioni, ma gli effetti delle emissioni si producono al di là dei limiti territoriali dello Stato ove esse sono generate. Su queste basi, i ricorrenti sostenevano di essere soggetti alla giurisdizione degli Stati a cui essi attribuivano le violazioni allegate. Secondo la Corte EDU, tuttavia, le specificità del contenzioso ambientale non sono tali da giustificare un ripensamento della nozione di giurisdizione nel senso richiesto dai ricorrenti[31].

Nonostante il netto rigetto dei giudici di Strasburgo, il tema resta controverso. Un'interpretazione della nozione di giurisdizione tale da ricomprendere le ricadute extraterritoriali delle emissioni è stata fatta propria dal Comitato delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo nell'esame della comunicazione individuale *Sacchi et al. c.*

---

actuels en matière de politique climatique remplissent les exigences en termes de droits humains qui sont formulées dans l'arrêt [Klimaseniorinnen]». La dichiarazione è stata approvata, negli stessi termini, anche dal Consiglio nazionale, qualche giorno più tardi. Si vedano C. BLATTNER, *Warum das KlimaSeniorinnen-Urteil nicht undemokratisch ist,* in *Verfassungsblog*, 25 giugno 2024, e G. GRASSO, *Cambiamento climatico, separazione dei poteri, processo decisionale democratico: l'Assemblea federale svizzera "stoppa" la Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Osservatorio sul costituzionalismo ambientale*, *DPCE Online*, 2 luglio 2024.

[29] Corte EDU, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, cit., §69 che rinvia al portale *Our World in Data*: www.ourworldindata.org (ultimo accesso il 2 luglio 2024).

[30] Sul tema della giurisdizione extraterritoriale nel contenzioso climatico, si vedano A. ROCHA, *States' Extraterritorial Jurisdiction for Climate-Related Impacts*, in *Verfassungsblog*, 12 aprile 2024; A. SARDU, *L'evoluzione del concetto di giurisdizione extraterritoriale nel contenzioso climatico internazionale basato sui diritti umani*, in *BioLaw Journal*, 2/2023; C. GENTILE, *Climate litigation ed extraterritorialità dei diritti*, in *Federalismi.it*, 22 febbraio 2023.

[31] Corte EDU, *Duarte Agostinho e altri c. Portogallo e 32 altri*, cit., §§177-214.

Argentina et al., anche in base a un parere reso dalla Corte interamericana dei diritti dell'uomo già nel 2017 in materia di inquinamento transfrontaliero[32].

Attualmente la tesi dell'extraterritorialità degli obblighi degli Stati è all'attenzione di altri giudici internazionali. Dopo la decisione della Corte EDU, essa è stata nuovamente ribadita, con specifico riferimento al cambiamento climatico, nel parere consultivo del Tribunale internazionale per il diritto del mare del 21 maggio 2024[33]. Sul tema degli obblighi gravanti sugli Stati a fronte del cambiamento climatico si pronunceranno a breve anche la Corte internazionale di giustizia e la Corte interamericana dei diritti dell'uomo[34].

4. *Il riconoscimento dello status di vittima e l'esclusione dell'*actio popularis *nella giurisprudenza della Corte EDU e il favor per le associazioni in* Klimaseniorinnen

Se dal punto di vista del diritto sostanziale, il contributo maggiore della sentenza *Klimaseniorinnen* è l'affermazione dell'esistenza nel sistema convenzionale di un *diritto al clima*, l'innovazione maggiore sul piano processuale attiene al riconoscimento dello status di vittima dei ricorrenti e alla legittimazione a ricorrere. Il riconoscimento dello status di vittima in capo al ricorrente è infatti uno degli aspetti essenziali delle *climate litigation*[35]. Il tema è poi strettamente legato all'applicabilità delle disposizioni sostanziali della Convenzione, in quanto, come si è già osservato nel paragrafo precedente, la Corte condiziona entrambe le valutazioni al sussistere degli stessi criteri.

L'emergenza climatica riguarda potenzialmente tutti. Per sua natura, il problema può toccare, in vario modo e con diversi gradi d'intensità, un insieme di individui indeterminati. Inoltre, le controversie in materia hanno spesso ad oggetto misure – o, piuttosto, l'omessa loro adozione – di carattere generale, legislativo o regolamentare, i cui effetti vanno al di là di una cerchia ristretta di individui o gruppi di individui. È evidente quindi la necessità di circoscrivere adeguatamente la legittimazione dei ricorrenti: una nozione troppo ampia di vittima aprirebbe la strada ad azioni volte a sindacare le decisioni politiche degli Stati, mettendo in discussione il ruolo sussidiario della Corte di Strasburgo e delle garanzie apprestate dalla Convenzione; una nozione eccessivamente restrittiva comporta il rischio di una rinuncia alla tutela giurisdizionale dei diritti convenzionali a fronte di carenze nell'azione delle autorità nazionali o nel

[32] Comitato per i diritti del fanciullo, *C. Sacchi et al. c. Argentina*, UN Doc. CRC/C/88/D/104/2019, 22 settembre 2021; Corte interamericana dei diritti dell'uomo, parere consultivo *Medio Ambiente y Derechos Humanos*, OC-23/17, 15 novembre 2017.

[33] ITLOS, *Advisory opinion*, n. 31, 21 maggio 2024. Tra i primi commenti della dottrina italiana si vedano: G. TRIVI, *La mitigazione climatica dopo le decisioni CEDU e ITLOS*, in *laCostituzione.info*, 22 maggio 2024, e M. BELANDI, L. SCHIANO, *Il parere consultivo del Tribunale internazionale per il diritto del mare in materia di cambiamento climatico*, in *Osservatorio sul costituzionalismo ambientale, DPCE Online*, 2 luglio 2024.

[34] M. A. TIGRE, *It Is (Finally) Time for and Advisory Opinion on Climate Change: Challenges and Opportunities on a Trio of Initiatives*, in Charleston Law Review 623/2024.

[35] Corte EDU, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, cit., §459: *«la question de la qualité de victime constitue l'un des aspects essentiels des affaires relatives au changement climatique».*

processo di deliberazione. In altri termini, assicurare un'adeguata protezione dei diritti garantiti dalla Convenzione senza ammettere surrettiziamente la possibilità di un'*actio popularis* è una delle maggiori difficoltà poste dal contenzioso climatico[36].

La giurisprudenza della Corte è costante nell'escludere l'ammissibilità dell'*actio popularis*[37], richiedendosi che il ricorrente abbia *subito direttamente gli effetti* della misura controversa[38]. E i ricorsi individuali non possono avere ad oggetto un sindacato in astratto della conformità di una norma nazionale alla Convenzione[39].

Non di rado, i principi ora ricordati entrano in tensione con l'esigenza di assicurare il controllo giurisdizionale della Corte, e quindi la tutela effettiva dei diritti garantiti dalla Convenzione, in situazioni in cui gli stessi principi imporrebbero di ritenere i ricorsi inammissibili. La giurisprudenza sullo status di vittima che ora si tenterà di ricostruire brevemente è tutta intessuta del contrasto tra queste due opposte istanze.

La nozione di vittima ai sensi dell'articolo 34 deve essere interpretata in modo autonomo, indipendentemente da valutazioni, sulla base del diritto nazionale, relative a concetti quali l'interesse o la legittimazione ad agire[40]. Diverse pronunce sottolineano poi l'esigenza di un'interpretazione evolutiva dell'articolo 34 che tenga conto delle condizioni di vita di oggi, evitando un approccio eccessivamente formalista che renderebbe inefficace e illusoria la protezione dei diritti garantiti dalla Convenzione[41].

Viene così precisato che la nozione di vittima ricomprende, oltre alle vittime dirette di una violazione (quelle che ne hanno subito direttamente gli effetti), anche le vittime indirette, con ciò intendendosi i soggetti che hanno subito un pregiudizio dalla violazione o che vantano un interesse valido e personale a che sia messa fine alla violazione[42].

Ancora, lo status di vittima è stato riconosciuto, al ricorrere di *circostanze eccezionali*, anche alle vittime potenziali di una violazione[43]. Sono tali i soggetti che lamentano di essere colpiti da una misura generale, in mancanza di un atto individuale di esecuzione, e quelli che sostengono di poter subire in futuro gli effetti di una misura generale[44]. Tra le vittime potenziali potrebbero forse ricomprendersi, proprio in relazione agli effetti negativi del cambiamento climatico, anche le generazioni future.

---

[36] *Ibid.*, §484: «*La nécessité, d'une part, d'assurer une protection effective des droits garantis par la Convention et, d'autre part, de veiller à ce que les critères relatifs à la qualité de victime ne glissent pas* de facto *vers l'acceptation de l'*actio popularis *est singulièrement pressante dans le présent contexte*».

[37] *Ex multis*, Corte EDU, *Roman Zakharov c. Russie*, n. 47143/06, 4 dicembre 2015, § 164.

[38] *Ex multis*, Corte EDU, *Tănase c. Moldova*, n. 7/08, 27 aprile 2010, §104. Anche in materia ambientale, in particolare, la giurisprudenza precisa che non è sufficiente allegare un danno o un rischio per l'ambiente in generale, ma che è necessario che il ricorrente dimostri di subire gli effetti del danno o del rischio ambientale allegato. *Ex multis*, Corte EDU, *Di Sarno et al. c. Italia*, §80-81.

[39] *Ibid.* Si noti che un controllo astratto della *conventionnalité* del diritto nazionale deve invece ammettersi nel diverso contesto dei ricorsi interstatali sulla base dell'articolo 33 della Convenzione.

[40] Corte EDU, *Gorraiz Lizarraga c. Spagna*, cit., 27 aprile 2004, §35.

[41] *Ibid.*, §38.

[42] Corte EDU, *Vallianatos et al. c. Grecia*, nn.29381/09 e 32684/09, 7 novembre 2013, §47.

[43] Corte EDU, *Berger-Krall and Others v. Slovenia*, n. 14717/04, 12 giugno 2014, § 258.

[44] Solo al ricorrere di circostanze eccezionali è possibile chiedere alla Corte un controllo di norme e prassi nazionali in astratto o vedersi riconosciuto lo status di vittima in relazione a violazioni future. Così chi allega di essere interessato da una misura generale si vedrà riconosciuto lo status di vittima potenziale

Ciò che accomuna le diverse ipotesi ora esaminate in cui si ammette una deroga al principio generale per cui è vittima chi subisce direttamente gli effetti di una violazione già consumatasi è l'esigenza di evitare che, a causa dell'impossibilità per taluni ricorrenti di dimostrare il verificarsi di tale condizione, le allegate violazioni di diritti garantiti dalla Convenzione restino sottratte al controllo della Corte.

Nel pronunciarsi sul riconoscimento della qualità di vittima alle ricorrenti persone fisiche in relazione alle allegate violazioni degli articoli 2 e 8, la Corte non fa ricorso alla nozione di vittima potenziale o indiretta che nel particolare contesto del contenzioso climatico, ove chiunque può vantare un interesse a che sia messa fine alla violazione allegata, perdono di fatto ogni valenza selettiva. Essa invece ribadisce l'importanza del principio per cui lo status di vittima dipende dall'esistenza di un effetto diretto o di un rischio reale di effetto diretto dell'allegata azione o omissione sul ricorrente e, partendo dal principio dell'*esistenza di un rischio reale di effetto diretto sul ricorrente*, elabora i criteri che consentono di circoscrivere adeguatamente il novero delle vittime[45]. Infine,

---

solo se fa parte di una categoria di persone che rischiano di subire gli effetti della misura generale controversa o se risulta costretto, in ragione di essa, a modificare i propri comportamenti per non incorrere in sanzioni; chi teme di subire in futuro gli effetti di una misura generale dovrà produrre prove plausibili e convincenti della probabilità di una futura violazione di cui subirebbe direttamente gli effetti, non essendo sufficienti dei meri sospetti o congetture (si veda Corte EDU, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, cit., §§469-470 e la giurisprudenza ivi citata; in particolare, Corte EDU, *Asselbourg et al. c. Lussemburgo*, n. 29121/95, 29 giugno 1999). Queste due situazioni possono anche coesistere e confondersi e i principi ora ricordati possono applicarsi ad entrambe indistintamente (Corte EDU, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, cit., §471, cita a titolo di esempio Corte EDU, *Tănase c. Moldova*, cit., §108; oggetto del ricorso era la legge elettorale moldava che imponeva ai candidati alle elezioni parlamentari, una volta eletti, se in possesso di una doppia cittadinanza, di rinunciare alla cittadinanza straniera (o almeno di avviare una procedura formale diretta a tal fine); il ricorrente, un candidato di nazionalità moldava e rumena, si trovava quindi esposto agli effetti della legge in questione, non soltanto una volta eletto ma già, potenzialmente, durante la campagna elettorale).

Varie ipotesi sono state ricondotte dalla giurisprudenza alle circostanze eccezionali in parola. Almeno brevemente, vanno ricordate: casi in materia di espulsione o estradizione ove il destinatario della misura controversa è esposto al rischio di subire trattamenti inumani e degradanti nel paese di destinazione; controversie su leggi riguardanti un gruppo particolare di persone di cui è parte il ricorrente o tali da esporre il ricorrente al rischio di sanzioni o alla necessità di modificare il proprio comportamento, in assenza di misure individuali di esecuzione; la corposa giurisprudenza in materia di misure segrete di sorveglianza. Si veda Corte EDU, *Roman Zakharov c. Russia*, cit., §§164-172, che ripercorre la giurisprudenza in materia, da *Klass et al. c. Germania*, n. 5029/71, 6 settembre 1978 a *Kennedy c. Regno Unito*, n. 26839/05, 18 maggio 2010. In *Klass*, §38, si ritiene sufficiente la mera esistenza della legge: *«Eu égard aux particularités de la cause, la Cour décide que les requérants sont chacun en droit de « se prétend(re) victime(s) d'une violation » de la Convention bien qu'ils ne puissent alléguer à l'appui de leur requête avoir subi une mesure concrète de surveillance. Pour savoir s'ils ont réellement été victimes d'une telle violation, il faut rechercher si la législation contestée cadre en elle-même avec les clauses de la Convention»*; in *Kennedy*, §124, si specifica che si deve aver riguardo all'esistenza di vie di ricorso interne e al rischio che le misure siano state applicate al ricorrente; tuttavia, mancando ogni possibilità di accertare l'applicazione delle misure, è sufficiente la loro mera esistenza. Infine, la Corte (*Roman Zakharov*, §171) precisa che nell'applicare il criterio della mera esistenza si deve aver riguardo alla portata della legge (tutti gli utenti, gruppi particolari) e all'esistenza di ricorsi interni (mancando i quali, il timore di abusi non è ingiustificato).

[45] Corte EDU, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, cit., §§487-488. Quanto alla qualità di vittima dei ricorrenti individuali, la Corte ritiene di dover valutare l'esistenza di un rischio reale di un effetto diretto sul ricorrente sulla base di due criteri cumulativi: a) il ricorrente deve essere esposto in modo significativo agli effetti negativi del cambiamento climatico; un livello e una gravità notevoli devono caratterizzare le conseguenze negative per il ricorrente di un'azione o omissione dei poteri pubblici; b) deve sussistere una necessità imperativa di assicurare la protezione a titolo individuale del ricorrente, in ragione dell'assenza

conclude che tali criteri non risultano soddisfatti nel caso di specie[46]. E a una simile conclusione si giunge anche nella decisone *Carême c. Francia*[47].

La Corte prende in considerazione anche la possibilità di una violazione potenziale ancorché condizionata all'esistenza di un *rischio reale*, ma per il resto l'approccio adottato è tutto sommato restrittivo rispetto alle non poche aperture della giurisprudenza precedente. Non a caso, la sentenza contiene l'avvertimento esplicito che la soglia fissata per la legittimazione dei ricorrenti individuali è particolarmente elevata[48]. Ciò, in definitiva, per non legittimare un'*actio popularis*.

Al contempo, la soluzione ritenuta non preclude in assoluto l'ammissibilità dei ricorsi promossi da soggetti individuali, non potendosi escludere che le condizioni poste per il riconoscimento dello status di vittima a ricorrenti individuali, non soddisfatte nel caso di specie, potrebbero però essere verificate in futuro, in un diverso ricorso.

Inoltre – ed è questa l'innovazione maggiore della decisione sul tema della legittimazione a ricorrere – la Corte detta criteri diversi e indipendenti per il riconoscimento dello status di vittima alle associazioni e in base a questi ritiene ammissibile il ricorso dell'associazione *KlimaSeniorinnen*[49].

---

di misure ragionevoli e adeguate di riduzione del danno. Dovendosi escludere le *actiones populares*, tali criteri stabiliscono una soglia particolarmente elevata e vanno valutati in modo approfondito, tenendo conto di tutti gli aspetti rilevanti.

[46] Corte EDU, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, cit., §535. La questione dello status di vittima è analizzata e risolta unitamente a quella relativa all'applicabilità delle disposizioni evocate; si veda 3, *supra*.

[47] Corte EDU, *Carême c. Francia*, cit., §§80 ss.

[48] Corte EDU, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, cit., §488. Si veda anche l'opinione parzialmente concorrente e parzialmente dissenziente del giudice Tim Eicke, §41 *in finis*. Secondo quest'ultimo, in realtà, i criteri elaborati dalla Corte non differiscono, almeno non in modo significativo, da quelli già stabiliti in *Asselbourg et al. c. Lussemburgo*, cit.

[49] Corte EDU, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, cit., §§489-494, 502. Quanto alla legittimazione ad agire delle associazioni, la Corte sottolinea l'importanza che queste rivestono nella società contemporanea. Esse costituiscono un mezzo – talvolta l'unico mezzo – per far valere gli interessi individuali, segnatamente di fronte a problemi complessi come il cambiamento climatico e in relazione a individui non adeguatamente rappresentati nei processi decisionali (si pensi all'interesse delle future generazioni). Peraltro, l'importanza delle associazioni è espressamente riconosciuta, in particolare in materia ambientale, dalla Convenzione di Aarhus, ma si evince anche dalla comparazione degli ordinamenti nazionali che sempre più numerosi riconoscono la legittimazione delle associazioni ad agire a tutela dell'ambiente o nell'interesse di individui esposti a rischi ambientali.

Sulla base di tali considerazioni, in conclusione, la sentenza riconosce alle associazioni la qualità ad agire per la protezione degli individui dagli effetti negativi dei cambiamenti climatici, qualora siano soddisfatti i seguenti criteri: a) l'associazione deve essere legalmente costituita nello Stato interessato o avere la legittimazione ad agire nello Stato interessato; b) deve poter dimostrare che persegue uno scopo specifico, in conformità ai suoi obiettivi statutari, nell'ambito della difesa dei diritti fondamentali dei propri aderenti o d'altri individui colpiti nello Stato interessato, limitandosi o non limitandosi all'azione collettiva per la protezione di tali diritti dai rischi legati al cambiamento climatico; c) deve essere in condizione di dimostrare che può essere considerata come autenticamente rappresentativa e abilitata ad agire per conto di propri aderenti o di altri individui colpiti nello Stato interessato, dei quali la vita, la salute o il benessere, come protetti dalla Convenzione, siano esposti a dei rischi o a conseguenze negative specifici legati al cambiamento climatico.

Nell'applicare tali criteri si terrà conto di diversi elementi quali lo scopo per il quale l'associazione è stata costituita, il carattere non lucrativo delle sue attività, la natura e la portata delle sue attività nello Stato interessato, i suoi effettivi e la sua rappresentatività, i principi e la trasparenza dell'amministrazione, la rispondenza, nelle circostanze particolari del caso di specie, all'interesse della giustizia del riconoscimento all'associazione della legittimazione ad agire.

Nella giurisprudenza della Corte EDU, l'esclusione dell'*actio popularis* e il riconoscimento dello status di vittima alle associazioni sono due questioni strettamente legate. La prima condiziona la seconda imponendo all'associazione ricorrente la dimostrazione di essere direttamente colpita dalla violazione o dalle violazioni che allega, non essendo sufficiente che essa faccia valere nel ricorso gli interessi degli associati[50].

Ne consegue un'ulteriore limitazione: un'associazione non può far valere violazioni di quei diritti convenzionali che per la loro natura non possono essere esercitati dall'associazione stessa ma solo dagli associati persone fisiche[51]. Tuttavia, un'associazione, pur non potendosi qualificare essa stessa come vittima, può agire in rappresentanza dei propri associati (e dipendenti) per far valere le violazioni da questi subite[52].

È importante osservare come la legittimazione ad agire di un'associazione in nome dei propri aderenti e/o di terzi non dipenda dal riconoscimento in capo a questi ultimi della qualità di vittima ai sensi della Convenzione. In questo modo, legittimando le associazioni anche laddove il ricorso a titolo individuale dei singoli associati o dei terzi rappresentati dall'associazione non sarebbe ammissibile, la Corte offre un parziale temperamento ai limiti posti all'azione individuale. E proprio questa ipotesi prende corpo nel caso di specie.

[50] È quanto emerge chiaramente da numerose decisioni, come ad esempio *L'association des amis de Saint-Raphaël et de Frejus c. France*, n. 45053/98, 29 febbraio 2000, §18: «*pour satisfaire aux conditions posées par cette disposition* [l'articolo 34 della Convenzione, N.d.R.], *tout requérant doit notamment être en mesure de démontrer qu'il est concerné directement par la ou les violations de la Convention qu'il allègue (…). Ainsi, une association telle la première requérante, ne saurait se prétendre elle-même victime de mesures qui auraient porté atteinte aux droits que la Convention reconnaît à ses membres*»; o ancora, *Yusufeli İlçesini Güzelleştirme Yaşatma Kültür Varlıklarını Koruma Derneği c. Turchia*,n. 37857/14, 7 dicembre 2021, §38: «*According to the Court's established case-law, associations will normally only be granted victim status if they have been directly affected by the measure in question (…). It is important to reiterate in this respect that the sole fact that a non-governmental organisation considers itself as a guardian of the collective interests of its members does not suffice to make it a victim within the meaning of Article 34 of the Convention (…). That is because the Convention does not envisage the bringing of an* actio popularis *for the interpretation of the rights set out therein or permit individuals to complain about a provision of national law simply because they consider, without having been directly affected by it, that it may contravene the* Convention».

[51] Così in Corte EDU, *Asselbourg et al. c. Lussemburgo*, cit., §1: «*En ce qui concerne l'association Greenpeace Luxembourg* [l'associazione ricorrente, N.d.R.]*, la Cour estime qu'une association non gouvernementale ne peut se prétendre victime d'une violation du droit au respect de son « domicile », au sens de l'article 8 de la Convention, du seul fait qu'elle a son siège social près de l'aciérie qu'elle critique, lorsque l'atteinte au droit au respect du domicile résulte, comme allégué en l'espèce, de nuisances ou de troubles qui ne peuvent être ressenties que par des personnes physiques*».

[52] *Ibidem: «Dans la mesure où Greenpeace-Luxembourg se prévaudrait des troubles ressentis par les adhérents ou salariés qui travaillent ou séjournent à son siège social d'Esch-Alzette, la Cour considère que cette association ne pourrait agir que comme représentante de ses membres ou salariés, au même titre par exemple qu'un avocat représentant son client, mais ne saurait se prétendre elle-même victime d'une violation de l'article 8»*. Si veda anche Corte EDU, *Yusufeli ecc. c. Turchia*, cit., §41, che riassume in modo chiaro la giurisprudenza precdente sul punto: «*According to the above-cited case-law, there are two principal reasons why an association may not be considered to be a direct victim of an alleged violation of the Convention. The first reason is the prohibition on the bringing of an* actio popularis *under the Convention system; this means that an applicant cannot lodge a claim in the public or general interest if the impugned measure or act does not affect him or her directly. It follows that in order for an applicant to be able to argue that he is a victim, he must produce reasonable and convincing evidence of the likelihood that a violation affecting him personally will occur; mere suspicion or conjecture is insufficient in this respect (…). The second reason concerns the nature of the Convention right at stake and the manner in which it has been invoked by the applicant association in question. Certain Convention rights, such as those under Article 2, 3 and 5, by their nature, are not susceptible of being exercised by an*

Ancora, in diverse pronunce si ammette, in ragione di particolari fattori di vulnerabilità della vittima che le impediscano di introdurre un ricorso, come l'età, il sesso, o una disabilità, che un soggetto diverso possa adire la Corte in nome della vittima, anche in mancanza di una formale procura[53]. Così nella sentenza *Centro per le risorse giuridiche per conto di Valentin Câmpeanu c. Romania*, data l'impossibilità della vittima diretta di tutelare i propri interessi e in ragione delle circostanze eccezionali del caso, della gravità delle violazioni allegate e dell'esigenza che queste non siano sottratte al controllo della Corte, si riconosce all'associazione ricorrente la legittimazione ad agire quale suo rappresentante *de facto*[54].

---

association, but only by its members (…). In Asselbourg and Others (…), when declining to grant victim status to the applicant association, the Court noted that the applicant association could only act as a representative of its members or employees, in the same way as, for example, a lawyer represented his client, but could not itself claim to be the victim of a violation of Article 8».

[53] Si vedano le sentenze Corte EDU, *İlhan c. Turchia*, n. 22277/93 del 27 giugno 2000 e Corte EDU, *Y.F. c. Turchia*, n. 24209/94 del 22 luglio 2003 e anche la decisione della Commissione europea dei diritti umani *S.P., D.P. e A.T. c. Regno Unito*, n. 23715/94 del 20 maggio 1996. Si noti che il regolamento della Corte imporrebbe al rappresentante di giustificare i propri poteri.

Con riguardo a ricorsi promossi da un'associazione, già nella sentenza *Nencheva et al. c. Bulgaria* – sebbene la Corte neghi lo status di vittima all'associazione ricorrente non avendo questa subito alcun impatto delle violazioni allegate sulle sue attività e non avendo sollevato la questione nelle procedure interne e, di conseguenza, dichiari inammissibile il ricorso dell'associazione – sembra ammettersi comunque la possibilità che l'interesse della giustizia e l'esigenza di proteggere effettivamente i diritti e le libertà individuali possano giustificare delle misure eccezionali al fine di assicurare la partecipazione del pubblico e la rappresentanza delle vittime che non sono in grado di agire esse stesse per la difesa dei loro interessi. Il ricorso riguardava i decessi di 15, tra minori e giovani adulti, ospiti di un istituto sociale destinato ad accogliere minori affetti da disturbi mentali avvenuti in circostanze non del tutto chiarite ma principalmente dovuti alla grave crisi economica che ha colpito la Bulgaria nell'inverno tra il 1996 e il 1997 ed era stato introdotto dall'Associazione per l'integrazione europea e i diritti dell'uomo e da nove persone fisiche, genitori di alcune delle vittime. L'associazione non sosteneva di essere stata colpita direttamente dalle violazioni allegate ma chiedeva che le fosse riconosciuto, in via eccezionale, lo status di vittima in considerazione delle gravi circostanze del caso di specie, dovendosi assicurare la rappresentanza degli interessi delle vittime prive dei genitori ovvero i cui genitori o eredi non si erano attivati per difendere i loro interessi (Corte EDU, *Nencheva et al. c. Bulgaria*, n. 48609/06, 18 giugno 2013, §§86-94).

[54] Corte EDU, *Centro per le risorse giuridiche per conto di Valentin Câmpeanu c. Romania*, n. 47848/08, 17 luglio 2014. Il ricorso era stato promosso da un'associazione con una lunga esperienza nella difesa dei diritti fondamentali delle persone con disabilità, in nome di un giovane di origine rom deceduto in un ospedale psichiatrico. L'associazione ricorrente non era mai stata formalmente investita della rappresentanza della vittima, non solo perché questa era deceduta prima della presentazione del ricorso, ma anche perché, quando ancora in vita, era incapace di provvedere a sé stessa a causa di un grave deficit intellettivo ed era priva di un tutore avendo le autorità competenti omesso di nominarne uno. Non diversamente dal caso *KlimaSeniorinnen*, l'associazione chiedeva alla Corte di esaminare il ricorso nel merito, riconoscendole, in ragione delle circostanze eccezionali del caso, la qualità di vittima indiretta o, in alternativa, ammettendo che essa potesse agire in qualità di rappresentante della vittima diretta. La Corte non ritiene di poter riconoscerle lo status di vittima indiretta, non essendo provata l'esistenza di un collegamento sufficiente con la vittima diretta né un interesse personale dell'associazione a coltivare il ricorso (§107). Ma le circostanze eccezionali del caso giustificano la legittimazione ad agire dell'associazione quale rappresentante della vittima diretta: *«Dans le contexte qu'elle vient d'exposer, la Cour est convaincue qu'eu égard aux circonstances exceptionnelles de l'espèce et à la gravité des allégations formulées, le CRJ doit se voir reconnaître la faculté d'agir en qualité de représentant de M. Câmpeanu, même s'il n'a pas reçu procuration pour agir au nom du jeune homme et si celui-ci est décédé avant l'introduction de la requête fondée sur la Convention. Conclure autrement reviendrait à empêcher que ces graves allégations de violation de la Convention puissent être examinées au niveau international, avec le risque que l'État défendeur échappe à sa responsabilité découlant de la Convention par l'effet même de la non-désignation par lui, au mépris des obligations qui lui incombaient en vertu du*

Il problema dell'ammissibilità di ricorsi promossi da un'associazione, ovviamente, viene in rilievo anche in relazione ad allegate violazioni dell'articolo 6 §1 della Convenzione, sotto il duplice profilo del riconoscimento dello status di vittima all'associazione ricorrente e dell'applicabilità di tale disposizione.

Nel caso *L'Association des amis de Saint-Raphael et de Frejus c. France* la Corte esclude l'applicazione della disposizione ora in esame perché l'associazione ricorrente faceva valere, nelle domande introdotte davanti le giurisdizioni interne, l'interesse generale della tutela dell'ambiente e non un *diritto civile* come richiesto per l'applicabilità dell'articolo 6 §1. Anche gli interessi e i diritti individuali degli associati, peraltro, restavano estranei all'oggetto dell'associazione come definito nel suo atto costitutivo[55].

Nel particolare contesto dei ricorsi fondati su una violazione dell'articolo 6 §1, la giurisprudenza successiva mostra invece una maggiore apertura nei riguardi delle associazioni.

In una sentenza del 2019, dopo aver ricordato che lo status di vittima non può essere riconosciuto a un'associazione quando non sono in gioco i suoi interessi ma quelli dei suoi associati, la Corte tuttavia, osservando che tra gli obiettivi statutari dell'associazione ricorrente figurano la protezione e la difesa dei diritti dei suoi membri davanti ogni giurisdizione, ammette che le allegate violazioni dell'articolo 6 hanno indubbiamente un impatto sulle sue attività e che negarle la qualità di vittima equivarrebbe a impedirle di perseguire la realizzazione dei suoi obiettivi[56].

Già nella sentenza *Gorraiz Lizarraga c. Spagna* del 2004, la Corte ammette la qualità di vittima dell'associazione ricorrente per il solo fatto di essere stata parte nelle procedure davanti le giurisdizioni nazionali[57]. La sentenza sottolinea l'importanza delle

---

droit interne, d'un représentant légal chargé d'agir au nom du jeune homme (...). Permettre à l'État défendeur d'échapper ainsi à sa responsabilité serait incompatible avec l'esprit général de la Convention et avec l'obligation que l'article 34 de la Convention fait aux Hautes Parties contractantes de n'entraver en aucune manière l'exercice effectif du droit d'introduire une requête devant la Cour» (§112). Una soluzione analoga è stata adottata anche nel caso di un detenuto morto in carcere dopo essere stato vittima di ripetute violazioni, sebbene la vittima diretta fosse stata in grado di adire personalmente la Corte prima del suo decesso (Corte EDU, *Associazione per la Difesa dei Diritti Umani in Romania - Comitato di Helsinki per conto di Ionel Garcea c. Romania*, n. 2959/11, 24 marzo 2015, §§ 42-46).

[55] Corte EDU, *L'association des amis de Saint-Raphael et de Frejus c. France*, cit., §20.

[56] Corte EDU, *Club Nautique et Chalcidique "I Kelyfos" c. Grecia*, nn. 6978/18 e 8547/18, 21 novembre 2019, §52.

[57] Corte EDU, *Gorraiz Lizarraga c. Spagna*, n. 62543/00, 27 aprile 2004, §36. Il ricorso alla Corte era stato promosso da un'associazione oltre che, a titolo individuale, dal suo rappresentante legale e da quattro suoi membri. L'associazione era stata costituita appositamente per coordinare gli sforzi degli associati per opporsi alla costruzione di una diga che avrebbe inondato delle riserve naturali e alcuni centri abitati tra i quali quello in cui risedevano i ricorrenti individuali. Esaminata sotto il profilo dell'applicabilità dell'articolo 6, la questione vedeva contrapposte la tesi del Governo spagnolo, per cui la procedura intentata dall'associazione si proponeva la difesa della legalità e di interessi collettivi come la protezione dell'ambiente e non la difesa di diritti patrimoniali privati, e quella dell'associazione stessa, che sosteneva di agire per la difesa dei diritti e interessi individuali dei propri associati. Secondo la Corte, la controversia comprende in sé due aspetti indissociabili: il primo, relativo a un interesse generale e quindi estraneo all'ambito di applicazione dell'articolo 6; il secondo, relativo alle ripercussioni della costruzione della diga sul modo di vita e sulle proprietà dei ricorrenti individuali e avente perciò il carattere patrimoniale e civile richiesto per l'applicazione dell'articolo 6. In definitiva, la disposizione invocata deve ritenersi – conclude la Corte – applicabile alla controversia. Si veda anche *Association pour la protection des acheteurs d'automobiles et autres c. Romania*, n. 34746/97, 10 luglio 2001: *«En*

associazioni nella società contemporanea: esse costituiscono un mezzo, a volte l'unico, per assicurare una tutela effettiva degli interessi individuali a fronte di atti amministrativi particolarmente complessi[58].

La questione si pone in termini analoghi anche nel caso *Collectif national d'information et d'opposition à l'usine Melox - Collectif Stop Melox c. Francia*[59]. Nella sua decisione del 2006 sull'ammissibilità del ricorso, la Corte, anche in questo caso, riconosce all'associazione ricorrente la qualità di vittima in quanto parte del procedimento giurisdizionale interno in cui si sarebbe verificata l'allegata violazione dell'articolo 6. Tuttavia, diversamente dal caso esaminato per ultimo, questa volta l'associazione non si proponeva nel suo atto costitutivo la difesa degli interessi individuali dei suoi membri e col ricorso in annullamento perseguiva essenzialmente un interesse generale. Applicando al caso di specie quanto stabilito nella sentenza *Gorraiz Lizarraga c. Spagna* si dovrebbe quindi escludere l'applicabilità dell'articolo 6, non avendo la controversia un carattere civile. La Corte però ritiene che una tale conclusione sarebbe in netto disaccordo con la realtà della società civile di oggi, nella quale le associazioni svolgono un ruolo importante, specialmente nel campo della protezione dell'ambiente. Si ammette perciò che i criteri di applicabilità dell'articolo 6 debbano essere valutati con elasticità nei ricorsi promossi da associazioni. A ben guardare, le rivendicazioni della ricorrente riguardavano anche il mancato rispetto da parte delle autorità nazionali del diritto all'informazione e alla partecipazione nel processo decisionale del pubblico e quindi anche dell'associazione ricorrente. A questo proposito, viene sottolineato come nella nozione di *pubblico* debbano ricomprendersi le associazioni, anche sulla base dell'articolo 2 della Convenzione di Aarhus. In definitiva, la controversia riguardava sì l'interesse generale, ma anche un diritto di carattere civile di cui quest'ultima è titolare e pertanto l'articolo 6, anche in questo caso, deve ritenersi applicabile e il ricorso ammissibile[60].

---

l'espèce, la Cour note, dans la mesure où les associations allèguent une atteinte à l'article 6 § 1 de la Convention, que celles-ci ont été parties à la procédure qu'elles avaient engagée devant les juridictions internes pour défendre les intérêts de leurs membres. Elle estime, dès lors, qu'elles peuvent être considérées victimes, au sens de l'article 34 de la Convention, des prétendus manquements au droit à un procès équitable, sur le terrain de l'article 6 § 1 de la Convention. En revanche, dans la mesure où la Cour constate que les associations allèguent aussi une violation de l'article 1 du Protocole no 1 à la Convention, elle note que ce grief ne porte pas sur le droit de propriété des associations, mais sur celui de leurs adhérents, qu'elles s'étaient donné pour mission de défendre. (...) Compte tenu de sa jurisprudence en la matière, la Cour estime, dans ces conditions, que les associations requérantes ne peuvent pas se prétendre victimes, au sens de l'article 34 de la Convention, de la violation alléguée de l'article 1 du Protocole no 1 à la Convention».

[58] Corte EDU, *Gorraiz Lizarraga c. Spagna*, cit., §38.

[59] Corte EDU, *Collectif national d'information et d'opposition à l'usine Melox - Collectif Stop Melox c. Francia*, n. 75218/01, 28 marzo 2006. L'associazione ricorrente aveva promosso un ricorso in annullamento contro un decreto che autorizzava l'ampliamento di un impianto di lavorazione di combustibili nucleari. Il Consiglio di Stato aveva rigettato il ricorso e condannato la ricorrente a pagare una somma di denaro alla società che gestisce l'impianto. Col ricorso alla Corte si lamentava la violazione del principio di parità delle armi dovuta all'ammissione della società nel procedimento e alla condanna in suo favore.

[60] *Ibid.*, §4. La stessa soluzione si rinviene in *Association Burestop 55 et al. c. Francia*, n. 56176/18, 1° luglio 2021, §60.

Infine, la sentenza *L'Erabliere A.S.B.L. c. Belgio* del 2009 segna un ulteriore passo in avanti nella direzione fin qui tracciata[61]. L'associazione ricorrente ha come oggetto statutario la difesa dell'ambiente a livello locale. Essa chiedeva al giudice amministrativo di annullare il provvedimento urbanistico che consentiva l'ampliamento di una discarica nella sua area di interesse. Il ricorso era stato rigettato dal Consiglio di Stato perché si limitava a far rinvio all'atto impugnato senza ricostruire adeguatamente i fatti di causa. Anche questa volta l'associazione perseguiva un interesse generale. Ma diversamente dai due casi analizzati da ultimo, diritti e interessi degli associati restavano estranei al suo oggetto statutario e nella procedura interna non veniva fatto riferimento al diritto di informazione e partecipazione dell'associazione stessa. Tuttavia, anche in questo caso, la Corte ritiene applicabile l'articolo 6 in quanto l'attività dell'associazione risultava limitata alla protezione dell'ambiente in un'area geografica ristretta all'interno della quale risiedevano i suoi fondatori e amministratori e l'ampliamento della discarica rischiava di avere un'ingerenza non trascurabile nella vita privata di tutti costoro, impattando sulla loro qualità della vita e sul valore commerciale delle loro proprietà. In conclusione, la Corte ritiene sussistere un nesso sufficiente tra la controversia introdotta dalla ricorrente e un diritto di cui essa è titolare[62].

Con riguardo al ricorso dell'associazione *KlimaSeniorinnen*, anzitutto la Corte sottolinea in modo esplicito la distinzione tra lo status di vittima e la legittimazione ad agire già emersa nella sentenza *Centro per le risorse giuridiche per conto di Valentin Câmpeanu c. Romania*, ancorché estranea alla lettera dell'articolo 34. L'associazione *KlimaSeniorinnen* chiedeva che le fosse riconosciuta alternativamente l'una o l'altra qualità.

Quanto alla prima, la Corte conferma i limiti posti dalla giurisprudenza precedente, escludendo la possibilità per un'associazione di ritenersi vittima di violazioni di disposizioni quali l'articolo 2 o l'articolo 8.

Quanto alla questione della legittimazione, il ragionamento della Corte è più articolato. Si comincia con l'osservare l'importanza che le associazioni rivestono nella società contemporanea, come strumento funzionale sia, come già sottolineato nella sentenza *Gorraiz Lizarraga c. Spagna*, alla tutela giurisdizionale degli interessi individuali, sia alla partecipazione ai processi decisionali di soggetti non adeguatamente rappresentati, anche in relazione agli interessi delle future generazioni. Il ruolo importante delle associazioni è confermato peraltro dalla loro legittimazione ad agire in giudizio, riconosciuta in numerosi ordinamenti nazionali, nonché, in materia ambientale, dalla Convenzione di Aarhus a cui la Corte già faceva riferimento nella sentenza *Collectif national d'information* come poc'anzi ricordato.

L'importanza delle associazioni è evidente anche nel contesto delle controversie climatiche, in ragione delle sue peculiarità. Vengono evocate la complessità delle relative questioni di fatto e di diritto, le ingenti risorse finanziare e logistiche richieste,

[61] Corte EDU, *L'Erabliere A.S.B.L. c. Belgio*, n. 49230/07, 24 febbraio 2009.

[62] *Ibid.*, §§28-30; in particolare, §29: «*l'intérêt "général" défendu en l'espèce par le recours de la requérante ne peut pas être assimilé à une* actio popularis*, compte tenu des circonstances de l'espèce, notamment la nature de l'acte attaqué, la qualité de la requérante et de ses fondateurs ainsi que le but matériellement et géographiquement limité poursuivi par celle-ci*».

l'incidenza delle decisioni nella sfera di numerose persone, la presenza regolare di associazioni nelle controversie climatiche nazionali, spesso come uniche ricorrenti, la gravità e l'urgenza del problema, la necessità di ripartire equamente gli sforzi necessarie tra le generazioni. Tutti questi argomenti giustificano l'opportunità di consentire a un'associazione di agire in giustizia per la tutela dei diritti fondamentali e di non limitarsi alle sole iniziative dei ricorrenti individuali: *«la Cour estime-t-elle opportun, dans ce contexte spécifique, de reconnaître l'importance d'autoriser une association à recourir à l'action en justice dans le but d'obtenir la protection des droits fondamentaux des personnes qui sont ou qui risquent d'être touchées par les effets néfastes du changement climatique, plutôt que de se reposer exclusivement sur des procédures entamées par chaque individu pour son propre compte»*[63].

Al contempo, come si è detto, si avverte l'esigenza di circoscrivere il perimetro di un tale riconoscimento, condizionandolo al soddisfacimento di criteri particolari[64]. Questo per assicurare il rispetto dell'esclusione dell'*actio popularis*. Si tratta di criteri diversi e in ipotesi meno selettivi di quelli che condizionano la qualificazione di vittima dei ricorrenti individuali.

Inoltre, come pure si è già osservato, la legittimazione delle associazioni nelle controversie climatiche è del tutto indipendente dalla qualifica di vittima non solo dell'associazione stessa ma anche degli individui i cui interessi sono in gioco. Che possono essere membri dell'associazione ma anche soggetti terzi. È questo l'aspetto di maggiore innovazione rispetto alla giurisprudenza poc'anzi esaminata.

Vi è qui un radicale cambio di prospettiva. Nel contenzioso climatico, diversamente dai casi finora decisi, non ci si limita a consentire alle associazioni di agire in rappresentanza di uno o più soggetti direttamente interessati, individuabili e qualificabili come vittime dirette delle violazioni allegate, ma si attribuisce loro una legittimazione autonoma.

Se trattando della legittimazione dei ricorrenti individuali la Corte ha adottato un approccio restrittivo, non riconoscendo nel contenzioso climatico quelle circostanze eccezionali che come si è visto in altre pronunce, in diversi contesti, hanno giustificato deroghe più o meno ampie all'esigenza di un effetto diretto sul ricorrente, ora si apre una breccia nel divieto delle *actiones populares*[65].

In definitiva, la complessità dell'emergenza climatica e le difficoltà – talvolta addirittura l'impossibilità, si pensi alle future generazioni – che ne derivano a carico dei ricorrenti individuali giustificano il *favor* per le associazioni. Queste ultime costituiscono lo strumento privilegiato, ancorché non esclusivo, per portare la *climate litigation* davanti la Corte e le giurisdizioni nazionali.

Questa è la soluzione che la Corte ha ritenuto di adottare, nel tentativo di conciliare l'esigenza di non sottrarre le violazioni degli Stati in materia climatica al suo

[63] Corte EDU, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz,* cit., §499.

[64] *Ibid.*, §502; si veda anche la nota 49.

[65] Si ricordi peraltro che i criteri dettati per il riconoscimento dello status di vittima vengono impiegati anche per valutare l'applicabilità dell'articolo 8 della Convenzione (e dell'articolo 2 per i ricorrenti persone fisiche). Una volta qualificata come *vittima*, l'associazione ricorrente potrà invocare la protezione dell'articolo 8. Si veda 3, *supra*.

sindacato e quella, contrapposta e più volte ribadita, almeno sul piano formale, di escludere ogni possibilità di un'*actio popularis*.

Si tratta evidentemente di una soluzione di compromesso che come tale porta con sé alcuni problemi irrisolti.

Una prima incongruenza – quasi un'ultrapetizione – si rileva osservando che la sentenza finisce per escludere lo status di vittima dei ricorrenti individuali anche sotto il profilo della violazione dell'articolo 6 sebbene questa non fosse contestata dal Governo svizzero[66].

Più in generale, la sentenza introduce una vistosa asimmetria tra la legittimazione delle associazioni e quella dei ricorrenti individuali. Peraltro, quest'ultima non è esclusa in assoluto ma risulta sottoposta a condizioni diverse e, almeno nell'intenzione della Corte, più restrittive. E ciò nonostante che questi ultimi siano i veri soggetti da tutelare e l'associazione è solo un mezzo – o meglio, *il* mezzo privilegiato dalla Corte – per pervenire alla loro tutela, come è riconosciuto in modo esplicito anche nella sentenza[67].

Infine, rimane il dubbio che la Corte, piuttosto che rispettare il proposito di preservare l'esclusione dell'*actio popularis*, abbia ammesso di fatto un'eccezione a tale principio, come rilevato dal giudice Tim Eicke nella sua opinione separata e in alcuni dei primi commenti alla sentenza[68].

5. *Il ruolo della Corte EDU e dei giudici nazionali di fronte all'emergenza climatica*

Dopo aver analizzato le altre principali innovazioni introdotte dalla sentenza in commento e prima di passare a esaminarne le possibili ricadute nell'ordinamento italiano, è bene soffermarsi brevemente su una delle maggiori criticità delle *climate litigation*, che attiene al ruolo del giudice in relazione al circuito decisionale democratico e, in definitiva, alla separazione dei poteri. Tipicamente, ciò che si chiede al giudice nelle controversie climatiche come quella in esame è di obbligare lo Stato a adottare un quadro legislativo e regolamentare tale da limitare le emissioni di gas serra, col rischio di intervenire nella funzione legislativa limitandone la discrezionalità. Le misure da adottare sarebbero poi individuabili in modo più o meno univoco, in base alle

[66] Si veda l'opinione parzialmente concorrente, parzialmente dissenziente del giudice Tim Eicke, §25. Si ricordi che la Corte può esaminare d'ufficio la questione concernente la qualità di vittima e il *locus standi* dei ricorrenti, in quanto questione che riguarda la sua competenza.

[67] Corte EDU, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, cit., §523: *«'association requérante représente un moyen d'introduire un recours collectif tendant à la défense des droits et des intérêts d'individus contre les menaces du changement climatique au sein de l'État défendeur»* e §621: *«En d'autres termes, l'association requérante s'est efforcée de défendre les droits civils particuliers de ses adhérentes face aux effets négatifs du changement climatique (...). Elle a agi en tant que moyen permettant aux personnes touchées par le phénomène en question de voir défendre leurs droits et de chercher à obtenir des mesures correctives adéquates face au manquement de l'État»*. Si veda anche l'opinione parzialmente concorrente, parzialmente dissenziente del giudice Tim Eicke, §45 *in finis*.

[68] Si veda l'opinione parzialmente concorrente, parzialmente dissenziente del giudice Tim Eicke, §§44-45; tra i primi commenti alla sentenza, si veda ad esempio M. STEVIGNON, M. TORRE-SCHAUB, *Épilogue dans l'affaire des Aînées pour le climat: la Cour européenne des droits de l'homme rend une décision remarquable*, in *Dalloz Actualité*, 29 aprile 2024.

necessità dettate dalle evidenze scientifiche. Esisterebbe, cioè, in materia di crisi climatica una *riserva di scienza*[69].

Un aspetto di grande interesse della sentenza *KlimaSeniorinnen* è la netta presa di posizione della Corte EDU quanto al suo ruolo e a quello delle giurisdizioni nazionali.

La Corte riconosce chiaramente che le misure necessarie a contrastare i cambiamenti climatici richiedono un'azione da parte del legislatore, conformemente al principio democratico quale elemento fondamentale dell'ordine pubblico europeo, non potendo l'intervento giurisdizionale prendere il posto delle misure che devono essere adottate dal potere legislativo e esecutivo né sostituirsi ad esse.

Tuttavia, l'insufficienza dell'azione degli Stati nel prevenire e contrastare i cambiamenti climatici ha determinato a livello mondiale un aggravio dei rischi che ne derivano per il godimento dei diritti dell'uomo. La Corte, che dei diritti dell'uomo deve assicurare il rispetto, non può quindi non prendere nella dovuta considerazione la situazione attuale in tutta la sua gravità.

Inoltre, le inefficienze degli Stati nella lotta contro i cambiamenti climatici rischiano di pesare sulle future generazioni che, come è ovvio, non possono prendere parte ai processi decisionali di oggi. Vi è perciò il rischio che questi ultimi facciano prevalere gli interessi di breve termine, rischio che giustifica a maggior ragione la necessità di un controllo giurisdizionale delle decisioni.

Più in generale, infine, la lotta ai cambiamenti climatici solleva diversi conflitti tra interessi divergenti, la cui soluzione deve sì essere affidata ai processi decisionali democratici, ma pur sempre sotto il controllo della Corte e delle giurisdizioni nazionali.

Si giunge così ad affermare la *complementarità* del controllo giurisdizionale operato tanto dalla Corte quanto dai giudici nazionali rispetto al processo democratico: *«Dans une démocratie, qui représente un élément fondamental de l'ordre public européen, comme il ressort du préambule de la Convention ainsi que des principes de subsidiarité et de responsabilité partagée (…), pareille action [l'azione del legislatore per contrastatre il cambiamento climatico, N.d.R.] dépend donc nécessairement du processus décisionnel démocratique. Une intervention juridictionnelle, y compris de la Cour, ne peut remplacer les mesures qui doivent être prises par les pouvoirs législatif et exécutif, ou fournir un substitut à celles-ci. 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 Cour est donc complémentaire à ces processus démocratiques»*[70].

Quest'ultimo tratto della sentenza è significativo per almeno due ordini di ragioni.

Anzitutto la Corte sembra ridefinire il suo ruolo aprendo alla complementarità rispetto al processo democratico in luogo della tradizionale sussidiarietà.

---

[69] D. SERVETTI, *Riserva di scienza e tutela della salute*, Pisa, 2019. Nell'ambito specifico del cambiamento climatico, si vedano M. CARDUCCI, *Cambiamento climatico (diritto costituzionale)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche Agg*., Torino, 2021, 52, e M. F. CAVALCANTI, *Fonti del diritto e cambiamento climatico: il ruolo dei dati tecnico-scientifici nella giustizia climatica in Europa*, in *DPCE Online*, vol. 58, SP2/2023.

[70] Corte EDU, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz,* cit., §§411-412.

A ciò si aggiunge la precisazione – purtroppo mai superflua – che il processo democratico non può ridursi alla mera volontà della maggioranza. Il che pare assumere una particolare rilevanza ricordando che proprio in Svizzera una nuova legge sul clima che prevedeva una più stretta limitazione delle emissioni è stata respinta dagli elettori in un referendum del 2021. In un certo senso, anche se mai in modo esplicito, la censura mossa nella sentenza con l'accertamento della violazione si rivolge quindi non solo al Governo svizzero o al legislatore, ma direttamente al corpo elettorale[71].

Infine, si precisa che il margine di apprezzamento delle autorità nazionali non è illimitato e che, quando la Corte è investita di una questione relativa alla politica di uno Stato che incide sui diritti protetti dalla Convenzione, essa è competente a pronunciarsi. Così, la competenza della Corte in materia climatica non può escludersi per principio[72].

Al contempo la sentenza non manca di riconoscere e sottolineare il *ruolo chiave* che giocano i giudici nazionali – e quindi l'importanza di garantire l'accesso alla giustizia – nel contenzioso climatico, ricordando che spetta in primo luogo alle autorità nazionali, e segnatamente ai giudici, di assicurare il rispetto della Convenzione[73].

6. *Possibili implicazioni nell'ordinamento italiano e nel contenzioso climatico in Italia*

Le indicazioni dei giudici di Strasburgo analizzate nei paragrafi precedenti – l'affermazione di un diritto al clima e della corrispettiva obbligazione di protezione che ne deriva per gli Stati, l'ampio riconoscimento del *locus standi* delle associazioni (i cui criteri coincidono peraltro con quelli dettati per valutare l'applicabilità dell'articolo 8 della Convenzione), la precisazione del ruolo chiave dei giudici nazionali nell'assicurare il rispetto delle garanzie convenzionali – potranno avere delle implicazioni rilevanti sul contenzioso climatico in seno agli ordinamenti nazionali, non ultimo quello italiano.

A oggi, in Italia, le controversie climatiche intentate davanti le giurisdizioni nazionali sono due[74]. Il primo caso è il c.d. *Giudizio Universale*, introdotto nel 2021 davanti il Tribunale civile di Roma da più associazioni e singoli individui contro lo Stato.

Le pretese degli attori, come emergono nel lungo e complesso atto di citazione, si fondano sul nesso esistente tra l'emergenza climatica e l'esigenza di protezione e non regressione dei diritti umani, da cui deriva il *diritto umano al clima stabile e sicuro*,

[71] Si veda l'opinione parzialmente concorrente, parzialmente dissidente del giudice Tim Eicke, §21. Il giudice Eicke sottolinea il ruolo sussidiario della Corte rispetto alle istituzioni dotate di una chiara legittimazione democratica e all'esecutivo, raccomandando grande cura nell'evitare di giungere proprio alla conclusione prospettata nel testo: *«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 [il referendum del 2021, N.d.R.] of the democratic will of the people of Switzerland as a basis for finding a violation of Article 8».*

[72] Corte EDU, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz,* cit., §451.

[73] Corte EDU, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz,* cit., §639.

[74] Sul contenzioso climatico in Italia, si vedano R. LOUVIN, *Spazi e opportunità per la giustizia climatica in Italia*, in *DPCE*, 4/2021, e M. CARDUCCI, *Il cambiamento climatico nella giurisprudenza italiana*, in *Diritti Comparati*, 8 marzo 2021.

meritevole di tutela anche in base agli articoli 2 e 8 della CEDU e, in combinato disposto con questi, all'articolo 14[75]. Le allegate insufficienze dello Stato nel garantire la stabilità climatica ne implicano la responsabilità extracontrattuale ai sensi dell'art. 2043 c.c., norma di cui si evidenzia la funzione preventiva del danno, prima ancora che risarcitoria. In subordine, si fa valere la responsabilità ex art. 2051 c.c. dello Stato, quale custode del sistema climatico per il pericolo che ne deriva in ragione della sua instabilità, e, in via ulteriormente subordinata, la responsabilità contrattuale dello Stato in base al contatto sociale qualificato (e alla conseguente obbligazione di protezione) sorto in ragione degli obblighi esistenti in materia climatica, a cui lo Stato italiano ha dato esecuzione con la predisposizione e l'adozione del PNIEC, e del legittimo affidamento che ne deriva per i cittadini nella loro corretta esecuzione. Si chiede così la condanna dello Stato alla reintegrazione in forma specifica, ex art. 2058 c.c., con l'adozione di ogni necessaria iniziativa (ovvero adeguando il PNIEC) per conseguire l'abbattimento, entro il 2030, delle emissioni nazionali artificiali di CO_2-eq nella misura, oltremodo ambiziosa, del 92% rispetto ai livelli del 1990[76].

Il secondo caso italiano di *climate change litigation* è stato promosso nel 2023 da singoli individui e due associazioni (Greenpeace e ReCommon) contro Eni (e il Ministero dell'economia e la Cassa depositi e prestiti, quali azionisti di controllo), sempre davanti al Tribunale di Roma (la c.d. *Giusta Causa*).

Secondo gli attori, Eni avrebbe disatteso gli obiettivi climatici internazionalmente riconosciuti di cui si sarebbe dovuta dotare, in conformità all'Accordo di Parigi e agli scenari elaborati dalla comunità scientifica internazionale, violando così gli articoli 2 e 8 della Convenzione e incorrendo nella responsabilità extracontrattuale ex art. 2043 c.c., quale norma generale posta a tutela dei diritti umani (o, in subordine, qualora non si riconoscesse la colpa nel fatto illecito di Eni, nella responsabilità ex artt. 2050 e 2051 c.c.). Essi chiedono quindi la condanna in forma specifica di Eni a ridurre le emissioni di CO_2 di almeno il 45% entro il 2030 rispetto ai livelli del 2020; e degli altri convenuti ad adottare una policy operativa che definisca e monitori gli obiettivi climatici di cui Eni dovrebbe dotarsi[77].

Il Tribunale di Roma ha pronunciato lo scorso febbraio la sua sentenza sul caso *Giudizio Universale*. Il giudice romano ha riconosciuto il proprio difetto assoluto di giurisdizione, ritenendo che la domanda degli attori sia diretta a chiedere un sindacato sulle modalità di esercizio delle potestà costituzionali dello Stato[78]. La pretesa risarcitoria nasconderebbe, quale *petitum* sostanziale, una richiesta di *«accertamento della correttezza e/o legittimità di una serie di provvedimenti emanati dal legislatore e*

[75] Atto di citazione, p. V, consultabile sul sito https://giudiziouniversale.eu/ (ultimo accesso effettuato il 2 luglio 2024).

[76] *Ibidem*, p. VI.

[77] Atto di citazione, consultabile sul sito https://www.greenpeace.org/italy/rapporto/17711/lagiustacausa-leggi-tutti-i-documenti/ (ultimo accesso effettuato il 2 luglio 2024).

[78] La pronuncia è stata accolta da molte critiche della dottrina. Si vedano, *ex multis*, A. GIACCARDI, *La sentenza del caso climatico "Giudizio Universale" è nulla*, in *laCostituzione.info*, 25 maggio 2024, e L. CARDELLI, *La sentenza "Giudizio Universale": una decisione retriva*, in *laCostituzione.info*, 11 marzo 2024. Parla di *«documento antiscientifico e dai tratti argomentativi paradossalmente negazionistici»* N. STAVENATO, *Se un fisico legge la sentenza "Giudizio Universale"*, in *laCostituzione.info*, 29 marzo 2024.

dal governo (…) che nel loro complesso sono espressione della politica nazionale in materia di lotta al cambiamento climatico».

La conclusione, piuttosto modesta se confrontata alla portata e alla complessità delle questioni sollevate nell'atto di citazione, appare con ogni evidenza lontanissima dalla posizione adottata dalla Corte EDU nella decisione *KlimaSeniorinnen*, resa nota poche settimane più tardi, sul ruolo del giudice (anche del giudice nazionale) e sulla complementarità della giurisdizione rispetto al decisore politico e ne risulta radicalmente sconfessata[79].

Come preannunciato dagli attori, la sentenza del Tribunale di Roma è stata impugnata[80] e la Corte d'appello difficilmente potrà non tener conto delle considerazioni svolte dai giudici di Strasburgo.

La decisione del Tribunale pare peraltro contraddittoria. Dopo aver concluso per il difetto assoluto di giurisdizione, essa sembra ammettere, in un passaggio forse non limpidissimo, la possibilità di contestare la legittimità del PNIEC quale atto (amministrativo) di pianificazione generale davanti al giudice amministrativo.

Ancora, il giudice romano nega di poter valutare i dati scientifici allegati dagli attori e contestati dallo Stato, non disponendo delle informazioni necessarie per l'accertamento della correttezza delle complesse decisioni prese dal Parlamento e dal Governo, pur potendo disporre gli opportuni mezzi istruttori.

Infine, un altro elemento della sentenza pare degno di nota: dopo aver tentato una ricognizione degli esempi di controversie climatiche intentate con successo presso le autorità giudiziarie di altri paesi, il Tribunale subito se ne discosta affermando laconicamente che esse *«si ispirano a modelli di azione differenti in ragione della diversità degli ordinamenti giuridici nazionali nell'ambito dei quali sono state svolte»*.

In effetti, se confrontato ad altri ordinamenti, quello italiano non pare particolarmente favorevole alla *climate litigation*.

In fatto di condizioni dell'azione in giudizio, il diritto italiano esclude il ricorso in via diretta al giudice delle leggi, possibile invece in Germania in forza dell'articolo 93 GG, e non prevede un'ipotesi generale di legittimazione ad agire per le associazioni, diversamente, ad esempio dall'ordinamento olandese, ove l'articolo 3:305a del codice civile legittima le azioni collettive delle associazioni, o da quello francese, in cui l'articolo 1248 del codice civile ammette l'azione delle associazioni in riparazione del danno ecologico. Proprio queste disposizioni hanno agevolato il successo delle controversie climatiche promosse nei rispettivi paesi, consentendo un esame nel merito di esse da parte dei diversi giudici nazionali.

A dire il vero, il favor per le associazioni in fatto di legittimazione ad agire che emerge dalla sentenza *KlimaSeniorinnen* non è del tutto estraneo all'ordinamento

[79] Si veda 5, *supra*. Per una prima analisi delle possibili conseguenze delle decisioni della Corte EDU del 9 aprile 2024 sul caso *Giudizio Universale*, si veda 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*, vol. 64, 2/2024.

[80] *Quel processo non s'ha da fare! Perché Eni vuole bloccare la "Giusta Causa"*, media-briefing di Greenpeace Italia e ReCommon, disponibile sul sito web https://www.greenpeace.org/italy/rapporto/23847/quel-processo-non-sha-da-fare-perche-eni-vuole-bloccare-la-giusta-causa/ (ultimo accesso effettuato il 2 luglio 2024).

italiano, ove da lungo tempo è in corso un *processo di avanzamento della tutela degli interessi diffusi*[81], a cui concorrono tanto il legislatore, prevedendo puntualmente la legittimazione ad agire di associazioni al ricorrere di determinate condizioni, quanto la giurisprudenza, che nel tempo ha ampliato la *legitimatio ad causam* degli enti associativi al di là di quanto espressamente previsto dalla legge.

In materia ambientale, in particolare, già la legge n. 349 del 1986 istitutiva del Ministero dell'ambiente prevedeva all'art. 18 la possibilità di intervenire nei giudizi per danno ambientale e di ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi per le associazioni che avessero ottenuto apposito riconoscimento da parte del Ministero in base ai criteri di cui all'art. 13. Questa previsione è rimasta immutata, ma la giurisprudenza amministrativa ha aperto la via del ricorso in annullamento anche ad associazioni prive del riconoscimento ministeriale, subordinandola a criteri diversi da quelli legali[82].

Questo approccio, c.d. del doppio binario, è fatto proprio, in particolare, anche dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato nella sentenza n. 6 del 2020 ove si riconosce, in via generale, la legittimazione all'azione di annullamento, a tutela di interessi collettivi, delle associazioni che siano, alternativamente, iscritte nell'apposito elenco di cui all'art. 137 del Codice del consumo, o siano comunque in possesso dei requisiti individuati dalla giurisprudenza. La sentenza ribadisce che è proprio l'esistenza di un ente associativo a fondare la tradizionale distinzione tra interessi diffusi e collettivi: l'associazione è lo strumento di personalizzazione dell'interesse originariamente diffuso e adespota che diventa così interesse proprio dell'associazione, la quale può agire *iure proprio* senza che si renda necessaria una sua legittimazione straordinaria che in quanto tale dovrebbe invece essere tassativamente prevista dal legislatore, in ossequio al principio generale di cui all'art. 81 c.p.c. L'interesse collettivo dell'associazione può coesistere con gli interessi individuali di singoli, eventualmente lesi dall'atto contestato, ma rimane distinto da essi.

Un vistoso limite al ruolo delle associazioni si riscontra peraltro proprio nella disciplina del danno ambientale delineata dal Codice dell'ambiente (artt. 311 e 313, u.c.). La legittimazione all'azione di risarcimento spetta esclusivamente al Ministero dell'ambiente, che è anche l'unico soggetto competente per l'adozione delle misure di prevenzione del danno. I soggetti privati, individui e associazioni, possono soltanto

---

[81] R. LOMBARDI, *Le azioni collettive*, in F.G. SCOCA (a cura di), *Giustizia amministrativa*, Torino, 2020, 214 ss.

[82] Cons. Stato, Ad. Plen. 20 febbraio 2020, n. 6, §2.3*: «è ben noto l'orientamento giurisprudenziale secondo cui l'iscrizione nell'elenco di cui all'art. 13 della legge 349/86 non determina un rigido automatismo, potendo il giudice, all'esito di una verifica della concreta rappresentatività, ammettere all'esercizio dell'azione anche associazioni non iscritte, secondo il criterio del cd "doppio binario" che distingue tra la legittimazione ex lege delle associazioni di protezione ambientale di livello nazionale riconosciute (che non necessita di verifica) e la legittimazione delle altre associazioni (tra le tante, Cons. Stato, sez. IV, 2 ottobre 2006, n. 5760; sez. VI, 13 settembre 2010, n. 6554). Quest'ultima deve essere accertata in ciascuno dei casi concreti con riguardo alla sussistenza di tre presupposti: gli organismi devono perseguire statutariamente in modo non occasionale obiettivi di tutela ambientale, devono possedere un adeguato grado di rappresentatività e stabilità e devono avere un'area di afferenza ricollegabile alla zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si assume leso (ex plurimis, Cons. Stato., IV, 16.2.2010, n. 885)».* Per la legittimazione all'impugnazione di provvedimenti amministrativi da parte di comitati, si veda TAR Lazio, sez. II, 3 febbraio 2020, n.1408.

sollecitare l'intervento del Ministero, potendo adire il giudice amministrativo solo avverso l'inerzia di quest'ultimo o il giudice ordinario per chiedere il risarcimento dei soli danni da essi eventualmente subiti a titolo individuale, a causa del fatto produttivo di danno ambientale. Proprio a quest'ultima ipotesi fanno riferimento le associazioni attrici nel caso *Greenpeace c. Eni*, precisando di agire per la riparazione dei danni da loro patiti in forza delle attività di Eni, pure produttive di danno ambientale[83].

Maggiori difficoltà si riscontrano nel processo civile. Tralasciando ipotesi particolari, come le azioni collettive di cui agli artt. 840 bis ss. del codice di procedura civile e le azioni c.d. rappresentative recentemente introdotte nel codice del consumo, in generale, la *legitimatio ad causam* è governata dagli artt. 81 e 100 c.p.c. che escludono la giustiziabilità di interessi meta-individuali.

Inoltre, anche nella giurisdizione amministrativa e nella legislazione ambientale, come si è visto, nonostante la generale tendenza ad ampliarne il ruolo processuale, le associazioni non possono promuovere direttamente un giudizio per ottenere la riparazione di un danno all'ambiente, ma solo prendervi parte come interventori quando questo venga istaurato a iniziativa del Ministero. E la legittimazione al ricorso in annullamento appare inadeguata a fronte di omissioni o carenze delle autorità.

È quindi evidente la difficoltà di far valere in giudizio la responsabilità dello Stato per l'insufficienza della sua azione nel fronteggiare la crisi climatica.

Ciò spiega probabilmente perché le azioni finora intentate in Italia seguono il diverso modello della *human rights-based climate litigation*[84].

Su questo fronte le indicazioni dei giudici di Strasburgo potrebbero avere delle conseguenze significative. È infatti auspicabile che i giudici italiani recepiscano la soluzione delineata dalla Corte nella sentenza *Klimaseniorinnen*, ammettendo l'azione in giudizio a difesa del clima da parte di quelle associazioni che soddisfano i criteri ivi stabiliti. Se un'azione così intentata, sulla base di un'allegata violazione, in particolare, ad esempio, degli articoli 2 e 8 della Convenzione, dovesse scontrarsi con una pronuncia di inammissibilità per carenza di legittimazione o interesse ad agire, il ricorso alla Corte EDU sarebbe ormai esperibile con sicuro successo. E allo stesso risultato si giungerebbe, molto probabilmente, se la declinatoria di giurisdizione pronunciata dal Tribunale di Roma nel processo Giudizio universale dovesse trovare conferma nei gradi successivi di giudizio.

---

[83] La legittimazione esclusiva dello Stato, con l'esclusione, in particolare, delle autonomie locali ha dato adito ad una questione di costituzionalità che la Corte costituzionale ha però rigettato, osservando che la preferenza accordata alla riparazione del danno ambientale rispetto al risarcimento per equivalente e il parallelismo tracciato dal Codice dell'ambiente tra l'azione risarcitoria e la procedura amministrativa ad essa alternativa (artt. 312 ss.) affidate entrambe all'iniziativa dello Stato evidenziano «*l'esigenza di unitarietà della gestione del bene ambiente*» di cui la fase risarcitoria costituisce «*il naturale completamento*» (Corte cost., sent. n. 126/2016).

[84] Tra la vasta letteratura sulla *human rights-based litigation*, si segnala: S. ATAPATTU, *Human Rights Approaches to Climate Change: Challenges and Opportunities*, Routledge, 2016; VOLLMER ABBY RUBINSON, *Mobilizing Human Rights to Combat Climate Change through Litigation*, in S. DUYCK, S. JODOIN, A. JOHL, *Routledge Handbook of Human Rights and Climate Governance*, Routledge, 2018; A. SAVARESI, J. AUZ, *Climate Change Litigation and Human Rights: Pushing the Boundaries Climate Law*, 2019; E. POSNER, *Climate Change and International Human Rights Litigation: A Critical Appraisal*, 155 *University of Pennsylvania Law Review*, 2007, 1925.

Nell'ampliare i contorni della legittimazione ad agire delle associazioni, in particolare, il giudice civile potrebbe appoggiarsi, oltre che sulle indicazioni della Corte EDU, anche sulla Convenzione di Aarhus, che già ha ispirato i giudici di Strasburgo, sulla recente riforma costituzionale, col riconoscimento esplicito della tutela dell'ambiente e degli interessi delle future generazioni, e sul principio di sussidiarietà orizzontale[85].

Una volta superato l'ostacolo del difetto di giurisdizione, le azioni proposte potrebbero quindi risultare ammissibili anche sotto l'ulteriore profilo della legittimazione e dell'interesse ad agire, con la possibilità di un loro esame nel merito. E anche sul merito delle controversie climatiche italiane, la sentenza *KlimaSeniorinnen* potrebbe avere un'influenza considerevole, non solo per l'accertamento dell'obbligo per gli Stati di combattere l'emergenza climatica che difficilmente ormai il giudice nazionale potrebbe rimettere in discussione, ma anche per le indicazioni in essa contenute in fatto di causalità e di responsabilità degli Stati[86].

Com'era prevedibile, la questione della giurisdizione del giudice civile si è posta anche nella causa *Greenpeace c. Eni*, sollevata, dapprima, dai convenuti e, in ultimo, dagli stessi attori che hanno proposto ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione su cui dovranno ora pronunciarsi le Sezioni unite della Cassazione[87].

Il ricorso contiene ampi riferimenti alla sentenza *Klimaseniorinnen*, il che costituisce una prima, parziale conferma dell'importanza che la pronuncia della Corte EDU potrebbe rivestire anche nel contenzioso climatico italiano. Viene così sottolineato il ruolo chiave che la Corte riconosce ai giudici nazionali e si osserva come i principi enunciati in relazione alla violazione dell'articolo 8 della Convenzione in ragione del cambiamento climatico debbano applicarsi, secondo i ricorrenti, anche nei rapporti tra privati, in particolare per il tramite di azioni fondate sull'art. 2043 c.c.[88].

Il riconoscimento da parte delle Sezioni unite della possibilità giuridica e giustiziabilità di un diritto al clima e di una corrispettiva obbligazione positiva per lo

---

[85] Sulla dimensione costituzionale del contenzioso climatico e dell'emergenza climatica, anche in una prospettiva comparata, si vedano F. GALLARATI, *Tutela costituzionale dell'ambiente e cambiamento climatico: esperienze comparate e prospettive interne*, in *DPCE Online*, 2/2022, 1085 ss.; C. COURNIL, *Étude comparée sur l'invocation des droits constitutionnels dans les contentieux climatiques nationaux*, in C. COURNIL, L. VARISON (a cura di), *Les procès climatiques : du national à l'international*, Parigi, 2018, 85 ss.; F. GALLARATI, *Il contenzioso climatico di tono costituzionale: studio comparato sull'invocazione delle costituzioni nazionali nei contenziosi climatici*, in *BioLaw Journal*, 2/2022, 180 ss.; D. AMIRANTE, *Eppur si muove. L'ambiente entra fra i principi fondamentali della Costituzione italiana*, in *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, Bologna, 2022; sul concetto di sostenibilità ambientale e la sua diffusione nel costituzionalismo contemporaneo, si veda T. GROPPI, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *DPCE*, 1/2016, 43 ss.

[86] Sul ruolo dei giudici nazionali, si veda 5, *supra*. Sulla violazione dell'articolo 8, si veda 3, *supra*.

[87] Il regolamento di giurisdizione è stato proposto dopo che il Tribunale aveva previsto la rimessione della causa in decisione sulle questioni preliminari, tra cui il difetto di giurisdizione eccepito dai convenuti. Come prospettata dai convenuti, la questione di giurisdizione presenta dei profili di grande interesse che investono i limiti costituzionali alla libertà di impresa, la giustiziabilità degli obblighi derivanti dall'Accordo di Parigi in mancanza di una legge specifica di attuazione e la giurisdizione del giudice italiano in merito ad attività svolte, da ENI o per suo conto, all'estero. Il ricorso ex art. 41 c.p.c. è disponibile sul sito https://www.greenpeace.org/italy/rapporto/17711/lagiustacausa-leggi-tutti-i-documenti/ (ultimo accesso effettuato il 2 luglio 2024).

[88] Si vedano, in particolare, i punti 1.1 e 2.2 del ricorso.

Stato, conformemente alle indicazioni dei giudici di Strasburgo, consentirebbe di regolare la giurisdizione in senso favorevole agli attori, anche in base all'orientamento, ribadito nell'ordinanza n. 5668/2023, che vede nel giudice civile il giudice naturale delle pretese risarcitorie, alle quali si accompagni eventualmente anche la richiesta di condanna ad un facere, quando l'attività (o l'inerzia) della pubblica amministrazione non investe scelte e atti autoritativi ma consiste in una violazione del principio generale del *neminem laedere* e quindi anche, nello specifico, del diritto garantito dall'articolo 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo[89].

Infine, a completare il quadro delle iniziative giudiziarie italiane in materia di cambiamento climatico, vanno ricordati i due ricorsi alla Corte EDU promossi da due giovani cittadine italiane residenti in territori recentemente colpiti da fenomeni climatici straordinari (rispettivamente, la città di Matera e la regione delle Dolomiti). Il loro esame è stato sospeso proprio in attesa che la *Grand Chambre* si pronunciasse[90].

Entrambi i ricorsi sembrano essere costruiti sul modello del caso *Duarte Agostinho*. Le ricorrenti italiane fanno valere la responsabilità dell'Italia, ma anche di altri Stati, riproponendo la tesi dell'estensione extraterritoriale della giurisdizione statale. Al contempo esse ritengono di non essere tenute al previo esperimento dei ricorsi interni in nessuno degli Stati di cui evocano la responsabilità.

Se è improbabile che la Corte contraddica le conclusioni della *Grand Chambre* sul tema della giurisdizione extraterritoriale, le insufficienze dell'ordinamento italiano in fatto di accesso al giudice in materia climatica e la stessa declinatoria di giurisdizione del Tribunale di Roma nel caso *Giudizio Universale* potrebbero forse valere a giustificare l'assunto delle ricorrenti quanto alla superfluità dei ricorsi interni e quindi portare ad un giudizio di ammissibilità, limitatamente alle allegate violazioni del solo Stato italiano, diversamente dal caso *Duarte* dove il ricorso è stato ritenuto inammissibile anche nei confronti del Portogallo proprio per il mancato previo esperimento dei mezzi di ricorso interni, che però nel diritto portoghese appaiono molto più completi[91].

7. *Brevi note conclusive*

Con la sentenza *Klimaseniorinnen* la Corte Europea dei diritti dell'uomo riafferma con decisione il suo ruolo e quello dei giudici nazionali nella difesa dei diritti garantiti dalla Convenzione, anche nell'emergenza climatica.

---

[89] Si vedano I. BRUNO, *Il difetto assoluto di giurisdizione nel contenzioso climatico italiano. Dopo il caso "Giudizio Universale", la questione arriva alle Sezioni Unite della Corte di cassazione,* in *DPCE Online*, 17 luglio 2024, e, in riferimento all'obbligo di definire e rispettare il *carbon budget* quale parte dell'obbligazione di *due diligence* degli Stati, M. CARDUCCI, *La sentenza KlimaSeniorinnen e il Carbon Budget*, cit.

[90] Corte EDU, *Uricchio c. Italia e altri*, n. 14615/21, *e De Conto c. Italia e altri*, n. 4620/21.

[91] Contemplando anche la possibilità dell'*actio popularis.* Si veda Corte EDU, *Duarte Agostino e altri c. Portogallo e 32 altri*, cit., §§218 ss. Difficilmente la Corte potrebbe giungere alla stessa conclusione guardando al diritto italiano.

Innovando la sua giurisprudenza, essa delinea un modello di legittimazione a ricorrere che privilegia le associazioni rispetto ai ricorrenti individuali. I ricorsi promossi da associazioni diventano quindi il mezzo principale, ancorché non esclusivo, di tutela degli individui dagli effetti negativi del cambiamento climatico.

La soluzione così delineata trova il suo fondamento nel ruolo di primo piano svolto dalle associazioni in seno alla società contemporanea che la Corte sottolinea a più riprese e, segnatamente, nella loro presenza quasi costante nei vari casi di *climate change litigation*. Al contempo essa si traduce, per l'avvenire, in una chiara indicazione, quasi un imperativo, dei giudici di Strasburgo per la costruzione di nuovi ricorsi: un *«Associez-vous!»* che con ogni probabilità troverà seguito presso i promotori delle future azioni giudiziali a difesa del clima.

Sul piano sostanziale, la sentenza sgombra il campo da molti degli argomenti ricorrenti nelle difese degli Stati nelle controversie climatiche, e soprattutto sancisce in maniera chiara e definitiva l'esistenza di un'obbligazione climatica positiva a loro carico, superando le incertezze e discordanze che ancora emergevano nel campo delle controversie nazionali, ove giudici di diversi paesi si erano già dovuti confrontare con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo approdando a risultati divergenti com'era forse inevitabile in mancanza di una pronuncia della Corte di Strasburgo.

La decisione non sembra del tutto coerente sul piano dei principi, finendo verosimilmente per legittimare di fatto l'*actio popularis*, e, soprattutto, solleva molti dubbi quanto alla sua effettività, ma dev'essere nondimeno apprezzata nel suo tentativo di rispondere in modo pragmatico ad un'esigenza di tutela anche giurisdizionale del clima.

È poi probabile che essa avrà un'influenza significativa, oltre che sull'esito dei ricorsi ancora pendenti a Strasburgo, anche nelle controversie climatiche intentate in Italia ove la giurisdizione e la stessa possibilità giuridica delle azioni in materia climatica sono controverse.

Come si è cercato di mostrare, ciò potrebbe finanche promuovere un ripensamento delle condizioni per l'accesso al giudice, ampliando la possibilità di tutela giurisdizionale degli interessi meta-individuali.

Appare infatti necessario, per recepire con coerenza nell'ordinamento italiano le indicazioni dei giudici di Strasburgo, oltre ad ammettere la giustiziabilità del diritto al clima, anche riconoscere pienamente, come questi ultimi, l'importanza degli enti associativi e della loro *legitimatio ad causam* nel contenzioso climatico.

Il panorama della *climate change litigation* è in costante evoluzione, sia sul fronte interno, ove si attende la pronuncia delle Sezioni unite sul regolamento preventivo di giurisdizione nel caso *Greenpeace c. Eni* e il secondo grado di giudizio nella causa *Giudizio universale*; sia nel panorama internazionale, ove a breve si pronunceranno la Corte internazionale di giustizia e la Corte interamericana dei diritti dell'uomo. Anche la stessa Corte EDU è chiamata a decidere altri ricorsi, almeno due dei quali, rivolti anche contro l'Italia, potrebbero produrre degli effetti significativi nel nostro ordinamento.

Dai prossimi sviluppi delle iniziative giudiziarie pendenti a Strasburgo e a Roma, vedremo quanto la sentenza *KlimaSeniorinnen* e le due contestuali pronunce della Corte EDU sapranno influenzare l'evoluzione del contenzioso climatico.