

Dal caos all'ordine (e viceversa): l'impatto del trittico della Corte EDU sul contenzioso climatico europeo di diritto privato

di Lorenzo Serafinelli

Abstract: *From Chaos to Order (and Back Again): The Impact of ECHR's Triptych on European Tort-Based Climate Change Litigation* – On April 9, 2024, the Grand Chamber of the European Court of Human Rights (ECtHR) issued its first decisions on climate change. The three cases have long been in the spotlight, both for their media impact and for their possible implications for climate change litigation in Europe. The Court ruled only on the merits of the case brought by an association of older women against Switzerland (KlimaSeniorinnen Schweiz). It declared inadmissible the remaining two cases, one brought by six Portuguese children against Portugal and 32 other European states, and the other filed by the mayor of Grande-Synthe against France. The purpose of this paper is to analyze the three decisions, focusing in particular on the ruling against the Swiss Confederation. The decision is crucial in many respects, but first and foremost because it found that Articles 2 and 8 of the ECHR, according to an evolutionary interpretation, include climate protection and impose positive obligations on States in this field. After summarizing the main points of the judgment, the article aims to provide a key to understanding how the ECtHR decision was influenced by the widespread climate litigation at the national level, and how the latter, especially tort-based litigation, will inevitably be affected by the Court's judgment.

Keywords: Climate change litigation; Human rights and climate protection; ECHR and comparative law; Anthropogenic climate changes; Legal mutation

1. Metti un folto gruppo di anziane donne svizzere, alcuni bambini portoghesi e un sindaco francese a Strasburgo: tre attese decisioni

Il 9 aprile 2024, la Grande Camera della Corte EDU ha reso tre decisioni attese da tempo in materia di cambiamento climatico¹.

¹ Per una ricostruzione delle tre vicende di cui si dirà e più in generale del rapporto tra Corte EDU e cambiamento climatico, cfr. T. Eicke, *Human Rights and Climate Change: What Role for the European Court of Human Rights?*, Inaugural Annual Human Rights Lecture, Department of Law, Goldsmiths University, 2 marzo 2021, reperibile su: rm.coe.int/human-rights-and-climate-change-judge-eicke-speech/1680a195d4 (si segnala lo scritto poiché redatto dal giudice Eicke, che ha reso l'opinione in parte concorrente e in parte dissenziente nella controversia di cui diremo contro la Confederazione elvetica); H. Keller, C. Heri, *The Future is Now: Climate Cases Before the ECtHR*, in *Nordic Journal of Human Rights*, 2022, 153 ss.; G. Puleio, *L'obbligazione climatica degli Stati nel sistema CEDU. Fondamento normativo e impatto sui rimedi civilistici*, in *Osservatorio del diritto civile*

In *KlimaSeniorinnen v. Switzerland*², i giudici di Strasburgo hanno accolto le domande di un'associazione svizzera rappresentativa di donne anziane, la KlimaSeniorinnen Schweiz, riconoscendo l'esistenza e la violazione dell'obbligazione climatica in capo alla Confederazione elvetica all'abbattimento delle emissioni di gas a effetto serra ricavata dagli articoli 2 (diritto alla vita), 6 (diritto a un equo processo), 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare, del domicilio e della corrispondenza) e 13 (diritto a un ricorso effettivo) della Convenzione. Il ricorso era stato promosso dall'associazione ed era articolato in tre motivi: *i.* l'inadeguatezza delle politiche climatiche della Svizzera che ha prodotto una violazione del diritto alla vita e alla salute delle donne; *ii.* la violazione del diritto a un equo processo a cagione del rigetto da parte delle autorità giudiziarie svizzere fondato su motivi arbitrari; *iii.* la violazione del diritto a un ricorso effettivo derivante dal rifiuto opposto dalle autorità amministrative e giudiziarie competenti a livello nazionale di occuparsi del contenuto delle loro denunce.

In *Duarte Agostinho and Others v. Portugal and Others*, i giudici hanno invece respinto il ricorso proposto da sei giovani portoghesi contro il Portogallo e altri 32 Stati membri del Consiglio di Europa per motivi attinenti alla giurisdizione. I ricorrenti avevano denunciato la violazione degli articoli 2, 3 e 8 e 14 (divieto di discriminazione) a causa della mancata assunzione di misure sul cambiamento climatico adeguate ad assicurare loro il godimento dei diritti invocati e riconosciuti dalla Carta³. La Corte ha, da

e commerciale, 2023, 247 ss. Per un primo commento alle decisioni, v. M. Graziadei, *Climate change litigations. Prospettive comparate sulle liti contro gli Stati per la violazione di obbligazioni climatiche*, di prossima pubblicazione negli Atti del Convegno SISDiC tenutosi a Roma l'11, 12 e 13 gennaio 2024 e dedicato a *Cambiamento climatico, sostenibilità e rapporti civili*.

² Corte EDU, *KlimaSeniorinnen v. Switzerland*, Appl. n. 53600/20, sent. 9 aprile 2024. Cfr. C.C. Bähr, U. Brunner, K. Casper, S.H. Lustig, *KlimaSeniorinnen: lessons from the Swiss senior women's case for future climate litigation*, in *Journal of Human Rights and the Environment*, 2018, 194 ss.; A. Osti, *A qualcuno (non) piace caldo. Il caso KlimaSeniorinnen c. Svizzera avanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo (per non tacer degli altri)*, in *BioLaw Journal*, 2023, II, 237 ss; G. Cattilaz, *The KlimaSeniorinnen Case, the ECtHR and the Question of Access to Court in Climate Change Cases*, in E. D'Alessandro, D. Castagno (Eds.), *Reports & Essays on Climate Change Litigation*, Torino, 2024, 79 ss. Per alcuni primi commenti della decisione, oltre al già citato M. Graziadei, *Climate change litigations*, cit., cfr. J. Letwin, *Klimasenioren: The Innovative and the Orthodox*, in *EJIL Talk!*, 17 aprile 2024, reperibile su: www.ejiltalk.org/klimasenioren-the-innovative-and-the-orthodox/; E. Guarna Assanti, *Verein KlimaSeniorinnen and others v. Switzerland: una conferma del ruolo fondamentale dei diritti umani per la tutela del clima*, in *Diritticomparati.it*, 18 aprile 2024, reperibile su: www.diritticomparati.it/verein-klimasenioren-and-others-v-switzerland-una-conferma-del-ruolo-fondamentale-dei-diritti-umani-per-la-tutela-del-clima/; J. Reich, *KlimaSeniorinnen and the Choice Between Imperfect Options. Incorporating International Climate Change Law to Maintain the ECHR's Relevance Amid the Climate Crisis*, in *Verfassungsblog*, 18 aprile 2024, reperibile su: verfassungsblog.de/klimasenioren-and-the-choice-between-imperfect-options/.

³ Corte EDU, *Duarte Agostinho and Others v. Portugal and Others*, Appl. N. 39371/20, sent. 9 aprile 2024. Sulle implicazioni dell'eventuale riconoscimento di un'obbligazione climatica differenziata nei confronti delle giovani generazioni, sia consentito rinviare a

un lato, ravvisato il difetto di giurisdizione rispetto alle domande spiegate nei confronti degli Stati convenuti ad eccezione del Portogallo, sulla scorta dell'assorbente motivazione per cui tutti i giovani erano residenti in quest'ultimo. Anche nei confronti dello Stato portoghese, la Corte ha dichiarato l'insussistenza della propria giurisdizione per il mancato esaurimento dei mezzi di ricorso interno.

Da ultimo, nel caso *Carême v. France*⁴, la Corte ha rigettato il ricorso proposto individualmente dal sindaco della città di Grande-Synthe, nei confronti del quale il Consiglio di Stato francese aveva dichiarato la carenza di legittimazione ad agire per far valere la violazione da parte dello Stato dell'obbligazione climatica alla riduzione dei gas a effetto serra. La Grande Camera, in accoglimento delle difese svolte dal Governo convenuto e in linea con la giurisprudenza della Corte, ha respinto il ricorso escludendo la sussistenza in capo al sindaco dello status di vittima ai sensi dell'articolo 34 della CEDU, e conseguentemente qualificando l'azione proposta come un caso di inammissibile *actio popularis* volta alla tutela di interessi generali.

Nel prosieguo della trattazione ci soffermeremo sulla disamina, nel dettaglio, della sola condanna pronunciata dai giudici di Strasburgo nei confronti della Svizzera. Crediamo, infatti, come la decisione *KlimaSeniorinnen* sarà destinata ad avere un impatto notevole nel contesto europeo e susciterà un acceso dibattito.

La sentenza, del resto, sta già generando numerose e animate reazioni, avendo fornito molteplici argomenti di discussione. Ne è stata rilevata la portata storica e senza precedenti⁵. Ci si sta interrogando se la Corte abbia o meno assunto una posizione ortodossa ovvero eterodossa in comparazione con i propri precedenti⁶. E se abbia rispettato il principio di separazione dei poteri⁷. Si sta celebrando la decisione come momento cruciale per l'affermazione dei diritti fondamentali quali strumenti adeguati alla tutela del clima⁸. Se ne è rilevata l'importanza sul fronte delle informazioni fornite con riferimento al nesso di causalità esistente tra emissioni di gas a effetto

L. Serafinelli, *Il dialogo tra responsabilità civile e diritti fondamentali per l'affermazione di una giustizia climatica intragenerazionale in ottica intersezionale. Dalla youth-led climate litigation alle esigenze delle nuove classi subalterne climatiche*, in *Politica del diritto*, 2024, 29 ss.

⁴ Corte EDU, *Carême v. France*, Appl. n. 7189/21, sent. 9 aprile 2024.

⁵ S. Arntz, J. Krommendijk, *Historic and Unprecedented: The ECtHR Upholds Positive Human Rights Obligations to Mitigate Climate Change*, in *Climate Law – A Sabin Center Blog*, 10 aprile 2024, reperibile su: blogs.law.columbia.edu/climatechange/2024/04/10/historic-and-unprecedented-the-ecthr-upholds-positive-human-rights-obligations-to-mitigate-climate-change/.

⁶ J. Letwin, *The Innovative and the Orthodox*, cit.

⁷ C. Blattner, *Separation of Powers and KlimaSeniorinnen*, in *Verfassungsblog*, 30 aprile 2024, reperibile su: verfassungsblog.de/separation-of-powers-and-klimaseniorinnen/.

⁸ E. Guarna Assanti, *Una conferma del ruolo fondamentale dei diritti umani per il clima*, cit.

serra e cambiamento climatico antropico⁹. Si discute se siano state adeguatamente affrontate dalla Corte le modalità con cui gli Stati dovranno agire per rispettare i diritti climatici¹⁰. Alcuni hanno iniziato a ipotizzare i possibili effetti indiretti che la pronuncia potrebbe avere nell'orientare gli Stati ad approvare dei *carbon budgets* a livello nazionale¹¹. Uno spazio è stato riservato anche alle tematiche di genere e a quelle legate all'intersezionalità derivanti dal pronunciamento¹². Nell'incipiente letteratura sul caso manca, tuttavia, una riflessione in ordine agli effetti che la sentenza è idonea a provocare sul contenzioso climatico nazionale¹³.

Nel prosieguo, intendiamo occuparci di comprendere quali meccanismi di circolazione la decisione dell'aprile 2024 è in grado di innescare, soffermandoci – in particolare – sugli effetti che essa può produrre sul contenzioso climatico nazionale contro gli Stati, e più in particolare su quello fondato sulle regole dell'illecito civile. Non fosse altro poiché proprio da una controversia in materia di responsabilità extracontrattuale hanno tratto ispirazione gli attivisti nella controversia *KlimaSeniorinnen*. Ma andiamo con ordine.

2. Gli antefatti del caso *KlimaSeniorinnen*: i ricorsi proposti in sede nazionale dinanzi alle autorità elvetiche e il legame con *Urgenda*

All'indomani dell'oramai celebre successo ottenuto in Corte dalla fondazione *Urgenda* contro i Paesi Bassi¹⁴, Greenpeace Svizzera ha chiesto a due

⁹ Cfr. V. Stoyanova, *KlimaSeniorinnen and the Question(s) of Causation*, in *Verfassungsblog*, 7 maggio 2024, reperibile su: verfassungsblog.de/klimaseniorinnen-and-the-questions-of-causation/.

¹⁰ AA.VV., *Reparation for Climate Change at the ECtHR* 10 maggio 2024, reperibile su: verfassungsblog.de/repairation-for-climate-change-at-the-ecthr/.

¹¹ C. Hilson, *The ECtHR's Klimaseniorinnen Judgment: The Meaning of Carbon Budget within a Wide Margin of Appreciation*, in *Climate Law – A Sabin Center Blog*, 11 aprile 2024, reperibile su: blogs.law.columbia.edu/climatechange/2024/04/11/the-ecthrs-klimaseniorinnen-judgment-the-meaning-of-carbon-budget-within-a-wide-margin-of-appreciation/.

¹² D. Lupin, M.A. Tigre, N.U. Gutiérrez, *KlimaSeniorinnen and Gender*, in *Verfassungsblog*, 9 maggio 2024, reperibile su: verfassungsblog.de/klimaseniorinnen-and-gender/ e A. Hefti, *Intersectionality and Standing in Climate-Related Human Rights Cases*, in *Harvard Human Rights Reflections*, 22 aprile 2024, reperibile su: hrp.law.harvard.edu/intersectionality-standing-and-climate-change-and-human-rights/.

¹³ Cenni se ne ritrovano in M. Graziadei, *Climate change litigations*, cit.

¹⁴ Cfr. *Urgenda v. The State of the Netherlands*, ECLI:NL:RBDHA:2015:7196, 24 giugno 2015 (in primo grado; d'ora in avanti, *Urgenda Decision*, 2015), ECLI:NL:GHDHA:2018:2591, 10 settembre 2018 (in appello) e ECLI:NL:HR:2019:2006, 20 dicembre 2019 (in cassazione), reperibili su: climatecasechart.com/wp-content/uploads/non-us-case-documents/2020/20200113_2015-HAZA-C0900456689_judgment.pdf. Le decisioni olandesi hanno trovato amplissimo spazio nella letteratura giuridica internazionale, europea e italiana. Tra i molti, cfr. B. van Den Broek, L. Enneking, *Public Interest Litigation in the Netherlands, A Multidimensional Take on the Promotion of Environmental Interests by Private Parties through the Courts*, in *Utrecht Law Review*, 2014, 77 ss.; J. De Graaf, J.H. Jans, *The*

avvocatesse, Cordelia Christiane Bähr e Ursula Brunner, di condurre un'analisi sulla fattibilità di promuovere una controversia analoga per denunciare l'inadeguatezza del quadro normativo e della politica climatica elvetica. Dopo aver rilevato l'inesistenza di una norma omologa nel diritto civile svizzero tale da permettere l'invocazione in giudizio di una responsabilità extracontrattuale della Confederazione per danni potenziali e futuri, come invece accaduto in *Urgenda* stante la lettura ampia dell'articolo 6:162 del Codice civile olandese, si è optato in favore di uno stratagemma processuale alternativo per intentare una domanda giudiziale informata al principio di precauzione¹⁵.

Nello stesso studio di fattibilità, Bähr e Brunner hanno sostenuto la contrarietà della normativa domestica sul clima ai diritti fondamentali previsti in Costituzione e ai diritti umani garantiti dalla CEDU. In particolare, nel parere reso si evidenzia come la normativa contravvenga alle soglie fissate dal Panel intergovernativo sui cambiamenti climatici (IPCC), essendo le riduzioni previste insufficienti al raggiungimento della neutralità climatica nei tempi stabiliti. Si sottolinea come le misure di mitigazione siano incomplete e inefficaci, soprattutto nei settori del trasporto e dell'agricoltura. Il tutto non avrebbe quindi potuto contribuire al contenere l'aumento del riscaldamento globale al di sotto dei 2° C. E, infine, il quadro sarebbe stato esasperato dall'acquisto, operato dal governo, di quote di emissioni per compensare quelle emesse in atmosfera in misura superiore a quanto stabilito dagli obblighi internazionali¹⁶.

Si è suggerito dunque di intraprendere un'iniziativa in cui fossero i

Urgenda decision: Netherlands Liable for role in causing dangerous global climate change, in *Journal of Environmental Law*, 2015, 517 ss.; *Establishing a Governmental Duty of Care for Climate Change Mitigation: Will Urgenda Turn the Tide?*, in *Transnational Environmental Law*, 2015, 339 ss.; J. Lin, *The First Successful Climate Negligence Case: A Comment on Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands (Ministry of Infrastructure and the Environment)*, in *Climate Law*, 2015, 65 ss.; R. Cox, *A climate change litigation precedent: Urgenda Foundation v The State of the Netherlands*, in *Journal of Energy & Natural Resources Law*, 2016, 143 ss.; S. Rox, E. Woerdman, *Situating Urgenda Versus the Netherlands within Comparative Climate Change Law*, in *Journal of Energy & Natural Resources Law*, 2016, 165 ss.; O. van Geel, *Urgenda and Beyond: The past, present and future of climate change public interest litigation*, in *Maastricht University Journal of Sustainability Studies*, 2017, 56 ss.; R.H. Weaver, D.A. Kysar, *Courting Disaster: Climate Change and the Adjudication of Catastrophe*, in 93 *Notre Dame Law Review*, 2017, 296 ss., spec. 331 ss.; V. Jacometti, *La sentenza Urgenda del 2018: prospettive di sviluppo del contenzioso climatico*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 2019, 121 ss.; M.F. Cavalcanti, M.J. Terstegge, *The Urgenda case: the dutch path towards a new climate constitutionalism*, in *DPCE Online*, 2020, 1371 ss.; B. Pozzo, *La climate change litigation in prospettiva comparatistica*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 2021, 271 ss., spec. 300 ss.; J. Verschuuren, *Climate Change and the Individual in the Netherlands*, in E. Sindico, M. Mbengue (Eds.), *Comparative Climate Change Litigation: Beyond the Usual Suspects*, Cham, 2021, 75 ss.

¹⁵ Ne danno conto entrambe le avvocatesses nel già citato articolo, scritto a più mani: C.C. Bähr, U. Brunner, K. Casper, S.H. Lustig, KlimaSeniorinnen, cit., spec. 201 s.

¹⁶ Ivi, 202.

diritti umani a rappresentare la base giuridica per le doglianze¹⁷, in quanto – a giudicare delle due legali – era ravvisabile un nesso causale forte tra il cambiamento climatico antropogenico e i rischi per la salute delle donne anziane, dovuto all'aumento delle ondate di calore sperimentate negli anni recenti e la maggiore probabilità di un loro verificarsi nel tempo sempre più frequente e severo¹⁸.

Va fatto notare, inoltre, come l'associazione KlimaSeniorinnen sia stata costituita appositamente il 25 agosto 2016 per l'attivazione dei ricorsi¹⁹. Infatti, il successivo 25 novembre 2016, l'ente neo-costituito formulava e presentava alcune istanze a quattro autorità amministrative elvetiche (segnatamente: al Consiglio Federale, al Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e della comunicazione (DATEC), all'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM), e all'Ufficio federale dell'energia), nelle quali si richiedeva agli enti competenti in materia di modificare, in senso più ambizioso, gli obiettivi climatici onde efficacemente perseguire il raggiungimento dello scopo di contenere il surriscaldamento globale al di sotto della soglia critica dei 2° C. Secondo quanto prospettato dalle istanze, un simile esito risultava frustrato dagli assetti legislativo e amministrativo municipali.

I ricorsi, come anticipato, individuavano quali fondamenta giuridiche: le norme a presidio dei diritti fondamentali alla vita e alla salute, dalle quali sarebbe disceso l'obbligo in capo allo Stato di adottare misure conseguenti; gli accordi sul clima conclusi sul piano internazionale; le risultanze messe a disposizione dalla scienza climatica. A tutto ciò, poi, veniva aggiunto che le donne con età superiore ai 75 anni avrebbero subito un pregiudizio maggiore, poiché l'accresciuta frequenza delle ondate di calore si sarebbe tradotta in un aumento di patologie e di morti proprio tra la popolazione più anziana.

Le anziane per il clima hanno sostanzialmente domandato al Governo di mettere fine all'inazione climatica e di perseguire l'obiettivo di limitare l'aumento della temperatura media globale ben al di sotto dei 2° C o,

¹⁷ Sul tema, cfr. J. Peel, H.M. Osofsky, *A Rights Turn in Climate Change Litigation?*, in *Transnational Environmental Law*, 2017, 37 ss.

¹⁸ *Ibidem*. Sulle ragioni che inducono a ravvisare una posizione differenziata delle donne rispetto agli effetti negativi del cambiamento climatico antropico, si rinvia alla interessante ricostruzione offerta da E. Nalato, *Le donne nel contenzioso climatico: è possibile individuare un filone di casi giudiziari basati sulla disuguaglianza di genere?*, in M. Graziadei, M. Timoteo, A. Carpi (a cura di), *Chi resiste alla globalizzazione? Globalismi, regionalismi, nazionalismi nel diritto del XXI secolo – Atti del VII Convegno Nazionale SIRD dedicato alla memoria di Rodolfo Sacco, Bologna, 13-15 ottobre 2022*, Bologna, 2023, 257 ss., e – per ciò che attiene il caso *KlimaSeniorinnen* – spec. 267 s.

¹⁹ La controversia svizzera non è la sola in cui un ente rappresentativo è stato costituito con lo specifico scopo di avviare un contenzioso climatico: anche l'iniziativa belga *Klimaatzaak c. Le Royaume de Belgique* (Trib. 1ère inst. Bxl., 17 giugno 2021 e Cour appel Bxl., 30 novembre 2023) si è caratterizzata per essere stata promossa da un'associazione appositamente fondata da personaggi appartenenti allo *star system*. Lo rileva opportunamente B. Pozzo, *La climate change litigation*, cit., 303.

preferibilmente, di 1,5° C rispetto ai livelli preindustriali, intraprendendo tutte le azioni necessarie per porre rimedio alla situazione. Le pretese in sede nazionale si fondavano, oltre che sul diritto costituzionale nazionale, per quanto più di interesse in questa sede sugli articoli 2 e 8 della CEDU. Il ricorso presentava una piena coincidenza argomentativa con le tesi sostenute dagli avvocati di Urgenda nel loro atto introduttivo del processo, e – poi – con la decisione resa dal Tribunale distrettuale dell’Aja nel 2015.

Il fenomeno si spiega in ragione della sinergia, come abbiamo accennato, tra associazioni e avvocati-attivisti, in guisa che le controversie climatiche presentano un elevato tasso di uniformità per ciò che attiene: *i.* alla natura dei ricorrenti e dei resistenti (gli Stati, ma anche i grandi inquinanti nelle ipotesi di controversie avviate contro operatori economici privati); *ii.* all’oggetto delle domande (la condotta antigiuridica, nel contesto europeo, che si tratti di giudizi in materia di responsabilità civile ovvero di contenzioso amministrativo o costituzionale, è ravvisata nell’inazione degli Stati e/o inadeguatezza delle politiche climatiche in materia di emissioni di gas climalteranti; per quanto concerne le controversie contro i privati, la condotta lesiva è ravvisata nel superamento di livelli accettabili di tali emissioni); *iii.* alla consistenza delle tutele rimediali richieste (nei confronti degli Stati, a prescindere dalla natura del ricorso, si domanda una misura di natura ingiuntiva che obblighi gli enti sovrani a una modificazione del loro quadro normativo climatico; mentre ai privati vuole imporsi il riorientamento delle politiche industriali in modo da risultare allineate agli obblighi climatici; relegate a livello simbolico sono invece le domande di risarcimento per equivalente); *iv.* all’impostazione degli atti giudiziari, sia dal punto di vista delle fonti poste a base (uno spazio cospicuo è riservato ai diritti fondamentali e umani, anche in quei casi fondati sulla responsabilità civile, dove l’illecito viene letto alla luce dei richiamati diritti), sia sotto il distinto profilo dell’impiego della cosiddetta riserva di scienza ovvero sia il vincolo, tanto per gli Stati quanto per i privati, di agire utilizzando le acquisizioni scientifiche sul clima come parametro di legittimità delle azioni pubbliche e private²⁰.

Sia come sia, nell’aprile 2017, il DATEC forniva risposta negativa alle istanti, trincerandosi dietro l’assorbente argomento per cui le KlimaSeniorinnen stavano in realtà perseguendo un interesse pubblico riservato alle prerogative del potere legislativo. Le altre autorità interpellate, invece, non hanno mai dato riscontro²¹. Di conseguenza, alla luce dello stato di cose, l’associazione, congiuntamente a quattro ricorrenti individuali, ha

²⁰ Sul tema, cfr. S. Bagni, *La costruzione di un nuovo “eco-sistema giuridico” attraverso i formanti giudiziale e forense*, in questa Rivista, 2021, num. spec., 1027 ss., spec. 1028 s.

²¹ Per una sintesi delle vicende, cfr. C.C. Bähr, U. Brunner, *Climate Change and Individuals’ Rights in Switzerland*, in F. Sindico, M.M. Mbengue (Eds.), *Comparative Climate Change Litigation: Beyond the Usual Suspects*, Cham, 2023, 119 ss.; B. Pozzo, *La Climate Change Litigation*, cit., 303-5; E. Nalato, *Le donne nel contenzioso climatico*, cit., 267 s.

proposto ricorso avverso la decisione del DATEC dinanzi al Tribunale amministrativo federale svizzero, il quale lo ha però respinto rilevando come le ricorrenti non costituissero un campione di popolazione che potesse vantare un pregiudizio differenziato da cambiamento climatico²².

Il rigetto delle domande è stato confermato all'esito dell'appello proposto al Tribunale federale, nel 2020. L'organo nazionale di ultima istanza ha ritenuto che i diritti asseritamente violati risultassero già tutelati in maniera sufficiente dal quadro normativo elvetico in materia climatica e che – ad ogni modo – rimaneva ancora tempo a disposizione per adottare misure tali da contenere l'aumento delle temperature al di sotto dei 2° C. Aumento che, secondo i giudici, non si è ancora materializzato, rimanendo piuttosto nella sfera del futuribile. Il Tribunale federale ha escluso, infine, l'utilizzo del circuito giudiziario quale utile meccanismo attraverso cui imporre allo Stato obblighi di natura conformativa delle proprie politiche in un senso maggiormente ambizioso da un punto di vista climatico²³. Da qui la decisione delle Anziane per il clima di ricorrere alla Corte EDU.

3. La decisione della Corte EDU *KlimaSeniorinnen* e la piena coincidenza con *Urgenda*: un esercizio comparatistico

Si è detto di come la controversia *KlimaSeniorinnen* si ispiri, espressamente, al caso olandese *Urgenda*. Conviene riassumere brevemente le decisioni rese dai giudici olandesi in quel caso onde dimostrare la corrispondenza delle *rationes decidendi* delle due controversie, derivante, come pure rilevato, da una stessa impostazione assunta dagli avvocati negli scritti difensivi. Alcuni, più di altri, sono i profili che meritano di essere riportati con riferimento a *Urgenda* per saggiarne la coincidenza con la sentenza della Corte EDU in *KlimaSeniorinnen*.

In primo luogo, sotto il profilo della legittimazione ad agire, i giudici l'hanno ritenuta sussistente in virtù dell'articolo 303 del Codice civile olandese in capo all'associazione promotrice, reputando – invece – assorbite le domande proposte dagli 886 cittadini ricorrenti individuali²⁴.

In secondo luogo, per quanto attiene alla condotta antiggiuridica, i giudici hanno interpretato l'articolo 6:162 del Codice civile olandese in materia di fatto illecito nel senso che esso incorpora gli articoli 2 e 8 della CEDU. Difatti, pur non avendo riscontrato una violazione dei diritti umani, hanno ciononostante ritenuto che da tali articoli possa essere ricavata l'ampiezza del margine di discrezionalità riconosciuto agli Stati, e che gli standards fissati dalla CEDU nelle disposizioni rilevanti sono utili per

²² BVGE, A-2992/2017, 27 novembre 2018.

²³ BGer, 1C_37/2019, 5 maggio 2020.

²⁴ *Urgenda Decision*, 2015, §§ 4.4 ss. (per quanto attiene alla legittimazione ad agire dell'associazione) e 4.108 s. (per quanto riguarda la legittimazione ad agire dei singoli ricorrenti). Impostazione confermata sia in appello che in cassazione.

determinare la soglia minima di diligenza a cui gli Stati sono obbligati²⁵.

In terzo e ultimo luogo, sull'accertamento del nesso di causalità tra la condotta omissiva dello Stato e il cambiamento climatico di origine antropica, l'impianto argomentativo dei giudici richiama, ancorché non espressamente, la teorica della *market share liability* lì dove ha considerato responsabile lo Stato convenuto indipendentemente dal contributo degli altri Stati al cambiamento climatico, attribuendogli una responsabilità *pro quota*²⁶. Da qui la condanna dei Paesi Bassi a ridurre la soglia delle emissioni del 25% entro il 2030, rispetto al livello dell'anno *a quo*, il 1990²⁷.

Con tutto questo in mente possiamo accingerci ad analizzare i punti salienti della decisione resa dai giudici di Strasburgo nel caso intentato dalle KlimaSeniorinnen. Non senza prima fare un breve cenno alla circostanza come tanti i giudici olandesi, quanto quelli di Strasburgo non abbiano ritenuto che la materia climatica sia naturalmente riservata al potere legislativo, e che – al contrario – la tutela del clima rientri appieno nelle prerogative del giudiziario²⁸.

3.1. La legittimazione ad agire, con particolare riguardo alle associazioni rappresentative di “interessi generali”

Quanto alla legittimazione ad agire rispetto alle pretese individuali, la Corte ne ha negato la sussistenza, ribadendo i suoi precedenti in materia²⁹. Più

²⁵ *Urgenda Decision*, 2015, §4.52. Impostazione confermata sia in appello che in cassazione.

²⁶ Ivi, §§ 4.78 s. e 4.90. Impostazione confermata sia in appello che in cassazione.

²⁷ Ivi, §4.93 ss. Impostazione confermata sia in appello che in cassazione.

²⁸ Per alcune interessanti considerazioni in ordine alla questione “politica” nella decisione della Corte EDU in *KlimaSeniorinnen*, cfr. M. Graziadei, *Climate change litigations*, cit. e C. Blattner, *Separation of Powers and KlimaSeniorinnen*, cit.

²⁹ Secondo tale giurisprudenza, affinché possa applicarsi l'articolo 8 a pretese individuali, i danni devono: *i.* raggiungere una certa soglia minima di gravità (v. Corte EDU, *Fadeyeva v. Russia*, Appl. n. 55723/00, sent. 16 ottobre 2003 e Corte EDU, *Fägerskiöld v. Sweden*, Appl. n. 37664/04, sent. 26 febbraio 2008); *ii.* superare un test “comparativo” che certifichi una posizione differenziata rispetto alla generalità della popolazione (cfr. Corte EDU, *Galev and Others v. Bulgaria*, Appl. n. 18324/04, sent. 29 settembre 2009 e Corte EDU, *Kožul and Others v. Bosnia and Herzegovina*, Appl. n. 38695/13, sent. 22 ottobre 2019, §36); *iii.* colpire direttamente e specificamente il richiedente (cfr. Corte EDU, *Kyrtatos v. Greece*, Appl. n. 41666/98, sent. 22 maggio 2003 (def. 22 agosto 2003), §52 s. e Corte EDU, *Çiçek v. Turkey*, Appl. n. 72774/10, sent. 3 marzo 2015, §32); *iv.* presentare un nesso diretto con la violazione invocata (cfr. Corte EDU, *Ivan Atanasov v. Bulgaria*, Appl. n. 12853/03, sent. 2 dicembre 2010, §66). In modo coerente con quanto riportato, la Corte in *KlimaSeniorinnen* ha ritenuto come, affinché un singolo possieda lo status di vittima, debba anzitutto essere personalmente leso dagli inadempimenti oggetto di contestazione. Inoltre, deve presentare un'elevata intensità di esposizione, essendo a tali fini rilevanti gli elementi dell'attualità del danno, della prossimità della condotta al nocimento cagionato e/o la probabilità degli effetti negativi nel tempo, l'impatto dei cambiamenti climatici sulla vita, la salute o il benessere del richiedente, l'entità e la durata degli effetti dannosi, nonché la portata del rischio (localizzato o generalizzato). V. Corte EDU, *KlimaSeniorinnen*, §§ 460-72, 487 s., 514-20. È giunta quindi alla conclusione per cui i singoli ricorrenti non avevano

precisamente, ha rilevato che le condizioni di vita e di salute delle ricorrenti individuali non presentano caratteri differenziali rispetto alla generalità della popolazione in Svizzera che siano tali da attribuire loro qualità di vittime ai sensi dell'articolo 34 della CEDU³⁰. Il medesimo approccio, come riportato sopra, è stato del resto assunto nel citato caso del sindaco francese *Carême v. France*³¹. Ed è facile intuire come la scelta per la Corte sia stata obbligata per scongiurare la proposizione massiva di ricorsi individuali che fatalmente si avrebbero nell'ipotesi di un rilassamento dei requisiti per la qualificazione di vittima ai sensi del richiamato articolo³².

Viceversa, come vedremo tra breve, sono stati riconosciuti nuovi mezzi di accesso alla giurisdizione di Strasburgo per indurre gli Stati all'adempimento degli obblighi assunti in campo climatico. Difatti, sotto il diverso profilo della legittimazione ad agire delle associazioni, la sentenza presenta elementi inediti che meritano approfondimento. La novità principale che il pronunciamento reca con sé non risiede nel fatto che le associazioni sono legittimate a promuovere iniziative giudiziali relative ai cambiamenti climatici. L'innovazione, piuttosto, sta nella circostanza che si considerano legittimate nonostante le persone rappresentate non soddisfino i rigidi criteri dello status di vittima stabiliti per i ricorrenti individuali³³.

A ciò si aggiunga pure come la Corte abbia fissato dei limiti estremamente laschi onde stabilire la legittimazione delle associazioni, valorizzando tra l'altro: *i.* che esse siano legalmente costituite nella loro giurisdizione; *ii.* che tra gli scopi associativi figurino la difesa dei diritti umani di cui sono titolari i loro membri dalle minacce dei cambiamenti climatici; *iii.* che dimostrino di rappresentare individui soggetti a minacce specifiche o a effetti negativi dei cambiamenti climatici rispetto alla vita, alla salute o al benessere³⁴.

La decisione sul punto, lo si accennava, non ha precedenti nella giurisprudenza EDU, tanto che i giudici sono stati costretti a fondare le

adeguatamente provato di essere stati esposti al rischio di effetti dannosi con un tasso di intensità sufficiente a far scattare l'operatività dell'articolo 8 della Convenzione. Ivi, §§ 533-5.

³⁰ Corte EDU, *KlimaSeniorinnen*, §§ 533-535. Per approfondimenti sulle problematiche poste dalla nozione di "vittime individuali" con riferimento alle questioni climatiche portate alla cognizione della Corte di Strasburgo, si v. A. Mariconda, *Victim Status of Individuals in Climate Change Litigation before the ECtHR. Between Old Certainties and New Challenges*, in *Italian Review of International and Comparative Law*, 2023, 260 ss.

³¹ Corte EDU, *Carême v. France*.

³² Si v. M. Graziadei, *Climate Change Litigations*, cit.

³³ In questi termini ivi, testo corrispondente alla nota 128 e J. Letwin, *Klimaseniorinnen*, cit. A tal punto inedita risulta la soluzione offerta dalla Corte, che neppure in letteratura scientifica si ritrovano ipotesi di riformulazione tanto ambiziose: cfr. H. Keller, A.D. Pershing, *Climate Change in Court: Overcoming Procedural Hurdles in Transboundary Environmental Cases*, in *European Convention on Human Rights Law Review*, 2021, 23 ss.; C. Heri, *Climate Change before the European Court of Human Rights: Capturing Risk, Ill-Treatment and Vulnerability*, in *European Journal of International Law*, 2022, 925 ss.; H. Keller, C. Heri, *The Future is Now: Climate Cases Before the ECtHR*, cit., 153 ss.

³⁴ Corte EDU, *KlimaSeniorinnen*, §502.

proprie conclusioni sulla base delle caratteristiche del tutto peculiari presentate dai cambiamenti climatici e – congiuntamente – dall'evoluzione che le società contemporanee hanno conosciuto rispetto al crescente valore attribuito all'associazionismo³⁵.

A gettare luce sulla forzatura ricreata dall'opinione di maggioranza contribuisce l'opinione dissenziente redatta dal giudice Eicke, lì dove sottolinea come – a rigore – la Corte EDU in passato avesse ammesso la legittimazione ad agire delle associazioni pur nella carenza dello status di vittime individuali dei rappresentati solo allorquando si fossero verificate circostanze del tutto eccezionali tali da rendere impossibile per un richiedente di tutelare i propri diritti a mente della Convenzione³⁶. Il giudice dissenziente si riferisce espressamente a un caso nel quale la vittima era ormai deceduta, sicché l'eventuale diniego opposto all'azione promossa da un'associazione avrebbe significato lasciare impunte alcune violazioni commesse dallo Stato convenuto³⁷.

Sul versante comparatistico, è interessante notare come Eicke richiami, in via preliminare, l'approccio del caso irlandese *Friends of the Irish Environment v. The Government of Ireland and Others*³⁸ in materia di cambiamento climatico, dove si ammette lo scollamento tra ente rappresentativo e rappresentati solo in casi eccezionali³⁹. Una simile prospettiva, ancorché non menzionata dal giudice, è quella assunta dal Tribunale federale tedesco nella nota controversia *Neubauer*, dove la Corte di Karlsruhe ha negato la legittimazione ad agire delle organizzazioni poiché non avevano sufficientemente dimostrato i pregiudizi subiti⁴⁰.

Sia come sia, la Corte EDU ha invece prediletto una lettura pienamente coincidente con la più volte richiamata decisione olandese *Urgenda*, con il suo approccio ampio rispetto alla legittimazione ad agire delle associazioni argomentata a partire dagli articoli 3:303(a) e 3:305(a) del Codice civile olandese. Disposizione quest'ultima che consente la proposizione di azioni per la protezione degli interessi generali nella misura in cui ciò sia esplicitato

³⁵ Ivi, §§ 489 e 497. I soli casi che la Corte cita a supporto della propria impostazione riguardano, a ben vedere, profili parzialmente distinti attinenti al grado di flessibilità di volta in volta riconosciuto, sparutamente, alla legittimazione delle associazioni: ivi, §§ 476 s., 489 e 498.

³⁶ Corte EDU, *KlimaSeniorinnen*, opinione dissenziente, §§ 37-42.

³⁷ Corte EDU, Grande Camera, *Centre for Legal Resources on behalf of Valentin Câmpeanu v. Romania*, Appl. n. 80982/12, sent. 15 ottobre 2020, §122 e le altre decisioni ivi citate di simili tenore.

³⁸ *Friends of the Irish Environment v. The Government of Ireland and Others* [2020] IESC 49 (31 July 2020), §7.21.

³⁹ Ivi, §37.

⁴⁰ BverfG, 24 marzo 2021, BvR 2656/18, NJW 2021, 1723. Per una ricostruzione della vicenda, e del dibattito dottrinale tedesco fiorito a séguito della decisione, si rinvia al recente lavoro di A. Di Martino, *Intertemporalità dei diritti e dintorni. le scelte argomentative del Bundesverfassungsgericht nella sentenza sul clima e le interazioni con i processi democratici*, in *Rivista di Diritti Comparati*, 2023, II, 1 ss.

nello Statuto dell'associazione promotrice⁴¹.

Se, da un lato, dunque, la Corte ha sottolineato l'esigenza di impedire l'introduzione in maniera surrettizia di un'*actio popularis* a tutela dei diritti fondamentali⁴², dall'altro, sono condivisibili le preoccupazioni del giudice dissenziente quando argomenta nel senso che, nei fatti, la decisione della maggioranza ha ricreato una figura di azione popolare, riconoscendo alle associazioni una via privilegiata e agevolata dagli oltremodo permissivi requisiti sulla legittimazione ad agire degli enti rappresentativi⁴³. In altri termini, la sentenza ha creato un espediente che consente alle associazioni attive nella lotta ai cambiamenti climatici di godere di uno status privilegiato di vittima e di non doversi assoggettare al rispetto degli ordinari criteri per dimostrare tale status.

Tra le righe della *ratio decidendi* si annida un'ulteriore problematica su cui conviene mettere i fuochi dell'attenzione, giacché rivestirà un ruolo centrale nei futuri rapporti tra quadri normativi interni e regime CEDU, soprattutto per l'accentuato interesse comparatistico che gli è sotteso.

Ebbene, negli orditi normativi degli Stati contraenti, lo abbiamo accennato poco sopra, i regimi processuali in punto di legittimazione ad agire divergono con riferimento alla natura del pregiudizio che gli enti rappresentativi devono allegare per dimostrare di soddisfare i requisiti per proporre l'azione. Abbiamo già visto come, volendo accennare a una modellistica, in un senso, vi sia l'approccio tedesco, seguito dall'Irlanda, in cui le organizzazioni devono dimostrare un pregiudizio subito, mentre, in un altro, si ritrovi il sistema olandese in cui è sufficiente che la tutela degli interessi generali sia statutariamente prevista e senza che si debba procedere a ulteriori verifiche.

Vi è quindi forse da ritenere che la sentenza della Corte avrà come punto di caduta quello di condurre gli Stati, ovvero finanche di costringerli, per assicurare il rispetto degli standards CEDU, a modificare i loro quadri normativi verso il secondo modello riportato? Inoltre, nel caso in cui i regimi normativi interni non contemplino una nozione ampia di legittimazione ad agire, la Corte di Strasburgo si tramuterebbe in un organo di prima istanza, di fatto contravvenendo a uno dei pilastri su cui si fonda la stessa giurisdizione CEDU?⁴⁴

3.2. L'esistenza dell'obbligazione positiva climatica ricavata dagli articoli 2 e 8 della CEDU e le necessarie azioni conseguenti da doversi adottare

I giudici di Strasburgo affidano ad alcuni paragrafi centrali la riflessione in ordine alla sussistenza di un'obbligazione climatica che gli Stati sono chiamati a osservare alla luce dei diritti fondamentali riconosciuti dalla

⁴¹ *Urgenda Decision*, 2015, §4.4 ss.

⁴² Corte EDU, *KlimaSeniorinnen*, §484.

⁴³ Corte EDU, *Klima Seniorinnen*, opinione dissenziente, §45.

⁴⁴ Cfr. *ivi*, §50.

Convenzione⁴⁵. La pronuncia ricava una siffatta obbligazione soffermandosi in modo particolare sull'articolo 8 della CEDU, ritenendo come entro il suo campo di applicazione possano essere ricomprese le doglianze fondate sull'articolo 2. Più precisamente, si legge che il perimetro applicativo del richiamato articolo 8 si estende agli effetti avversi che provocano nocumento alla salute umana, al benessere e alla qualità della vita e che derivano da diversi fattori di danno e di rischio ambientali. Secondo la Corte, la nozione di rischio ambientale dovrebbe includere quello climatico⁴⁶.

Ne consegue, praticamente, che grava sugli Stati il primario obbligo di adottare e di rendere effettivo un quadro normativo capace di mitigare gli effetti (presenti, potenziali e futuri) del cambiamento climatico di origine antropica. Una simile conclusione deriva dall'accertata idoneità, come vedremo nel prossimo paragrafo, del fenomeno a comprimere il godimento dei diritti riconosciuti a livello sovranazionale.

Più in dettaglio, i giudici segnalano come gli Stati contraenti, in ragione delle obbligazioni assunte a livello internazionale (dapprima in virtù della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici (UNFCCC); dipoi, nell'Accordi di Parigi nel 2015; e stante le evidenze scientifiche fornite dall'IPCC), siano gravati dall'onere di predisporre tutte le misure necessarie a prevenire l'incremento di concentrazioni di emissioni di gas climalteranti nell'atmosfera, idonee come sono a provocare un riscaldamento globale superiore rispetto ai limiti stabiliti dai menzionati documenti internazionali. In caso contrario, si determinerebbe una compromissione del godimento del diritto alla vita privata e familiare per come concepito dall'articolo 8 della Carta⁴⁷.

Non può sottacersi come il pronunciamento della Corte rechi con sé un effetto indiretto notevole: nell'attribuire valore alla scienza climatica, i giudici di Strasburgo danno legittimazione all'operato degli scienziati e lo accreditano come, nei fatti, fonte dalla quale attingere per stabilire la portata delle obbligazioni climatiche.

In un'ottica simile aveva ragionato la Corte Suprema statunitense nel celebre caso *Massachusetts v. EPA*, dove l'inequivoca presa di posizione nei confronti della validità della scienza in materia di cambiamento climatico antropico aveva tentato di controbilanciare la disinformazione mediatica (e orchestrata in particolare dalle compagnie petrolifere) mirante a ingenerare confusione tra l'opinione pubblica e tra le autorità competenti a regolare le emissioni di gas in atmosfera⁴⁸.

⁴⁵ Per riflessioni più approfondite sull'obbligazione climatica degli Stati in chiave comparata alla luce della sentenza della Corte EDU, v. il contributo in questo fascicolo di F. Gallarati, *L'obbligazione climatica davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo: la sentenza KlimaSeniorinnen e le sue ricadute comparate*.

⁴⁶ Corte EDU, *KlimaSeniorinnen*, §544.

⁴⁷ Ivi, §546.

⁴⁸ 549 U.S. 497 (2007). Sul punto, v. J. Peel, H.M. Osofsky, *Climate Change Litigation – Regulatory Pathways to Cleaner Energy*, Cambridge, 2015, 48 ss.

Dai rilievi appena svolti discende la considerazione per cui l'efficace protezione del diritto in esame è di necessità mediata dall'adozione da parte degli Stati di piani di riduzione progressiva delle rispettive emissioni di gas a effetto serra, nella prospettiva del raggiungimento della neutralità climatica nelle prossime tre decadi (ovverosia, entro il 2050).

Nel delineato contesto, è necessario che le autorità degli Stati agiscano in modo tempestivo e conseguente⁴⁹. Agire in modo tempestivo, secondo la pronuncia in commento, significa farlo immediatamente al fine di non porre un onere sproporzionato sulle generazioni future, dovendosi parimenti fissare degli obiettivi di riduzione di medio periodo che condurranno in ultima istanza alla neutralità climatica. Per assolvere a un dovere di tal sorta, le misure dovrebbero essere, prima di tutto, inserite in un quadro normativo vincolante a livello nazionale, corredato da un adeguato schema di attuazione. I relativi obiettivi e scadenze dovrebbero essere parte integrante del quadro normativo nazionale, come base per le misure di mitigazione generali e settoriali. Nel rispetto del margine di apprezzamento riconosciuto agli Stati nella definizione delle misure per assicurare il rispetto della Convenzione, la Corte precisa come esso sia ridotto sotto il profilo della definizione degli scopi, mentre rimane ampio per ciò che attiene alla individuazione dei mezzi attraverso cui perseguirli⁵⁰.

A questo punto, la Corte individua i criteri valutativi per stabilire l'eventuale esorbitanza degli Stati dal margine di apprezzamento riconosciuto loro dalla Convenzione. Segnatamente, verificherà che le autorità nazionali abbiano intrapreso azioni idonee a: *i.* adottare misure generali che specifichino un obiettivo temporale per il raggiungimento della neutralità del carbonio e il bilancio complessivo del carbonio rimanente per lo stesso periodo di tempo, o un altro metodo equivalente di quantificazione delle future emissioni di gas serra, in linea con l'obiettivo generale degli impegni nazionali e/o globali di mitigazione dei cambiamenti climatici; *ii.* definire obiettivi e percorsi intermedi di riduzione delle emissioni di gas serra (per settore o altre metodologie pertinenti) che siano ritenuti in grado, in linea di principio, di raggiungere gli obiettivi nazionali complessivi di riduzione entro i tempi previsti dalle politiche nazionali; *iii.* fornire prove che dimostrino il rispetto dei (o l'avvicinamento ai) relativi obiettivi di riduzione delle emissioni di gas serra; *iv.* mantenere aggiornati gli obiettivi di riduzione dei gas serra con la dovuta diligenza e sulla base delle migliori evidenze disponibili; *v.* infine, agire tempestivamente e in modo appropriato e coerente nell'elaborazione e nell'attuazione della legislazione e delle misure pertinenti⁵¹.

Si tratta di criteri sui quali i giudici, per espressa loro statuizione, svolgeranno un giudizio complessivo, dacché l'assenza di uno solo di essi non

⁴⁹ Corte EDU, *KlimaSeniorinnen*, §548.

⁵⁰ Ivi, §549.

⁵¹ Ivi, §550.

comporterà automaticamente il venir meno del rispetto degli obblighi assunti. Va fatto poi notare come l'ambito delle misure non sia limitato a quelle di mitigazione degli effetti futuri del cambiamento climatico, ma si estenda altresì a iniziative di adeguamento che rendano possibile l'alleviamento delle più imminenti e severe conseguenze dei cambiamenti climatici⁵².

Facendo applicazione dei principi suindicati al caso svizzero, la Corte ha riscontrato la violazione dell'articolo 8 della Convenzione in ragione di alcune criticità e lacune nella configurazione del quadro normativo nazionale climatico da parte delle autorità svizzere, tra cui l'incapacità di quantificare, attraverso un bilancio del carbonio o in altro modo, i limiti delle emissioni nazionali di gas serra. In aggiunta, nella sentenza si è rilevato come lo Stato non abbia raggiunto in passato gli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas serra. Essendo venuta meno al suo obbligo di agire in modo adeguato e coerente rispetto alla elaborazione, lo sviluppo e la messa in atto del quadro normativo (legislativo e amministrativo) in materia climatica, la Confederazione elvetica ha pertanto travalicato il margine di discrezionalità riconosciute dalla Convenzione, e non ha adempiuto agli obblighi di carattere positivo che la stessa le impone di osservare. Non sfugge, ancora una volta, il parallelismo con la causa *Urgenda*.

Ciò detto, deve porsi in evidenza come la Corte, per i vincoli imposti dalla Convenzione che è chiamata ad applicare, abbia dovuto limitarsi a prevedere generiche obbligazioni in capo agli Stati, e non ha potuto spingersi sino a individuare precise scansioni temporali e quantitative entro cui limitare le emissioni (al contrario, sul punto, di quanto hanno invece fatto i giudici olandesi).

Sia come sia, la scelta argomentativa della maggioranza dei giudicanti risulta essere quantomeno eterodossa, e veicola – ad avviso di chi scrive – sotto il fregio dell'interpretazione evolutiva un'espansione del perimetro applicativo della CEDU, nonché, a valle, della sua giurisdizione. Preme anzitutto richiamare l'attenzione sul fatto che la Corte avesse già precisato in passato, occupandosi di ambiente, come non vi fosse alcun articolo nella Carta espressamente riguardante la tutela dell'ambiente in quanto tale⁵³, e che, alla luce di ciò, altri strumenti giuridici internazionali e nazionali sarebbero stati meglio equipaggiati ad affrontare le tematiche⁵⁴.

Non può sottacersi poi come l'atteggiamento assunto nei confronti dei cambiamenti climatici si ponga in aperto contrasto con il costante rifiuto opposto dagli Stati contraenti all'introduzione, sebbene sollecitata a più riprese dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, di un protocollo addizionale alla Convenzione che preveda il diritto a un ambiente

⁵² Ivi, §551 s.

⁵³ Ad es. Corte EDU, *Kyrtatos v. Greece*, §52.

⁵⁴ Ad es. Corte EDU, *Jugheli and Others v. Georgia*, Appl. n. 38342/06, sent. 13 luglio 2017, §62.

pulito e salubre, e che per l'effetto conferisca alla Corte EDU giurisdizione in materia⁵⁵. Rilievo che getta ancora maggiori dubbi sull'opzione interpretativa adottata: se, in un senso, è vero che con il pronunciamento non è stata sancita l'esistenza di un diritto alla stabilità climatica, in un altro, i giudici hanno letto gli articoli 2 e 8 della CEDU come inclusivi di una forma di protezione in tal senso, auto-attribuendosi – va senza dirlo – la giurisdizione su una materia che gli Stati contraenti medesimi hanno da sempre voluto sottrarre.

Si segnala, infine, come la lettura accordata finisce con l'alterare l'impostazione di fondo che gli Stati hanno inteso imprimere all'Accordo di Parigi: operando un'incorporazione del rispetto del clima negli obblighi positivi dell'articolo 8 della CEDU, i giudici rovesciano la prospettiva cosiddetta *bottom-up* che informa l'accordo internazionale in questione, in forza del quale gli Stati avrebbero intrapreso nel corso del tempo degli impegni volontari per raggiungere gli obiettivi fissati.

Avverte della scivolosità di questo passaggio l'opinione dissenziente, più volte richiamata, ove si legge che lo slittamento da un sistema vincolante di misure di riduzione a uno modellato secondo un meccanismo volontario, attraverso cui tutte le Parti contraenti avrebbero stabilito i Contributi determinanti a livello nazionale (*National Determined Contributions*), era stato una precisa scelta. Scelta ritenuta opportuna per assicurare che la preoccupazione climatica, condivisa da tutta l'umanità, venisse affrontata dagli Stati sulla scorta del principio delle responsabilità comuni ma differenziate e delle rispettive capacità, alla luce delle diverse circostanze nazionali⁵⁶.

Lo si intuisce: un principio siffatto mal si concilia con la diversa prospettiva assunta dalla decisione di maggioranza in *KlimaSeniorinnen*, dove la Corte si erige a presidio di garanzia di uno standard minimo di protezione climatica applicabile in eguale misura a tutti gli Stati del Consiglio d'Europa.

3.3. L'accertamento del nesso di causalità e l'applicazione di una variante di *market share liability*

Un elemento di interesse affrontato dalla Corte EDU concerne l'accertamento del nesso di causalità tra le condotte denunciate dai ricorrenti, *i.e.*, l'inazione della Confederazione elvetica con riguardo alle misure da intraprendere per fronteggiare i cambiamenti climatici, e la

⁵⁵ Da ultimo, Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, Raccomandazione n. 2211, *Anchoring the right to a healthy environment: need for enhanced action by the Council of Europe*, 2021.

⁵⁶ Per approfondimenti sull'approccio *bottom-up* adottato nell'Accordo di Parigi, cfr. M.-C. Cordonier Segger, *Advancing the Paris Agreement on Climate Change for Sustainable Development*, in *Cambridge Journal of International and Comparative Law*, 2016, 209 ss. e D. Bodansky, J. Brunnée, L. Rajamani, *International Climate Change Law*, Oxford, 2017, 214 s.

violazione dei diritti riconosciuti dalla Convenzione.

L'individuazione del legame causale nel contesto del cambiamento climatico pone problematiche di difficile soluzione per almeno due ordini di ragioni: in primo luogo, il fenomeno è la risultante dell'interazione di una molteplicità di fattori concausali; in secondo luogo, poiché l'eliminazione di solo alcune delle emissioni è incapace di arrestare la corsa del riscaldamento globale⁵⁷.

Di tutto ciò i giudici di Strasburgo erano perfettamente a conoscenza al momento della stesura della decisione in commento. Ivi si legge che nel contesto del contenzioso climatico fondato sui diritti umani non può farsi luogo all'applicazione del rigoroso criterio della *conditio sine qua non* al fine di stabilire la causalità tra condotta e violazione dei diritti fondamentali. A tacer d'altro⁵⁸, il criterio è mal equipaggiato a dare risposta in quelle situazioni ove la produzione di uno stesso danno da una causa differente avviene nel medesimo contesto spazio-temporale⁵⁹.

Una simile dinamica è proprio quella che si verifica con riferimento alle emissioni di gas climalteranti, dal momento che gli effetti avversi e i rischi provocati a danno di specifici gruppi di individui residenti in un certo contesto geografico determinato sono la conseguenza di emissioni rilasciate a livello globale, con il che quelle riconducibili a un determinato Stato costituiscono solo una quota proporzionale del nocumento prodotto⁶⁰. In guisa che a rendersi necessario è un adeguamento del criterio di accertamento alle peculiarità della responsabilità climatica, in modo tale da scomporre la responsabilità dei singoli Stati su, appunto, base proporzionale.

I giudici hanno osservato che il quadro normativo fuoriuscito dalla firma e ratifica della UNFCCC si fonda sul principio delle responsabilità comuni, ma differenziate, e delle rispettive capacità degli Stati (articolo 3, paragrafo 1, della Convenzione). Un principio che è stato riaffermato in più contesti: dapprima nell'Accordo di Parigi del 2016 (articolo 2, paragrafo 2, dell'Accordo), nel Patto per il clima di Glasgow e nel Piano di attuazione di Sharm el-Sheikh.

Se ne ricava, così, che su ciascuno Stato grava l'obbligo di adottare misure per affrontare il cambiamento climatico per la propria parte di responsabilità (tradotto: per la propria quota di emissioni su scala globale).

⁵⁷ Per quanto di attinenza alle problematiche poste dai cambiamenti climatici con riferimento all'accertamento del nesso di causalità, si rinvia tra i molti a D.A. Kysar, *What Climate Change Can Do About Tort Law?*, in 41 *Environmental Law*, 2011, 1 ss.; S. Marjanac, L. Patton, *Extreme weather event attribution science and climate change litigation: an essential step in the causal chain?*, in 36 *Journal of Energy & Natural Resources Law*, 2018, 265 ss.; M. Burger, J. Wentz, R. Horton, *The Law and Science of Climate Change Attribution*, in 45 *Columbia Journal of Environmental Law*, 2020, 1 ss.; nonché in dottrina italiana M. Zarro, *Danno da cambiamento climatico e funzione sociale della responsabilità civile*, Napoli, 2022, 189 ss.

⁵⁸ Sulle diverse posizioni critiche alla teoria della *conditio sine qua non*, si veda per tutti e riassuntivamente M. Bussani, *L'illecito civile*, Napoli, 2020, 642.

⁵⁹ M. Capecci, *Il nesso di causalità. Dalla conditio sine qua non alla responsabilità proporzionale*, III ed., Padova, 2012, 159 ss.

⁶⁰ Corte EDU, *KlimaSeniorinnen*, §439.

L'adozione di simili misure è commisurata alla capacità dello Stato, e non anche dalla circostanza che altri Stati si siano o meno attivati in iniziative di analoga portata. Dall'affermazione traspare un netto atteggiamento di chiusura nei confronti delle difese svolte dai convenuti nei contenziosi climatici, i quali si richiamano a quello che altrove abbiamo trattato sotto il fregio di "alibi consequenzialista", e che si sostanzierebbe nella impossibilità di imporre un obbligo di perseguimento di un bene comune lì dove altri, parimenti tenuti, non contribuiscano nel medesimo senso⁶¹.

La Corte ha, quindi, precisato come uno Stato convenuto non possa andare esente da responsabilità nell'ambito del territorio su cui esercita la sovranità facendo leva sull'esistenza di una responsabilità di altri Stati, siano essi Parti contraenti della Convenzione o meno⁶². Da respingere è pure l'argomentazione incentrata sull'immagine della "goccia nell'oceano"⁶³, esemplificativa dell'incapacità dei singoli Stati di incidere con le loro azioni sul cambiamento climatico globale. Più in dettaglio, si legge che – per giurisprudenza costante⁶⁴ – non è necessario determinare con certezza, in via controfattuale, che l'accadere degli eventi sarebbe stato diverso se le autorità avessero agito diversamente. Il test pertinente non richiede di dimostrare, infatti, che se le autorità non avessero operato in modo differente, il danno non si sarebbe verificato. Piuttosto, a rilevare, ed è di per sé sufficiente a radicare la responsabilità dello Stato, è che le omesse misure avrebbero potuto avere risvolti concreti per la modifica dell'esito dannoso (detto con altre parole: per l'attenuazione del danno cagionato).

Traspare dalla lettura che offrono i giudici l'impiego di una particolare forma di *market share liability* alle controversie climatiche. La teorica in questione, di matrice statunitense, viene in rilievo tutte le volte in cui un attore lamenti di aver subito un nocumento per effetto dell'utilizzo di un prodotto difettoso e recante la caratteristica della fungibilità. Il canone della *market share liability* addossa a ognuno dei membri del gruppo ritenuto

⁶¹ Volendo, cfr. L. Serafinelli, *La responsabilità civile come tecnica di compensazione assiologica degli interessi climatici nell'inerzia delle politiche legislative – Un'analisi comparatistica di controversie private per pubblici interessi*, in questa Rivista, 2022, 2197 ss.

⁶² Corte EDU, *KlimaSeniorinnen*, §441. L'approccio assunto dalla Corte è coerente con quello adottato nei casi di responsabilità concorrente tra Stati per presunte violazioni dei diritti riconosciuti dalla CEDU, in cui ciascuno degli autori può essere ritenuto responsabile per la sua parte di responsabilità rispetto alle violazioni in questione: Corte EDU, Grande Camera, *M.S.S. v. Belgium and Greece*, Appl. n. 30696/09, sent. 21 gennaio 2011, §§ 264 e 367; Corte EDU, *Razvozhayev v. Russia and Ukraine and Udaltsov v. Russia*, Appl. n. 75734/12, 2695/15, 55325/15, sent. 19 novembre 2019, §§ 160 s. e 179-81.

⁶³ Espressamente richiamata in Corte EDU, *KlimaSeniorinnen*, §444. In letteratura, cfr. M. Keller, S. Kapoor, *Climate Change Litigation: Civil Liability for Greenhouses Gas Emissions*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 2020, 49 ss., spec. 50: «On a global level, an individual emission may be linked to a 'drop in the ocean'».

⁶⁴ Corte EDU, Grande Camera, *O'Keefe v. Ireland*, Appl. n. 35810, sent. 28 gennaio 2014, §149 e Corte EDU, *Baljak and others v. Croatia*, Appl. n. 41295/19, sent. 25 novembre 2021, §124.

responsabile una frazione del danno che viene fatta coincidere con la quota detenuta nel mercato rilevante durante il periodo di commercializzazione del prodotto che ha recato nocimento sull'assunto per cui la quota individuata sia un indicatore valido per ricostruire la porzione di partecipazione del convenuto all'evento⁶⁵.

Già in passato, alcuni autori statunitensi avevano prospettato l'estensione del criterio all'ambito della responsabilità da danno climatico⁶⁶. I fautori di siffatta linea argomentativa avevano modo di rilevare come le emissioni di gas a effetto serra presentassero proprio la caratteristica della fungibilità, sulla quale – a rigore – si fondava l'intero sistema, ad esempio, dello scambio delle quote di emissione⁶⁷. Logicamente, l'impostazione riposava sulla premessa che ogni emissione contribuisce a un unico processo causativo di danni. Alla luce del connotato plurisoggettivo della parte autrice del danno, il ricorso alla *market share liability* appare coerente con l'esigenza di rileggere e adeguare il sistema di responsabilità alle esigenze poste dai cambiamenti climatici⁶⁸.

Si intuisce come la responsabilità fondata sulle quote di mercato detenute si rivolga intrinsecamente a operatori economici privati⁶⁹, con il che si rende necessario (e si è reso necessario nel ragionamento della Corte) adeguarla nel campo climatico anche da un punto di vista soggettivo al fine di estenderla anche ai casi di violazioni commesse dagli Stati. In questo senso, la sentenza *KlimaSeniorinnen* ravvisa l'obbligo cui sono tenuti gli Stati

⁶⁵ La *market share liability* quale formula attraverso cui accertare il nesso di causalità tra condotta illecita ed evento dannoso è stata sviluppata dalla prassi giurisprudenziale statunitense nell'ambito specifico dei danni causati da un farmaco utilizzato a fini anti-abortivi, il dietilstilbestrolo (DES): cfr. *Sindell v. Abbott Labs.*, 607 P.2d 924, 937 (Cal. 1980), 449 U.S. 912 (1980). La disamina nel dettaglio della giurisprudenza e della letteratura in materia ci porterebbe troppo lontano. Per tutti, si rinvia alla documentata analisi, non solo sotto il profilo comparatistico, svolta da M. Infantino, *La causalità nella responsabilità extracontrattuale. Studio di diritto comparato* (2012), Trieste, 2023, reperibile su: www.openstarts.units.it/retrieve/329795, 164-169, spec. 166 e 167, nota 388 (con specifico riferimento alla sostanzialmente inesistente – eccettuati i Paesi Bassi su cui si dirà – circolazione del criterio nel contesto europeo).

⁶⁶ Cfr. ad esempio D.J. Grimm, *Note: Global Warming and Market Share Liability: A Proposed Model for Allocating Tort Damages Among CO2 Producers*, in 32 *Columbia Journal of Environmental Law*, 2007, 209 ss., spec. 211 e K.B. Maag, *Note: Climate Change Litigation: Drawing Lines to Avoid Strict, Joint, and Several Liability*, in 98 *Georgetown Law Journal*, 2009, 185 ss., 210 s.; S. Lawson, *The Conundrum of Climate Change Causation: Using Market Share Liability to Satisfy the Identification Requirement in Native Village of Kivalina v. Exxonmobil Co.*, in 22 *Fordham Environmental Law Review*, 2010, 433 ss., spec. 483 ss.

⁶⁷ Così D.J. Grimm, *Global Warming and Market Share Liability*, cit., 219-21.

⁶⁸ V. M. Zarro, *Danno da cambiamento climatico*, cit., 207.

⁶⁹ Sull'applicazione della *market share liability* alle controversie climatiche contro imprese private, cfr. pure C.V. Giabardo, *Climate Change Litigation and Tort Law. Regulation Through Litigation?*, in *Diritto e processo*, 2019, 379 s. Sul distinto versante dei *toxic torts*, si rinvia a G. Baldini, *'Causalità incerta' e responsabilità civile nei toxic torts*, in F. Alcaro, C. Fenga, E. Moscati, F. Pernice, R. Tomassini (a cura di), *Calori della persone e modelli di tutela contro i rischi ambientali e genotossici. Esperienze a confronto*, 2008, 88 ss.

nel non aggravamento dei rischi derivanti dai cambiamenti climatici.

In altri e più chiari termini, lo Stato non sarebbe responsabile per le quote di emissioni rilasciate, quanto per l'inazione che determina una concorrenza nell'azione lesiva, poiché su di esso ricade il dovere di protezione dei diritti umani sanciti dalla CEDU.

Da qui, la considerazione per cui è l'inerzia a formare parte della concatenazione causale che determina il surriscaldamento globale e che va: *i.* quantificata tenendo conto della somma di emissioni di gas climalteranti in un certo periodo; *ii.* perimetrata geograficamente entro il territorio sul quale esso esercita la propria sovranità. Anche a tale riguardo, l'ottica assunta dai giudici di Strasburgo appare essere pienamente coincidente con il precedente olandese *Urgenda*⁷⁰.

4. Dal caos all'ordine: la sentenza *KlimaSeniorinnen* quale proiezione sovranazionale della pronuncia olandese *Urgenda*, ossia di un caso di circolazione giuridica verticale ascendente

Tutto ciò premesso, conviene passare a occuparsi di un aspetto centrale per la collocazione del caso *KlimaSeniorinnen* nel più ampio contesto della *climate change litigation*. Ci riferiamo al fatto che il pronunciamento ha sancito la trasposizione a livello ultra-statale di una soluzione giuridica, nella materia di riferimento, elaborata in sede nazionale, e più precisamente confezionata dai giudici olandesi nel caso *Urgenda*.

L'ottica di una circolazione giuridica che avvenga attraverso la proiezione di istituti nazionali in sede internazionale costituisce un argomento affrontato in materia di diritto ambientale all'inizio del corrente secolo da Jonathan B. Wiener⁷¹. Quest'ultimo, che definì il tipo di circolazione giuridica in analisi "trans-echelon"⁷², si era occupato di tracciare l'origine di due nozioni accolte nel Protocollo di Kyoto e nella UNFCCC, quella di integrazione (*integration*) e quella di mercato delle emissioni (*market-based emission trading*), nel diritto dell'ambiente di matrice statunitense.

Più in dettaglio, secondo Wiener un ruolo fondamentale per il

⁷⁰ Non stupisce, a uno sguardo ricostruttivo più ravvicinato, come siano stati i giudici dei Paesi Bassi ad aver fatto uso di una forma di responsabilità climatica *pro quota* modellata sulla *market share liability*. Sebbene, come riportato più sopra, la teorica statunitense non abbia generalmente attecchito in Europa, un'eccezione è costituita proprio da questi ultimi: lo Hoge Raad nel 9 ottobre 1992 (ECLI:NL:PHR:1992:8, traduzione in inglese disponibile in W. van Gerven, J. Lever, P. Larouche, *Cases, Materials and Text on National, Supranational and International Tort Law*, Oxford-Portland (OR), 2000, 477-9) ha, infatti, affrontato la tematica della *market share* nella risoluzione di un caso analogo a quello portato all'attenzione dei giudici in *Sindell*. Per meglio approfondire, e per spunti di natura bibliografica, v. M. Infantino, *La causalità*, cit., 167, spec. nota 388.

⁷¹ J.B. Wiener, *Something Borrowed for Something Blue: Legal Transplants and the Evolution of Global Environmental Law*, in *Ecology Law Quarterly*, 2001, 1307 ss.

⁷² Ivi, 1307.

raggiungimento di un tale risultato era stato svolto in sede di negoziato dai delegati nordamericani, definiti come imprenditori legali (*legal entrepreneurs*), e a cui ci riferiremo nel prosieguo con la locuzione di agenti della mutazione giuridica. Il successo riscosso dal modello nordamericano sarebbe derivato dal fatto che i suoi emissari avevano dimestichezza e familiarità con la tematica, a differenza degli omologhi inviati ai tavoli delle trattative dagli altri Paesi⁷³.

Nella letteratura più strettamente comparatistica, il tema della proiezione internazionale di soluzioni statali, in ottica di circolazione ascendente, è stato approfondito da Anna Dolidze in un saggio dedicato alla graduale accettazione, e formalizzazione infine, della figura dell'*amicus curiae*⁷⁴ dinanzi alla Corte EDU⁷⁵.

L'Autrice si sofferma in particolare sulle dinamiche che hanno condotto l'organo sovranazionale ad accogliere nelle regole di procedura l'istituto, a tal fine elaborando un modello di ricostruzione verticale e individuando alcune condizioni necessarie affinché possa verificarsi una simile circolazione: *i.* la presenza di trasformazioni strutturali in atto in una determinata istituzione; *ii.* l'attivismo degli agenti della mutazione (accademici, esperti, organizzazioni, avvocati, etc.) che approfondono sforzi affinché una certa soluzione giuridica si faccia breccia a livello ultra-statale; *iii.* la capacità degli agenti di incidere sul processo decisionale che condurrà

⁷³ Ivi, 1349. Il lavoro di Wiener è stato influenzato da opere e saggi realizzati dalla scienza politica. E in particolare: da H. Suganami, *Domestic Analogy and the World Order Proposals*, Cambridge, 1989, dove si ritrova l'idea di fondo per cui le istituzioni che hanno costituito le fondamenta dell'ordine internazionale sarebbero sovente di matrice statale; da A.-M. Slaughter, *Regulating the World: Multilateralism, International Law, and the Projection of the New Deal Regulatory State*, in J. Ruggie (a cura di), *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York, 1993, 125 ss., ove viene sostenuta la tesi in virtù della quale le istituzioni internazionali, quali il World Food Program, la Food and Agriculture Organization, etc., sarebbero in realtà una forma di trasposizione a livello internazionale delle Alphabet Agencies costituite dal programma New Deal sotto la Presidenza di Franklin Delano Roosevelt; e, infine e più in generale, da M. Finnemore, K. Sikkink, *International Norm Dynamics and Political Change*, in *International Organization*, 1998, 887 ss.

⁷⁴ Com'è noto, si tratta di un istituto processuale di matrice anglosassone che consente a un soggetto di presentarsi durante un giudizio per informare il tribunale su questioni di diritto o di fatto rilevanti per la decisione o comunque per apportare il suo contributo all'accertamento della verità. Si tratta di soggetto sprovvisto di poteri di iniziativa processuale, non essendo titolare di una situazione giuridica identica o connessa da dedurre in giudizio, e che, ciononostante, viene ammesso alla partecipazione al procedimento in ragione dell'assistenza che può fornire all'organo giudicante per la soluzione della controversia. Per tutti, sul tema cfr. il documentatissimo saggio di G. Criscuoli, *Amicus Curiae*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1973, 187 ss.

⁷⁵ A. Dolidze, *Bridging Comparative and International Law: Amicus Curiae Participation as a Vertical Legal Transplant*, in *European Journal of International Law*, 2015, 851 ss. Benché l'Autrice parli di trapianti giuridici, nella nostra trattazione preferiamo parlare di circolazione giuridica. Inoltre, sebbene nello scritto ella limiti lo schema teorico elaborato alla sola circolazione ascendente (dal livello statale a quello ultra-statale), reputiamo come le stesse considerazioni possano essere svolte quando si riflette sulla forma discendente (ovverosia, dal livello ultra-statale a quello statale).

al confezionamento di una decisione in grado di incorporare la soluzione nazionale⁷⁶.

Le vicende che hanno interessato l'istituto degli *amici* sono in effetti un esempio calzante. Con una sentenza del 1978, la Corte di Strasburgo aveva affermato il principio secondo cui i suoi pronunciamenti, ancorché non vincolanti *ultra partes*, assurgevano cionondimeno a *persuasive authority* per tutti gli Stati del Consiglio d'Europa⁷⁷. La svolta impressa costituisce la prima delle condizioni sopracitate, ossia una trasformazione strutturale in atto nell'istituzione.

Il cambio di paradigma ha destato preoccupazione tra gli avvocati inglesi, i quali nutrivano il timore che gli interessi dei propri clienti, che non erano parte del giudizio, non avrebbero potuto essere tutelati in maniera soddisfacente. Nel silenzio delle regole di procedura, i legali hanno dunque iniziato a inviare richieste di partecipazione ai giudici nella veste di *amici curiae*: ciò soddisfa la seconda condizione attinente all'attivismo degli agenti del cambiamento⁷⁸.

La Corte EDU si è espressa per la prima volta favorevolmente nei confronti delle richieste nella decisione *Wintewerp v. The Netherlands*⁷⁹, ciò reso possibile dal momento che la richiesta di partecipazione proveniva dal Regno Unito, tra i fondatori del Consiglio d'Europa e della stessa Corte, nonché all'epoca centrale nello sviluppo della giurisprudenza CEDU. L'influenza sul processo decisionale così esercitata, oltre a soddisfare la terza e ultima condizione della circolazione verticale, ha condotto alla proiezione sovranazionale di un istituto domestico, quello dell'*amicus curiae*⁸⁰.

Vi sono valide ragioni per ritenere che le tre condizioni menzionate si ritrovino soddisfatte anche nel tentativo, con successo posto in essere dalle KlimaSeniorinnen, di elevare a livello ultra-statale la soluzione giuridica offerta dai giudici olandesi nel caso *Urgenda*.

Anzitutto, mette conto di rilevare come la Corte stesse in effetti attraversando una fase di trasformazione strutturale con riferimento alla tematica dei cambiamenti climatici. Fase che la vedeva impegnata alla ricerca di un equilibrio tra, da un lato, la volontà di non essere esclusa dal circuito del dialogo delle corti in materia, e, dall'altro, a non vedersi travolta da un eccessivo numero di ricorsi.

Va poi tenuto a mente come gli avvocati attivisti per il clima, in sinergia con le associazioni ambientaliste, abbiano svolto il ruolo di agenti della mutazione.

Un ruolo svolto in modo efficace, e in grado di incidere sul processo

⁷⁶ A. Dolidze, *Bridging Comparative and International Law*, cit., 853.

⁷⁷ Corte EDU (in plenaria), *Ireland v. The United Kingdom*, Appl. n. 5310/71, sent. 18 gennaio 1978, confermata in un numero copioso di successivi pronunciamenti, per i quali si rinvia a A. Dolidze, *Bridging Comparative and International Law*, 854.

⁷⁸ A. Dolidze, *op. loc. ult. cit.*

⁷⁹ Corte EDU, *Wintewerp v. The Netherlands*, Appl. n. 6301/73, sent. 24 ottobre 1979.

⁸⁰ Cfr. A. Dolidze, *op. cit.*, 854 ss.

decisionale della Corte, individuando e selezionando controversie con un elevato potenziale di successo, concentrandosi particolarmente sulle fasce più fragili della società, ossia bambini e anziani. Con ciò si è potuta sfruttare efficacemente la eco mediatica ed esporre la Corte EDU al giudizio delle opinioni pubbliche europee, prim'ancora che all'analisi degli addetti ai lavori. Il tutto, in una temperie culturale particolarmente incline ad accettare la possibilità che le questioni climatiche vengano affrontate dai giudici.

5. Dall'ordine al caos: i punti di caduta della sentenza *KlimaSeniorinnen* sul contenzioso climatico nazionale, *sub specie* di diritto privato, come circolazione giuridica verticale discendente – il caso italiano *Giudizio Universale*

Descritto lo stato dell'arte, è opportuno interrogarsi su quali prospettive apra davanti a sé la decisione della Corte EDU, con particolare riferimento ai casi di contenzioso climatico predicati sulle regole di diritto privato, dai quali – come abbiamo ampiamente riportato – il contenzioso svizzero ha tratto ispirazione. Detto altrimenti, ci pare un esercizio utile quello di provare a comprendere le modalità con cui la soluzione giuridica offerta dalla Corte EDU in *KlimaSeniorinnen* possa circolare, stavolta in senso discendente, influenzando le decisioni dei giudici nazionali impegnati nel decidere casi di *climate change litigation*.

Giova andare di nuovo con la mente al fatto che nel campo del contenzioso climatico (alla stregua di quanto già accaduto nel distinto settore della tutela del diritto dell'ambiente⁸¹) si assiste a una generale trascendenza della distinzione classica tra diritto pubblico e diritto privato⁸². È stato osservato, infatti, come il contenzioso di diritto pubblico sia molto rilevante per quello in materia di responsabilità extra-contrattuale, poiché sia la scienza climatica sia gli argomenti giuridici utilizzati nel primo possono essere utili nel secondo⁸³.

Le modalità in cui le corti costituzionali, amministrative,

⁸¹ Per tutti, sul tema, v. B. Pozzo, *Presentazione. La dialettica tra diritto privato e diritto pubblico nella tutela dell'ambiente*, in *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, 2021, 3 ss., e il più risalente Id., *La tutela dell'ambiente tra strumenti di diritto privato e strumenti di diritto pubblico: le grandi epoche del diritto dell'ambiente*, in G.A. Benacchio, M. Graziadei (a cura di), *Il declino della distinzione tra diritto pubblico e diritto privato – Atti del IV Convegno SIRD, Trento, 24-26 settembre 2015*, Trento, 2016, 291 ss.

⁸² Per una interessante favorevole presa di posizione in ordine al superamento dei rigidi steccati della demarcazione classica tra diritto privato e diritto pubblico nel contenzioso climatico, da cui discenderebbe una mutua influenza oltre che la totale interscambiabilità delle argomentazioni svolte in punto di diritto, si segnala un recente *report* realizzato sotto gli auspici della Nazioni Unite da I. Fry, *Exploring Approaches to Enhance Climate Change Legislation, Supporting Climate Change Litigation and Advancing the Principle of Intergenerational Justice*, UN Doc. A/78/255, luglio 2023.

⁸³ Così R. Verheyen, J. Franke, *Climate Change Litigation: A Reference Area for Liability*, in P. Gailhofer, D. Krebs, A. Proelss, K. Schmalenbach, R. Verheyen (Eds.), *Corporate Liability for Transboundary Environmental Harm*, Cham, 2023, 353 ss., spec. 362.

sovrnazionali, regionali e internazionali risolvono le questioni legate alla legittimazione ad agire, all'esistenza di un'obbligazione climatica e alla sua conseguente violazione, al nesso di causalità e alle tutele rimediali, sono idonee a essere trasposte, nelle cause di diritto privato. Come abbiamo a più riprese posto in risalto, le risultanze del contenzioso in punto di illecito civile è capace di influenzare quello sui diritti: al proposito, il caso *Urgenda* è estremamente eloquente, e i suoi legami con la controversia svizzera *KlimaSeniorinnen* certificano la validità della tesi avanzata.

Se *Urgenda* ha accreditato tale dialettica, in campo climatico, che dal diritto privato migra al diritto pubblico, riteniamo come il caso deciso dalla Corte EDU in favore delle anziane donne svizzere chiuda il cerchio attraverso l'affermazione di un percorso uguale e contraria (ossia che dal diritto pubblico irradia il diritto privato). Una dialettica orientata al superamento dei rispettivi steccati nella direzione funzionale dell'ottenimento in corte di risultati ritenuti efficaci a contrastare i cambiamenti climatici di origine antropica. In guisa che una certa lettura dei diritti fondamentali resa a livello ultra-statale ben può costituire lo snodo di raccordo tra il piano internazionale di protezione climatica e quello nazional-domestico⁸⁴. Se, però, sino alla sentenza della Corte EDU in *KlimaSeniorinnen*, una simile lettura era priva di un precedente nella prassi giurisprudenziale⁸⁵, ora se ne ha espresso riscontro.

Un ulteriore elemento va aggiunto al quadro ricostruttivo per convincersi ancor di più di quanto stiamo dicendo. Si assiste a una costante e crescente convergenza delle finalità, delle modalità di accertamento, e delle tutele rimediali approntate nell'ambito della responsabilità scaturente dalla commissione di illeciti civili con quella derivante dalla violazione dei diritti umani⁸⁶.

⁸⁴ Sulla cui tematica, si rinvia *ex multis* al recente lavoro di V. Jacometti, *Climate change law e climate change litigation tra diritto globale e diritto locale*, in M. Graziadei, M. Timoteo, A. Carpi (a cura di), *Chi resiste alla globalizzazione?*, cit., 225 ss.

⁸⁵ In precedenza, prima gli avvocati di *Urgenda*, e poi i giudici nederlandesi, erano giunti allo stesso risultato mutuando dalla giurisprudenza CEDU in materia di *common ground*, invocando l'esistenza di un nucleo comune di regole composto dagli accordi internazionali, dai *report* dell'IPCC, dai migliori studi scientifici disponibili, da altri precedenti giudiziari, etc. Cfr. al riguardo, K. Gurupan, H. Moynihan, *Climate change and human-rights based strategic litigation*, Chatham House Paper, 2021, 4.

⁸⁶ Per una panoramica di insieme rispetto alla complanarità dei due settori, cfr. C. van Dam, *Tort Law and Human Rights: Brothers in Arms – On the Role of Tort Law in the Area of Business and Human Rights*, in *Journal of European Tort Law*, 2011, 221 ss.; G. Wagner, *Tort Law and Human Rights*, in M. Saage-Maaß, P. Zumbansen, M. Bader, P. Shahab (Eds.), *Transnational Legal Activism in Global Value Chains – The Ali Enterprises Factory Fire and the Struggle for Justice*, Cham, 2021, 209 ss. Per meglio approfondire la coincidenza dello spettro applicativo e i punti di sovrapposizione tra le due discipline, si rinvia a J. Wright, *Tort Law and Human Rights*, II ed., Oxford-Portland (OR), 2017, *passim*; F. du Bois, *Human Rights and the Tort Liability of Public Authorities*, in *Law Quarterly Review*, 2011, 589 ss., spec. 596. In ordine alle problematiche determinate dai tentativi di conciliare le due aree: D. More, *Human Rights from a Tort Law Perspective*, in *Tel Aviv University Studies on Law*, 1994, 81 ss.; G. Gilleri, *Compensation at the*

Oltre a una sempre più spiccata corrispondenza in ordine alla selezione dei beni della vita tutelati, si registra una certa confluenza anche nelle tecniche utilizzate per determinare l'antigiuridicità di una condotta, nell'accertamento del nesso di causalità, nell'esistenza di cause di giustificazione e nella perimetrazione dell'area del danno risarcibile.

Si aggiunga altresì come un progressivo appianamento delle differenze sia registrabile in quello che probabilmente era il vero elemento differenziale tra i due, ovverosia le tutele rimediali richieste. Usualmente, la tutela dei diritti era affidata all'emanazione di provvedimenti impositivi di rimedi comportamentali e strutturali. Viceversa, una componente fondamentale dell'illecito civile era in passato costituita dalla richiesta di risarcimenti per equivalente. Sempre di più, e *Urgenda* ne è l'emblema, gli attori climatici si rivolgono alle Corti di diritto privato proponendo domande volte all'ottenimento di provvedimenti ingiuntivi di abbattimento delle emissioni in atmosfera di gas climalteranti⁸⁷.

È perciò del tutto ragionevole credere come non solo la decisione della Corte in *KlimaSeniorinnen* darà la stura alla promozione di nuove iniziative giudiziali negli Stati membri del Consiglio d'Europa, ma anche che la decisione avrà dei sicuri punti di caduta sulle controversie pendenti. Al riguardo, anche per ragioni di prossimità, conviene condurre il nostro sguardo sull'impatto che la decisione potrà avere sulla controversia italiana proposta da una coalizione capeggiata dall'associazione ambientalista A Sud contro lo Stato italiano.

Così come quella decisa dalla Corte EDU, anche la controversia italiana è modellata su *Urgenda*: nel giugno del 2021, le associazioni promotrici hanno citato in giudizio lo Stato⁸⁸, nella persona della Presidenza

Intersection of Tort Law and International Human Rights Law, in M. Bussani, A.J. Sebok (Eds.), *Comparative Tort Law: Global Perspectives*, II ed., Cheltenham, 2021, 63 ss., spec. 63 s. Nel più ristretto campo del contenzioso climatico, cfr. in particolare C.V. Giabardo, *Climate Change Litigation, State Responsibility and the Role of Courts in the Global Regime – Towards a “Judicial Governance” of Climate Change?*, in B. Pozzo, V. Jacometti (Eds.), *Environmental Loss and Damage in a Comparative Law Perspective*, Cambridge, 2021, 393 ss., spec. 401. Mentre sulle difficoltà da doversi superare affinché le regole sulla responsabilità civile diventino volano dei diritti climatici, v. A. Savaresi, J. Setzer, *Rights-based litigation in the climate emergency: mapping the landscape and new knowledge frontiers*, in *Journal of Human Rights and the Environment*, 2022, 7 ss., spec. 13 s. e più di recente P. de Vilchez, A. Savaresi, *The Right to a Healthy Environment and Climate Litigation: A Game Changer?*, in *Yearbook of International Environmental Law*, 2023, 3 ss., spec. 6.

⁸⁷ Sull'equivalenza funzionale tra regolazione di diritto pubblico e decisioni giudiziali di diritto privato per il raggiungimento dei medesimi risultati di mitigazione, v. J. Zasloff, *The Judicial Carbon Tax: Reconstructing Public Nuisance and Climate Change*, in 55 *UCLA Law Review*, 2008, 1827 ss.

⁸⁸ L'atto introduttivo della causa incardinata presso il Trib. civ. Roma, sez. II, contraddistinta da n.r.g. 39415/2021, può essere letto su: giudiziouniversale.eu/wp-content/uploads/2023/07/Atto-di-citazione-A-Sud-VS-Stato-Italiano-2021.pdf. Per un primo commento alla controversia, si rinvia a D. Castagno, *Le procès pour l'environnement*

del Consiglio dei Ministri, con un'azione in cui, in via principale⁸⁹, si richiedeva una condanna fondata sull'articolo 2043 del Codice civile italiano a cagione dell'inerzia mostrata con riferimento alla predisposizione di un quadro climatico adeguato al perseguimento degli obiettivi della neutralità climatica.

Per l'effetto, gli attori avevano richiesto al Tribunale di Roma, a séguito dell'accertamento della commissione dell'illecito climatico, di condannare lo Stato italiano a titolo di risarcimento del danno in forma specifica (ai sensi dell'articolo 2058) all'adozione di tutte le misure necessarie per realizzare la riduzione del 92% delle emissioni entro il 2030.

È di fondamentale importanza notare come le argomentazioni svolte dalle parti attrici corrispondano a quelle dei ricorrenti in *Urgenda*, e – sia pure nella diversità di fonti normative invocate – a quelle delle donne anziane svizzere in *KlimaSeniorinnen*. Secondo lo schema più volte richiamato nel presente saggio, la condotta antiggiuridica dello Stato è ravvisata nell'inazione climatica che avrebbe provocato l'aumento del cambiamento climatico antropogenico in ragione della mancata fissazione di livelli più ambiziosi di riduzione delle emissioni, il nesso di causalità tra la condotta e il danno fa applicazione della descritta variante di *market share liability*, mentre per quanto riguarda la consistenza delle misure richieste in punto di condanna del convenuto si invoca la riserva di scienza. Ma vi è di più: nell'atto introduttivo, e negli scritti defensionali, si fa espresso richiamo agli articoli 2 e 8 della CEDU onde dimostrare la fondatezza delle richieste. Un simile rilievo, per come diremo, è pregno di conseguenze pratiche.

Il 26 febbraio 2024, il tribunale adito, rigettando le domande dell'associazione, e accogliendo le difese svolte dall'Avvocatura Generale dello Stato, ha dichiarato il difetto assoluto di giurisdizione, qualificando le questioni sottoposte alla cognizione come politiche, e pertanto insindacabili da parte di qualsiasi giudice dell'ordinamento⁹⁰, e riscontrando

et le climat en droit italien: potentialités, limites et alternatives dans un cadre de contentieux «stratégiques», in *Revue internationale de droit comparé*, 2023, 583 ss.

⁸⁹ E in via subordinata ad altri titoli, tra cui spicca l'invocazione di una responsabilità di custodia ai sensi dell'articolo 2051 del Codice civile italiano, che richiama la teorica statunitense della *public trust doctrine*: per approfondimenti sul tema, cfr. S. Fanetti, *La Public Trust Doctrine. Dalle origini alla climate change litigation*, in *Cardozo Electronic Bulletin*, 2022, II, 1 ss. e B. Pozzo, *La climate change litigation*, cit., 293-5.

⁹⁰ Trib. Civ. Roma, sez. II, sent. 26 febbraio 2024, n. 35542 (nota di C.V. Giabardo in *Giustizia Insieme*, reperibile su: www.giustiziainsieme.it/it/diritto-civile/3125-climate-change-litigation-carlo-vittorio-giabardo), 13 s., dove si richiamano due precedenti che – secondo il giudice – varrebbero a corroborare l'opzione interpretativa resa: Cass. Civ., sez. un., ord. 1° giugno 2023, n. 15601, e Cass. Civ., sez. un., ord. 29 maggio 2023, n. 15058, rispettivamente riferentisi ad un'azione popolare proposta dinanzi al giudice amministrativo per opporsi alla concessione, da parte di un Comune del Veneto, della cittadinanza italiana all'ex presidente del Brasile, Jair Bolsonaro, e alla richiesta di risarcimento danni da "inattività legislativa" instaurata nel plesso ordinario in cui ci si doleva della lacuna nel quadro normativo italiano di una disciplina sulla maternità delle donne avvocato.

l'insussistenza di un diritto soggettivo, azionabile in giudizio, a una buona legislazione (meglio: a un diritto soggettivo dei cittadini a un corretto esercizio del potere legislativo⁹¹).

L'associazione capofila ha già manifestato, come prevedibile, l'intenzione di proporre appello⁹². È ragionevole ritenere che grande spazio verrà dato dalla parte appellante, nel censurare il provvedimento reso dal giudice di prime cure, alla sentenza della Corte EDU. In particolare: *i.* al fatto che non sia possibile escludere l'esercizio della giurisdizione su domande risarcitorie climatiche (poiché sono stati gli stessi giudici di Strasburgo ad aver escluso la natura politica dell'esercizio di giurisdizione su tali argomenti); *ii.* che esista, poiché incorporato nella lettura fornita degli articoli 2 e 8 CEDU, un'obbligazione climatica che gli Stati devono rispettare; *iii.* e, infine, come si renda necessario prevedere rimedi effettivi (anche giurisdizionali) per il caso in cui lo Stato venga meno a siffatti obblighi.

Reputiamo, per concludere, come *KlimaSeniorinnen* abbia il potenziale per far raggiungere ai ricorrenti italiani, per il tramite di un processo di triangolazione e di circolazione di soluzioni giuridiche prima ascendente e poi discendente, gli stessi risultati ottenuti dai promotori della causa *Urgenda*. Esito che sarebbe stato viceversa irrealistico là dove la Corte EDU non avesse deciso di riservarsi uno spazio di azione nell'ambito della *climate change litigation*.

Lorenzo Serafinelli
Dipartimento di Scienze Giuridiche
Sapienza Università di Roma
lorenzo.serafinelli@uniroma1.it

⁹¹ Trib. Civ., Roma, sez. II, sent. 26 febbraio 2024, n. 35542, 13: benché la sentenza non lo specifichi, va da sé che il diritto soggettivo a cui si riferisce è di tipo risarcitorio, rimanendo evidentemente ferma la possibilità di potersi dolere di un cattivo esercizio del potere legislativo, ad esempio, stimolando il giudice a sollevare in via incidentale la questione di costituzionalità, etc.

⁹² Cfr. asud.net/campagna/giudizio-universale/, nella sezione del sito eloquentemente rubricata "In appello per invertire il processo".

