

Cambiamento climatico e diritti umani: la “storica” sentenza della Corte EDU nel caso *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*

Grazia Eleonora Vita

Dottoranda in Scienze giuridiche, Università di Bologna

1. Premessa

Lo scorso 9 aprile la Corte Europea dei Diritti dell’Uomo (“Corte EDU” o la “Corte”) si è pronunciata per la prima volta sugli obblighi degli Stati derivanti dalla Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo (“CEDU” o la “Convenzione”) nel contesto del cambiamento climatico nel caso [*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*](#)¹. Data l’importanza della questione, il caso era stato devoluto alla Grande Camera il 26 aprile 2022 insieme ad altri due ricorsi, [*Carême c. Francia*](#)² e [*Duarte Agostinho e altri c. Portogallo e altri 32 Stati*](#)³, questi ultimi poi dichiarati entrambi inammissibili.

L’associazione *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* (“Anziane per la protezione del clima”), costituita da un gruppo di oltre 2000 donne ultrasessantenni, e quattro donne, individualmente, hanno avviato la causa per la prima volta nel 2016 di fronte al Tribunale amministrativo federale svizzero. In particolare, le ricorrenti hanno accusato le autorità competenti di aver violato i loro diritti umani non garantendo il rispetto e, quindi, il raggiungimento da parte della Svizzera dell’obiettivo previsto dall’Accordo di Parigi: mantenere l’aumento della temperatura media globale ben al di sotto di 2°C rispetto ai livelli preindustriali e proseguire gli sforzi per limitarlo a 1,5°C. Contestavano, dunque, la violazione dell’art. 10 (Diritto alla vita) e degli articoli 73 e 74 (rispettivamente, principio di sostenibilità e di protezione dell’ambiente) della Costituzione svizzera, nonché degli articoli 2 (Diritto alla vita) e 8 (Diritto al rispetto della vita privata e familiare) della CEDU.

Il ricorso è stato dapprima respinto nel 2018⁴ e, successivamente, nel 2020⁵. Pertanto, il 26 novembre 2020, avendo esaurito i ricorsi interni disponibili in Svizzera ai sensi dell’art. 35 CEDU, le ricorrenti si sono rivolte alla Corte di Strasburgo. Oltre a lamentare la violazione dei già menzionati articoli 2 e 8, le ricorrenti hanno anche invocato il diritto ad un equo processo ai sensi dell’art. 6 e, infine, il diritto ad un rimedio effettivo ai sensi dell’art. 13, dal momento che le corti svizzere non sono nemmeno entrate nel merito del loro ricorso. Ebbene, la Corte di Strasburgo ha reso una decisione epocale, stabilendo che la Svizzera ha violato i diritti fondamentali invocati dalle ricorrenti mancando di raggiungere gli obiettivi nazionali di riduzione delle emissioni di gas serra e di adottare delle misure di mitigazione adeguate per il futuro.

¹ Corte EDU, decisione del 9 aprile 2024, ricorso n. 53600/20.

² Corte EDU, decisione del 9 aprile 2024, ricorso n. 7189/21.

³ Corte EDU, decisione del 9 aprile 2024, ricorso n. 39371/20.

⁴ Tribunale amministrativo federale svizzero, I sez., decisione n. A-2992/2017 del 27 novembre 2018.

⁵ Corte Suprema Federale della Svizzera, I Corte di Diritto pubblico, decisione n. 1C_37/2019 del 5 maggio 2020.

Richiamandosi alla propria giurisprudenza sul rapporto tra diritti umani e ambiente, la Corte ha fornito un'interpretazione estensiva circa l'ambito di applicazione della Convenzione, affermando che la propria competenza sui casi in tema di cambiamento climatico non può essere esclusa per il solo fatto che il tema in questione non sia espressamente contemplato dal testo della Convenzione stessa. Non si tratta più di se, ma di come la Corte di Strasburgo deve affrontare gli impatti dei danni ambientali sul godimento dei diritti umani⁶. Verranno di seguito analizzati gli aspetti più interessanti e innovativi della sentenza.

2. L'evoluzione della nozione di “status di vittima” ex art. 34 CEDU

Uno degli elementi più interessanti dell'opera di adattamento della CEDU al contesto del cambiamento climatico riguarda sicuramente il concetto di “vittima”. La Corte, ben consapevole della portata di questa decisione, ha deciso, ragionevolmente, di regolare l'accesso dei ricorrenti in questo tipo di contenzioso. Invero, viene riconosciuto che ci sono prove scientifiche sempre più evidenti che dimostrano quanto il cambiamento climatico abbia già contribuito all'aumento della mortalità e di diverse patologie; tuttavia, è altrettanto evidente che il numero di persone potenzialmente soggette a tali rischi è indefinito⁷. Ed è proprio alla luce di tale considerazione che la Corte ha deciso di limitare i ricorsi avanzati da persone fisiche ai soli soggetti capaci di soddisfare le due seguenti condizioni: (a) la presenza di un'alta esposizione dell'individuo agli effetti negativi dei cambiamenti climatici; e (b) l'urgente necessità di garantire la protezione del ricorrente⁸.

D'altra parte, in linea con altre convenzioni internazionali, una fra tutte la Convenzione di Aarhus⁹, la Corte ha riconosciuto la legittimazione ad agire delle ONG, evidenziando come oggi tali organizzazioni si dimostrano essere, per i cittadini, le piattaforme più accessibili, se non le uniche disponibili, per fare valere i propri diritti. Pertanto, queste sono considerate dalla Corte come uno strumento rappresentativo delle istanze dei singoli, piuttosto che una forma di c.d. *actio popularis*. A tal fine, peraltro, tali associazioni dovranno: (a) essere state legittimamente costituite, e domiciliate, nella giurisdizione d'interesse o, al più, essere legittimate ad agire in tale giurisdizione; (b) essere in grado di dimostrare di perseguire uno scopo specifico; e (c) essere realmente qualificate e rappresentative degli interessi dei propri associati o di altri soggetti altrettanto esposti alle minacce del cambiamento climatico¹⁰. Merita sottolineare come, soddisfatti tali requisiti, le ONG saranno legittimate ad agire anche nel caso in cui i membri non possiedano individualmente i presupposti per lo status di vittima.

Alla luce di questi chiarimenti, la Corte ha ritenuto legittimata ad agire solo l'associazione e non le quattro donne ricorrenti, in quanto le stesse avrebbero dovuto dimostrare la presenza delle circostanze di cui sopra. La scelta di limitare, in questo

⁶ Corte EDU, decisione del 9 aprile 2024, ricorso n. 53600/20, par. 451.

⁷ Ivi, par. 478.

⁸ Ivi, par. 487.

⁹ Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, 25 giugno 1998, 2161 UNTS, 447.

¹⁰ Corte EDU, decisione del 9 aprile 2024, ricorso n. 53600/20, par. 502.

contesto, il concetto di “vittima” è stata sicuramente ponderata e volta a prevenire l’eventuale indiscriminata proposizione di futuri ricorsi generalizzati. Tuttavia, ci si potrebbe chiedere quanto veramente siano diverse le vittime del contenzioso climatico dalle vittime dei casi di inquinamento ambientale già analizzati dalla Corte, nei quali le circostanze lamentate dai singoli ricorrenti, non molto diverse da quelle evidenziate nel caso di specie, sono state ritenute sufficienti a qualificarli come “vittime”¹¹.

3. Gli obblighi positivi degli Stati

Ritenuto il ricorso ammissibile, la Corte è entrata nel merito delle questioni sollevate dalle ricorrenti. Innanzitutto, è stato espressamente affermato che gli effetti negativi del cambiamento climatico rappresentano una seria minaccia al godimento dei diritti umani garantiti dalla Convenzione. Gli Stati devono essere considerati consapevoli di tale circostanza ed in grado di adottare misure per affrontare adeguatamente il problema¹². Alla luce di queste premesse, la Corte si è pronunciata sugli obblighi derivanti dall’art. 8 CEDU, ritenendoli assorbenti rispetto alle pretese fondate sull’art. 2. Conformemente agli obblighi internazionali in materia di cambiamento climatico e alle fondate prove scientifiche presentate, di cui la Corte ha sottolineato la rilevanza, gli Stati devono adottare tutte le misure necessarie a prevenire l’aumento delle concentrazioni di gas serra nell’atmosfera e l’innalzamento della temperatura media globale, i quali danneggerebbero irreversibilmente i diritti di ogni individuo¹³. La Corte fa addirittura riferimento al concetto di “carbon neutrality”, dando prova dello studio sotteso alla comprensione del contesto tecnico-scientifico¹⁴.

Solo adottando ed attuando effettivamente tali misure, gli Stati Parte potranno ritenere adempiuti i propri obblighi *ex art. 8 CEDU*. Le autorità nazionali dovranno quindi agire tempestivamente, in modo adeguato e coerente¹⁵. È interessante sottolineare come la Corte accordi un ristretto margine di discrezionalità agli Stati nell’impostazione degli obiettivi, mentre uno ampio per quanto riguarda la scelta dei mezzi per realizzare tali obiettivi, nel rispetto della dottrina della separazione dei poteri¹⁶. Nel complesso, gli standard che le autorità nazionali sono chiamati a rispettare non sono così stringenti, ma non per questo da sottovalutare. La Corte ha ideato delle vere e proprie linee guida per le autorità competenti: le misure devono prevedere dei “carbon target”, degli obiettivi intermedi e dei percorsi specifici in base al settore interessato e, infine, delle scadenze e degli aggiornamenti periodici per monitorare il rispetto degli obiettivi di riduzione assegnati¹⁷.

¹¹ Si veda, ad esempio, *Fadeyeva c. Russia*, Corte EDU, decisione del 9 giugno 2005, ricorso n. 55723/00, par. 44 ss. Sul punto, A. SAVARESI, L. NORDLANDER, M. WEWERINKE-SINGH, *Climate Change Litigation before the European Court of Human Rights: A New Dawn*, in *Blog - The Global Network for Human Rights and the Environment*, 2024.

¹² Corte EDU, decisione del 9 aprile 2024, ricorso n. 53600/20, par. 437.

¹³ Ivi, par. 546.

¹⁴ Ivi, paragrafi 543, 547, 550.

¹⁵ Ivi, par. 548.

¹⁶ Ivi, par. 549.

¹⁷ Ivi, par. 550.

Tenuto conto di queste premesse, la Corte ha ritenuto la Svizzera in violazione dei propri obblighi: il Governo elvetico non è riuscito a tratteggiare un quadro normativo adeguato, ed un relativo “carbon budget” (“[bilancio di CO2](#)”), né a rispettare gli obiettivi che si era fissato precedentemente in termini di riduzione delle emissioni.

4. Il ruolo delle corti nazionali

Per quanto attiene alle ulteriori censure sollevate dalle ricorrenti, la Corte si è soffermata sull’art. 6 CEDU in tema di diritto ad un equo processo. La Corte ha sottolineato il ruolo preminente rivestito dalle corti nazionali nell’ambito del contenzioso climatico. Sono infatti le corti interne le prime autorità che devono promuovere e garantire il rispetto degli obblighi derivanti dalla Convenzione, soprattutto quando le vie legali esperibili dagli individui sono circoscritte. La Corte ha quindi ritenuto che le autorità giudiziarie svizzere, rigettando il ricorso senza essere entrate nel merito o aver fornito alcuna motivazione convincente a tal proposito, hanno inevitabilmente compromesso il diritto ad un equo processo delle ricorrenti¹⁸.

Se da un lato, la Corte di Strasburgo ha ribadito che i tribunali non possono sostituirsi alle autorità legislative, dall’altro, ha reclamato a “gran voce” il loro ruolo di guardiani dello Stato di diritto e del processo democratico, che non può esaurirsi nella mera fase elettorale¹⁹. Le autorità giudiziarie devono, quindi, monitorare e garantire che gli Stati rispettino i propri obblighi. Nel caso di specie, gli Stati dovrebbero, quantomeno, ottemperare agli obblighi derivanti dai trattati sul cambiamento climatico da loro stessi ratificati²⁰. A questo proposito, è bene sottolineare che la decisione della Corte è di mero carattere dichiarativo poiché, tenuto conto della complessità della materia e del margine di apprezzamento accordato agli Stati, sarà la Svizzera stessa a decidere quali saranno le migliori misure da adottare per realizzare gli obiettivi illustrati²¹.

È stato da taluni evidenziato che la completa mancanza di un quadro normativo in materia climatica rappresenta una peculiarità dello Stato svizzero, dal momento che gli Stati membri dell’Unione Europea, tra gli altri, hanno già attuato una politica climatica apparentemente strutturata²². Tale constatazione non deve però limitare e sminuire la portata di quanto affermato dalla Corte di Strasburgo. Invero, nonostante questa sentenza sia vincolante solo per la Svizzera, essa rappresenta una pietra miliare nella giurisprudenza della Corte. Tale decisione – stabilendo che il mancato rispetto di obiettivi in ambito climatico e di piani credibili per la riduzione delle emissioni costituisce una chiara violazione dei diritti fondamentali tutelati dalla Convenzione – è destinata ad influenzare non solo i casi pendenti²³ e futuri di fronte alla stessa, ma anche e, soprattutto,

¹⁸ Ivi, paragrafi 629-640.

¹⁹ Ivi, par. 412.

²⁰ Ivi, par. 420.

²¹ Ivi, par. 656.

²² Sul punto si veda O. W. PEDERSEN, *Climate Change and the ECHR: The Results Are In*, in *EJIL:Talk! Blog of the European Journal of International Law*, 2024.

²³ *Uricchio c. Italia e altri 31 Stati, De Conto c. Italia e altri 32 Stati, Müllner c. Austria, Greenpeace Nordic e altri c. Norvegia, The Norwegian Grandparents’ Climate Campaign e altri c. Norvegia, Soubeste e altri c. Austria, Engels c. Germania*.

la giurisprudenza delle corti interne degli Stati membri del Consiglio d'Europa. Ma non solo, basti pensare al recente parere consultivo reso dal Tribunale Internazionale del Mare ("TIDM")²⁴ o a quello che verrà prossimamente reso dalla Corte Interamericana dei diritti umani²⁵.

Da ultimo, spetterà alla Corte Internazionale di Giustizia ("CIG"), nel procedimento consultivo ancora in corso, a chiarire, eventualmente, gli obblighi internazionali degli Stati in tema di cambiamento climatico²⁶.

Giugno 2024

²⁴ TIDM, *Richiesta di parere consultivo presentata dalla Commissione dei piccoli Stati insulari sui cambiamenti climatici e il diritto internazionale*, parere consultivo, 21 maggio 2024. V. il commento di A. PRETI, *Osservazioni in merito al parere consultivo del Tribunale Internazionale per il Diritto del Mare sugli obblighi degli Stati in materia di cambiamento climatico*, in questo Osservatorio, giugno 2024, consultabile su www.osorin.it.

²⁵ Corte Interamericana dei diritti umani, *Richiesta di parere consultivo sulla portata degli obblighi statali in relazione al cambiamento climatico presentata da Cile e Colombia*, 9 gennaio 2023.

²⁶ CIG, *Richiesta di parere consultivo sugli obblighi internazionali degli Stati in materia di cambiamento climatico presentata dall'Assemblea Generale ONU*, risoluzione A/77/L.58, 29 marzo 2023.