IL CONTENZIOSO CLIMATICO NAZIONALE E INTERNAZIONALE: QUESTIONI APERTE E NUOVE TENDENZE

Atti del Convegno tenutosi presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Siena l'11 novembre 2024

a cura di

Ornella Feraci

FIRENZE UNIVERSITY PRESS

USiena PRESS

STRUMENTI DEL DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA DI SIENA
ISSN 3035-5656 (PRINT) | ISSN 3035-5842 (ONLINE)
– 8 –

STRUMENTI DEL DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA DI SIENA

Editor-in-Chief

Mario Perini, University of Siena, Italy

Scientific Board

Gian Domenico Comporti, University of Siena, Italy
Mauro Guerrini, University of Florence, Italy
Stefania Ninatti, University of Milano-Bicocca, Italy
Andrea Pisaneschi, University of Siena, Italy
Emanuele Stolfi, University of Siena, Italy

Il contenzioso climatico nazionale e internazionale: questioni aperte e nuove tendenze

Atti del Convegno tenutosi presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Siena l'11 novembre 2024

a cura di
Ornella Feraci

FIRENZE UNIVERSITY PRESS | USIENA PRESS
2026

Il contenzioso climatico nazionale e internazionale: questioni aperte e nuove tendenze : atti del Convegno tenutosi presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Siena l'11 novembre 2024 / a cura di Ornella Feraci. – Firenze : Firenze University Press ; Siena : USiena PRESS, 2026.
(Strumenti del Dipartimento di Giurisprudenza di Siena ; 8)

https://books.fupress.com/isbn/9791221510904

ISSN 3035-5656 (print)
ISSN 3035-5842 (online)
ISBN 979-12-215-1089-8 (Print)
ISBN 979-12-215-1090-4 (PDF)
ISBN 979-12-215-1091-1 (ePUB)
ISBN 979-12-215-1092-8 (XML)
DOI 10.36253/979-12-215-1090-4

Graphic design: Alberto Pizarro Fernández, Lettera Meccanica SRLs

La pubblicazione è stata possibile grazie al contributo specifico dell'Università di Siena per il supporto all'Open Access e a fondi del Dipartimento di Giurisprudenza.

Peer Review Policy
Peer-review is the cornerstone of the scientific evaluation of a book. All FUP - USiena PRESS's publications undergo a peer-review process by external experts under the responsibility of the Editorial Board and the Scientific Boards of each series (DOI 10.36253/fup_best_practice.3).

Referee List
In order to strengthen the network of researchers supporting FUP - USiena PRESS's evaluation process, and to recognise the valuable contribution of referees, a Referee List is published and constantly updated on FUP - USiena PRESS's website (DOI 10.36253/fup_referee_list).

USiena PRESS Editorial Board
Roberta Mucciarelli (President), Guido Badalamenti, Federico Barnabè, Paola Bernardini, Massimiliano Guderzo, Federico Rossi, Simona Saponara, Marta Bellucci (Managing Editor).

Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

The online digital edition is published in Open Access on www.fupress.com.

Content license: except where otherwise noted, the present work is released under Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International (CC BY-SA 4.0: https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode). This license allows you to share any part of the work by any means and format, modify it for any purpose, including commercial, as long as appropriate credit is given to the author, any changes made to the work are indicated, derivative works are licensed under the same license and a URL link is provided to the license.

Metadata license: all the metadata are released under the Public Domain Dedication license (CC0 1.0 Universal: https://creativecommons.org/publicdomain/zero/1.0/legalcode).

© 2026 Author(s)

Published by Firenze University Press and USiena PRESS

Powered by Firenze University Press
Università degli Studi di Firenze
via Cittadella, 7, 50144 Firenze, Italy
www.fupress.com

This book is printed on acid-free paper
Printed in Italy

Sommario

Introduzione 7
Ornella Feraci

Indirizzi di saluto 9
Mario Perini

I SEZIONE
IL CONTENZIOSO CLIMATICO INTERNAZIONALE

Introduzione 13
Laura Pineschi

Corti internazionali e cambiamento climatico: sfide e prospettive 21
Riccardo Pavoni

La sentenza *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e al. c. Svizzera:* considerazioni sul rapporto tra politica e Corti 29
Valeria Piergigli

Il contenzioso climatico orizzontale: questioni internazionalprivatistiche sulla legge applicabile 49
Ornella Feraci

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

Ornella Feraci (edited by), *Il contenzioso climatico nazionale e internazionale: questioni aperte e nuove tendenze. Atti del Convegno tenutosi presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Siena l'11 novembre 2024*, © 2026 Author(s), CC BY-SA 4.0 published by Firenze University Press and USiena PRESS, ISBN 979-12-215-1090-4, DOI 10.36253/979-12-215-1090-4

II SEZIONE
IL CONTENZIOSO CLIMATICO NAZIONALE: PROSPETTIVE PRIVATISTICHE

Il contenzioso climatico nel prisma delle nuove generazioni 65
Barbara Pozzo

Interessi e valori nella grande società azionaria: la *corporate sustainability due diligence directive* (CSDD) e l'approccio europeo al capitalismo sostenibile 71
Iacopo Donati

Responsabilità per danno climatico e rimedi civilistici: l'apporto della comparazione giuridica 81
Alessandro Palmieri

Il contenzioso climatico in Italia prima e dopo l'intervento delle Sezioni Unite (Cass. sez. un. 21 luglio 2025 n. 20381) 89
Giuliano Scarselli

Clima e diritto privato: tendenze giurisprudenziali attuali 107
Gianluca Navone

Clima e diritto privato: aspetti rimediali 113
Chiara Angiolini

III SEZIONE
IL CONTENZIOSO CLIMATICO NAZIONALE: PROSPETTIVE PUBBLICISTICHE

Contenzioso climatico e separazione dei poteri 123
Filippo Donati

Origini e sviluppi del costituzionalismo ecologico: uno sguardo comparato 129
Giammaria Milani

Contenzioso climatico, potere e giurisdizione amministrativa 137
Simone Lucattini

La disciplina degli eco-delitti nella Direttiva UE 2024/1203 147
Dario Micheletti

Evoluzione normativa e dei modelli di configurazione dei reati ambientali 153
Dario Guidi

Note sugli autori 163

La sentenza *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e al. c. Svizzera:* considerazioni sul rapporto tra politica e Corti

Valeria Piergigli

Abstract: The paper deals with the ECHR's *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et al. v. Switzerland* judgment, with regard to the principle of separation of powers, i.e. the role of policy makers and judges in climate issues. The decision constitutes a leading case and recognizes the existence of a double margin of appreciation for political actors in climate matters, depending on the consideration of the objectives or the means to achieve them. In other words, the States' appreciation is not unlimited, and judges (including the ECHR) have a complementary role with respect to the decision-making process in constitutional democracies, also in accordance with the recommendations of the so-called Venice Commission in the matters of democracy, human rights and the rule of law.

Keywords: climate litigation, separation of powers, European Court of Human Rights

Sommario: 1. Introduzione. Chi decide in materia climatica?, 29; 2. Il contenzioso climatico e il principio di separazione dei poteri: cenni comparati, 32; 3. Il caso *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e al. c. Svizzera*: separazione dei poteri non equivale a libertà illimitata del decisore politico, 35; 4. La reazione delle istituzioni svizzere alla pronuncia della Corte, 41; 5. Il possibile impatto della sentenza *KlimaSeniorinnen* sulle giurisdizioni nazionali, 42; 6. Conclusioni: la democrazia costituzionale e il ruolo 'complementare' degli organi giurisdizionali, 43; Riferimenti bibliografici, 46.

1. Introduzione. Chi decide in materia climatica?

Chi decide in materia climatica? Fin dove arriva la discrezionalità degli Stati (*rectius:* dei *policy-makers*) e fin dove può spingersi il controllo giurisdizionale? Quali vincoli incontrano legislatori e giudici? Che ruolo riveste, in questo scenario, la Corte europea dei diritti dell'uomo a garanzia dei diritti sanciti nella CEDU?

Tra i profili esaminati dalla *Grand Chamber* della Corte di Strasburgo nella sentenza in commento (9 aprile 2024, ric. n. 53600/20), un posto centrale è quello occupato dal principio della separazione dei poteri, un principio cardine del costituzionalismo liberal-democratico che costituisce il filo rosso nel *legal reasoning* del giudice europeo. Riflettere su questo profilo significa, in sostanza, interrogarsi sulla tenuta della democrazia e della *rule of law* di fronte alla grande sfida del cambiamento climatico del pianeta. Non una novità, in effetti.

Già la gestione dell'emergenza sanitaria da Covid-19 aveva rappresentato uno stress test per gli ordinamenti di democrazia consolidata sotto moltepli-

Valeria Piergigli, University of Siena, Italy, valeria.piergigli@unisi.it

Referee List (DOI 10.36253/fup_referee_list)
FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

Valeria Piergigli, *La sentenza* Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e al. c. Svizzera*: considerazioni sul rapporto tra politica e Corti* , © Author(s), CC BY-SA 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-1090-4.07, in Ornella Feraci (edited by), *Il contenzioso climatico nazionale e internazionale: questioni aperte e nuove tendenze. Atti del Convegno tenutosi presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Siena l'11 novembre 2024*, pp. 29-47, 2026, published by Firenze University Press and USiena PRESS, ISBN 979-12-215-1090-4, DOI 10.36253/979-12-215-1090-4

ci punti di vista, compreso il protagonismo assunto, pressoché ovunque, dagli organi esecutivi e dai loro vertici, cui si era accompagnata la contestuale emarginazione delle assemblee rappresentative. Anche in quel frangente si era ragionato, sia in sede istituzionale che nel dibattito scientifico, della opportunità di derogare, sia pure temporaneamente, ai principi della separazione dei poteri, di legalità e dello stato di diritto[1]. E ancora, sono a tutti note le vicende che, in Italia, vedono contrapposti da qualche tempo – anche con toni aspri – il governo e la magistratura, ad esempio, in relazione alla legittimità del trattenimento dei migranti in Albania, alla individuazione dei c.d. Paesi sicuri nei quali disporre il rimpatrio dei migranti irregolari e al rapporto, sul tema, tra diritto interno e diritto dell'Unione europea[2]. Di primo acchito, si potrebbe essere indotti a ritenere che la gestione delle emergenze – come nel linguaggio comune sono (o sono state) etichettate quelle sanitaria, migratoria, climatica – tenda, quasi in maniera inevitabile, a forzare le regole esistenti e a introdurre regimi provvisori, emergenziali appunto, allo scopo di proteggere diritti o valori ritenuti preminenti (salute, sicurezza) e messi a rischio per effetto di circostanze straordinarie di diversa natura e intensità. A ben vedere, quella migratoria e quella climatica non sono propriamente situazioni emergenziali. Piuttosto, trattasi di fenomeni ciclici o di cambiamenti strutturali, che richiedono interventi (diventati) urgenti da parte delle pubbliche autorità e della società tutta[3]. Per quanto in questa sede

[1] Per una analisi, dettagliata e critica, della gestione dell'emergenza sanitaria nel diritto comparato, cfr. Vedaschi (ed.) 2024.

[2] Il tema della separazione dei poteri e, in particolare, della separazione tra potere politico e ordine giudiziario è tornato di recente in considerazione a proposito della condanna del governo italiano al risarcimento dei danni non patrimoniali patiti dai migranti trattenuti a bordo della nave Diciotti dal 16 al 25 agosto 2018. La Corte di Cassazione (Sezioni Unite civili, ord. n. 5992 del 6/3/2025) ha infatti riconosciuto che il principio ordinamentale della separazione dei poteri impedisce al giudice di fare politica in luogo degli organi rappresentativi; pertanto, la politicità dell'atto è insindacabile dal giudice. Ciò premesso, ragionando sulla distinzione tra atti politici (liberi nel fine) e atti che esprimono una funzione amministrativa (sottoposti a limiti e regole di esercizio) la Corte ha osservato che «dove gli spazi della discrezionalità politica siano circoscritti da vincoli posti da norme che segnano i confini o indirizzano l'esercizio dell'azione di governo», il sindacato sul rispetto dei canoni di legalità si rivela «doveroso» (§5.1). Di conseguenza, il supremo giudice ha escluso che il trattenimento in mare per oltre dieci giorni potesse considerarsi «quale atto politico sottratto al controllo giurisdizionale», aggiungendo che le «motivazioni politiche […] non rendono […] politico un atto che è, e resta, ontologicamente amministrativo» (§5.2). E ancora, a proposito della corretta relazione tra organi politici e giurisdizionali, si veda la sentenza della CGUE, Grande Sezione, 1° agosto 2025, cause riunite C-758/24 e C-759/24, secondo cui la designazione di un Paese terzo come Paese di origine sicuro da parte di un atto legislativo deve poter essere oggetto di un controllo giurisdizionale effettivo, rilevando, in sede di rinvio pregiudiziale, che le norme italiane in materia di protezione internazionale non rispettano sul punto il diritto dell'Unione europea.

[3] Cfr., in proposito, Carducci 2021, secondo cui la situazione emergenziale del cambiamento climatico «è inedita nell'esperienza costituzionale. Non costituisce una parentesi che prima o poi si chiuderà. Prelude a un "futuro non analogo" al passato, di fronte al quale il diritto è impreparato» (p. 64). E ancora, quando si parla di emergenza climatica: «Dal punto di

interessa, in materia climatica, ad esempio, da svariati decenni la comunità internazionale si è attivata per l'individuazione di obiettivi che gli Stati dovrebbero sforzarsi di perseguire, in modo da contrastare l'inquinamento antropogenico, secondo quanto sottolineano anche i rapporti che periodicamente vengono elaborati da organismi specializzati[4].

Ebbene, con riferimento alla causa climatica in oggetto, la costruzione della difesa dello Stato convenuto in giudizio (la Svizzera) e le argomentazioni sviluppate dalla Corte rispetto alla interpretazione del principio di separazione dei poteri rivestono un particolare interesse, anche alla luce di una pronuncia di inammissibilità del Tribunale civile di Roma, di poco precedente a quella della Corte europea, e che ha interpellato le medesime categorie.

Ho esordito con degli interrogativi a cui rispondo, per il momento, con le parole della stessa Corte di Strasburgo, che mi sembrano assai eloquenti e chiare, per poi ricostruire brevemente i fatti che hanno portato alla pronuncia e svolgere alcune riflessioni di carattere più generale. Ai §§ 410 ss., si legge che la Corte riconosce l'urgenza di combattere gli effetti negativi del cambiamento climatico, come evidenziano le acquisizioni scientifiche, che nel caso in esame non sono messe in discussione né dallo Stato convenuto, né dagli Stati intervenuti. Si tratta di una questione di rilevanza globale, planetaria, strettamente legata alla protezione dei diritti fondamentali e, in modo particolare, alla tutela dei soggetti e dei gruppi sociali più vulnerabili, oltre a intrecciare concetti come quelli di sostenibilità, solidarietà e responsabilità intergenerazionale.

Fatta questa premessa, i giudici di Strasburgo riconoscono che il cambiamento climatico richiede primariamente l'azione legislativa, da realizzare in diversi ambiti materiali, un'azione che si basa su processi decisionali democratici. Si evidenzia un nesso di causalità tra tutela dei diritti e omissioni degli Stati nel controllo delle emissioni di gas serra, sebbene il 'diritto al clima' non sia esplicitato nella CEDU. In tale contesto, la Corte EDU riconosce che: «Judicial intervention, including by this Court, cannot replace or provide any substitute for the action which must be taken by the legislative and executive branches of government. However, democracy cannot be reduced to the will of the majority of the electorate and elected representatives, in disregard of the requirements of the rule of law. The remit of domestic courts and the Court is therefore comple-

vista giuridico, si è di fronte a co-emergenze fra loro interdipendenti: dunque non singoli eventi temporanei, bensì insieme di processi planetari critici; non temporanee discontinuità di funzionamento della realtà, quanto trasformazioni degenerative della realtà, ultimative e non compensabili o bilanciabili; fatti che il diritto tradizionale delle emergenze e delle necessità non è in grado di rubricare in categorie tradizionali già acquisite. Tant'è che su di essi, esso tace» (p. 61).

[4] Si fa riferimento, in particolare, ai rapporti dell'*International Panel on Climate Change* (IPCC), organismo intergovernativo costituito nel 1988 e che studia il fenomeno del riscaldamento globale. Sebbene i rapporti pubblicati non abbiano carattere giuridicamente vincolante, essi costituiscono la base scientifica per i documenti adottati dalla comunità internazionale, come l'Accordo di Parigi sul clima del 2015.

mentary to those democratic processes. The task of the judiciary is to ensure the necessary oversight of compliance with legal requirements. The legal basis for the Court's intervention is always limited to the Convention, which empowers the Court to also determine the proportionality of general measures adopted by the domestic legislature …» (§412). E prosegue: «Given the necessary primary responsibility of the legislative and executive branches … the question of who can seek recourse to judicial protection under the Convention in this context … raises wider issues of the separation of powers» (§413). Pur trovando collocazione in un punto piuttosto avanzato della pronuncia, le affermazioni riportate sono centrali nel ragionamento della Corte europea.

Dunque: contenzioso climatico (*climate litigation)* e separazione dei poteri. Il binomio è interessante non solo perché è venuto direttamente in considerazione nel giudizio in esame, ma anche perché le cause climatiche, instaurate davanti alle diverse giurisdizioni – domestiche, sovranazionali e internazionali – ammontano ormai a qualche migliaio (oltre 2600 casi nel mondo; Hildt 2024) e risultano in costante aumento. Quindi, quello pervenuto all'esame della Corte EDU non è affatto un episodio isolato. D'altra parte, per i tratti innovativi e originali che lo connotano, sia sul piano procedurale che nel merito, questo caso si appresta a diventare un *leading case* e a orientare la futura giurisprudenza sia nazionale che internazionale, senza trascurare il ruolo della Corte di Giustizia in materia[5]. Sarà così anche per i legislatori nazionali? Su questo aspetto – ossia il seguito delle pronunce di condanna degli Stati per le azioni intraprese o, più spesso, per le condotte omissive tenute – farò qualche cenno nelle conclusioni, sempre a proposito del rapporto tra organi di indirizzo politico e giudici, interni e internazionali.

2. Il contenzioso climatico e il principio di separazione dei poteri: cenni comparati

Nell'esperienza europea, la questione del cambiamento climatico è pervenuta in anni recenti al cospetto dei giudici nazionali, proponendosi così – già in ambito domestico, in diverse occasioni – il tema dei confini tra potere politico e potere giurisdizionale[6].

Uno dei casi più noti, e richiamato anche dalla Corte EDU nella decisione del 2024 (§235 ss.), è quello deciso in Olanda nel 2019 (*Urgenda Foundation c. Paesi Bassi)*. La Corte suprema – confermando quanto già disposto dalle corti inferiori – ha individuato un particolare *duty of care* in capo allo Stato, che sarebbe tenuto a proteggere i diritti dei cittadini dagli effetti pregiudizievoli del cambiamento climatico, in ossequio agli artt. 2 e 8 CEDU (diritto alla vita, ri-

[5] Sul possibile impatto della decisione *KlimaSeniorinnen* sulla futura giurisprudenza (anche) della Corte di Giustizia UE in materia climatica, cfr. Pantaleo 2024.

[6] Per una rassegna della giurisprudenza straniera precedente alla sentenza *KlimaSeniorinnen,* cfr. Ragone 2024 e Molfetta 2024. Per approfondimenti, Pozzo 2021, Pozzo 2024, Pisanò 2022. La legislazione e la giustizia climatica nel mondo sono reperibili nel database *Climate Change Laws of the World* (https://climate-laws.org/).

spetto della vita privata e familiare), nonché all'art. 21 Cost. olandese (dovere statale di proteggere l'ambiente) e ad altre disposizioni civilistiche in materia di responsabilità extracontrattuale. In quella circostanza, la Corte suprema non riscontrava alcuna violazione del principio della separazione dei poteri – che pure lo Stato convenuto aveva invocato per negare la giustiziabilità delle scelte politiche in tale settore – e condannava l'Olanda a ridurre del 25% rispetto ai livelli del 1990 le emissioni atmosferiche di CO_2 entro la fine del 2020 e del 40% entro il decennio successivo. Il verdetto era pronunciato in conformità alla normativa interna e agli impegni internazionali assunti dall'Olanda (oltre alla CEDU, la Convenzione quadro ONU sui cambiamenti climatici del 1992 e l'Accordo di Parigi sul clima del 2015), mentre era rimessa alla discrezionalità dei decisori politici l'individuazione delle misure più idonee per il raggiungimento di quegli obiettivi. In sostanza, l'indicazione giudiziale di un obiettivo di riduzione delle emissioni non era ritenuta lesiva del principio di separazione dei poteri, in quanto lasciava a governo e parlamento la scelta di individuare le misure concrete per raggiungerlo. Come si avrà modo di osservare più avanti, si trattava di una posizione analoga a quella che sarebbe stata espressa, forse con maggiore perentorietà, nel 2024 dalla Corte EDU. A seguito della pronuncia, nel 2019 il parlamento olandese ha adottato una fra le più avanzate leggi sul clima (*Klimaatwet)*, a dimostrazione che la leale collaborazione tra le istituzioni (politiche e giurisdizionali) può portare a esiti assai soddisfacenti. Diversamente dal caso olandese, va ricordato che le Corti di altri Paesi, come quelle di Norvegia e Repubblica ceca, avevano invece escluso rispettivamente nel 2020 (*Greenpeace Nordic Ass'n v. Ministry of Petroleum and Energy) e* nel 2023 (*Klimatická žaloba ČR v. Czech Republic),* sulla base della giurisprudenza europea allora disponibile, la configurazione di un'obbligazione specifica in materia climatica ai sensi degli artt. 2 e 8 CEDU.

Un altro caso altrettanto noto è il c.d. *Affaire du Siècle,* sul quale si è espresso il Tribunale amministrativo di Parigi nel 2021 (*Oxfam France e al. c. Francia)*: ancora una volta, il giudice individuava in capo allo Stato un preciso dovere di lotta alle alterazioni climatiche, dovere che era stato disatteso arrecando così un pregiudizio ecologico ai ricorrenti. Ciò che determinava la condanna del governo per inadempimento climatico a un risarcimento danni. Sempre nel 2021, il Consiglio di Stato ha condannato lo Stato francese alla adozione di tutte le misure necessarie per ridurre le emissioni di gas serra e ad agire contro il cambiamento climatico (*Commune de Grande-Synthe c. Francia).*

Va poi ricordata la decisione del Tribunale costituzionale federale tedesco del 2021 (*Neubauer e al. c. Germania),* che ha dichiarato la parziale incostituzionalità, per contrasto con l'art. 20a della Legge fondamentale tedesca, della legge sulla protezione del clima del 2019, nella parte in cui non perseguiva adeguatamente gli obiettivi di riduzione delle emissioni di anidride carbonica dal 2031 in avanti. Il giudice costituzionale ha riconosciuto il fondamento internazionale del dovere di diligenza gravante sullo Stato e ha sancito che i doveri sanciti nell'art. 20a della Legge fondamentale tedesca costituiscono un vincolo per il legislatore, tenuto al rispetto del principio di proporzionalità anche nella

prospettiva intergenerazionale. In sintesi, il governo non aveva adottato, a giudizio del Tribunale costituzionale, le misure necessarie per prevenire gli effetti dannosi del cambiamento climatico. Tuttavia, il Tribunale non si spingeva a fissare azioni specifiche di riduzione, per evitare ingerenze nella sfera del decisore politico. Interessante, anche alla luce di quanto si dirà in sede conclusiva, è il fatto che il legislatore tedesco si sia prontamente attivato per la riforma della legge sul clima, dimostrando in tal modo la volontà di ottemperare alla sentenza.

In senso analogo, si è mossa nel 2023 la Corte d'appello di Bruxelles (*VZW Klimaatzaak c. Belgio)* che, ancora sulla base degli artt. 2 e 8 CEDU, ha condannato le autorità belghe (Stato, regione fiamminga e regione di Bruxelles-Capitale) a ridurre le emissioni di gas serra del 55% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030, dimostrando così che un giudice può stabilire determinati obiettivi senza violare il principio della separazione dei poteri, purché non si sostituisca alle autorità politiche nella determinazione dei mezzi per porre rimedio alle violazioni.

Di diverso tenore sono le pronunce di giudici nazionali che hanno dichiarato, invece, l'inammissibilità dei ricorsi presentati, proprio ai fini della salvaguardia del principio di separazione dei poteri: il caso *A Sud e al. c. Italia,* noto come Giudizio universale e deciso dal Tribunale civile di Roma nel 2024, è emblematico in proposito[7]. Pochi mesi prima della decisione *KlimaSeniorinnen,* il giudice romano aveva dichiarato l'inammissibilità della questione sottoposta da alcune associazioni e singoli cittadini in ragione della inadeguatezza dell'azione statale nella lotta al cambiamento climatico. Veniva riscontrato il difetto assoluto di giurisdizione, in quanto le determinazioni in materia climatica sarebbero di competenza del parlamento e del governo, restando preclusa qualsiasi interferenza ad opera della magistratura. Più precisamente, il giudice civile ha ritenuto che «le decisioni relative alle modalità e i tempi di gestione del fenomeno del cambiamento climatico antropogenico […] rientrano nella sfera di attribuzione degli organi politici e non sono sanzionabili nell'odierno giudizio», pena la «violazione di un principio cardine dell'ordinamento rappresentato dal principio di separazione dei poteri» (p. 12 sentenza). Se è condivisibile il carattere insindacabile delle 'modalità', che possono essere discrezionalmente prescelte dai soggetti politici per affrontare in maniera efficace le questioni climatiche, il medesimo assunto non convince in relazione ai 'tempi', che devono invece essere osservati per la realizzazione delle misure così individuate. Ma soprattutto non può andare esente dal controllo giurisdizionale – e dall'eventuale accerta-

[7] Trib. ord. Roma, II sez. civ., n. 3552 del 26 febbraio 2024. Il caso era stato introdotto nel 2021 al fine di far accertare la responsabilità extracontrattuale dello Stato italiano per inadempimento dell'obbligo di protezione derivante, tra gli altri, dagli artt. 2 e 8 CEDU. La difesa statale ha lamentato una «inammissibile intrusione del potere giudiziario nell'ambito delle competenze del Parlamento e del Governo, con ciò violando il superiore principio della separazione dei poteri». Si attende l'esito del giudizio di secondo grado; ad ogni modo, è difficile escludere che la Corte d'appello non tenga in considerazione la sentenza *KlimaSeniorinnen. P*er i primi commenti, cfr. Albanese 2024; Molfetta 2024; Jacinto 2024a; Cecchi 2024; Palombino 2024; Mazza 2024.

mento della responsabilità statale – la violazione di un 'obbligo di risultato' (la riduzione delle emissioni) che l'Italia, come molti altri Paesi, ha deciso di perseguire mediante la sottoscrizione di specifici impegni internazionali. A questo proposito, resta da chiarire se il sistema civilistico italiano offra o meno i rimedi necessari, in termini di azioni e responsabilità, alla protezione di un supposto diritto umano al clima o a un 'clima stabile e sicuro', come si legge nella pronuncia del Tribunale di Roma, che nel nostro ordinamento, allo stato attuale, non troverebbe collocazione[8].

Vale la pena anticipare che il governo italiano sarebbe intervenuto nella causa *KlimaSeniorinnen* proprio per sostenere l'insindacabilità delle scelte politiche nazionali, in ossequio alla separazione dei poteri: posizione che, come si vedrà, veniva rigettata dalla Corte EDU.

3. Il caso *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e al. c. Svizzera*: separazione dei poteri non equivale a libertà illimitata del decisore politico

Si tratta ora di mettere a fuoco il rapporto – e l'equilibrio – tra potere politico e magistratura come affrontato nella sentenza *KlimaSeniorinnen*[9].

Una breve ricostruzione dei fatti. Dopo aver esperito tutti i gradi interni di giudizio[10], nel 2020 promuovevano ricorso alla Corte EDU l'Associazione *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* ('Anziane per il clima') e, a titolo individuale, quattro associate. Quella in parola è un'associazione senza scopo di lucro di diritto svizzero, alla quale aderiscono oltre 2000 donne ultrasessantacinquenni. I ricorsi invocavano diversi articoli della CEDU e lamentavano la mancata adozione da parte della Svizzera di misure adeguate a contrastare gli effetti del riscaldamento del pianeta, omissioni che avrebbero determinato una serie di conseguenze negative sulle loro condizioni di vita e sulla loro salute. Più precisamente, oggetto di contestazione era la legge federale sulla riduzione delle emissioni di CO_2 del 2020, respinta dal corpo elettorale per via referendaria a giugno 2021. Successivamente, la c.d. legge sul clima, definitivamente approvata nel 2022[11], veniva confermata con referendum popolare a giugno 2023, ma questo non ne comportava l'immediata entrata in vigore, sostanzialmente a causa dell'inerzia degli organi di indirizzo politico, come avrebbe evidenziato chiaramente la Corte nel corso del giudizio.

[8] Così, interrogativamente, Jacinto 2024.

[9] Sulla pronuncia numerosi sono i commenti della dottrina. Cfr., senza pretesa di esaustività: Grasso, Stevanato 2024; Carducci 2024; Severino 2024; Jacinto 2024; Gallarati 2024; Sartoretti 2024; Di Martino 2024; Gallarini 2024; Pisillo Mazzeschi 2024; Acconciamessa 2024; Ragni 2024; Stoyanova 2024; Blattner 2024; Guarna Assanti 2024. Cfr., inoltre, anche se di poco precedente alla sentenza della Corte di Strasburgo qui commentata, Osti 2023.

[10] Si ricorda che i procedimenti erano stati avviati presso i giudici nazionali nel 2016.

[11] FF 2022 2403 *Loi fédérale sur les objectifs en matière de protection du climat, sur l'innovation et sur le renforcement de la sécurité énergétique.*

Sul piano procedurale, rileva il fatto che le sezioni della Corte, cui il caso in parola – così come altri due casi affini – era stato originariamente assegnato, hanno rinunciato alla giurisdizione in favore della *Grand Chamber* composta da 17 giudici. La Grande Camera non ha riunito le cause, ma le ha decise, separatamente, lo stesso giorno (9 aprile 2024). Il trasferimento dalle sezioni alla Grande Camera si realizza allorché una causa pendente sollevi una questione grave relativa all'interpretazione della CEDU o dei suoi protocolli (art. 72 regolamento della Corte), fatto questo che si era concretizzato proprio nelle situazioni ora richiamate[12].

Diversi gli aspetti di novità nel giudizio della Grande Camera. Sotto il profilo processuale, è sufficiente in questa sede ricordare che la Corte ha riconosciuto (a maggioranza di 16 a 1) la sola legittimazione della Associazione. Non si può tuttavia fare a meno di sottolineare, proprio per l'impatto sul principio della separazione dei poteri, l'osservazione della Corte a proposito della negazione del c.d. *locus standi* alle quattro ricorrenti a titolo individuale: secondo i giudici, consentire un accesso generalizzato alla giustizia (ossia a prescindere dalla dimostrazione di essere personalmente e direttamente esposti a rischi elevati di subire danni per effetto del cambiamento climatico: c.d. *actio popularis)* equivarrebbe ad alterare – questo sì – il principio costituzionale della separazione dei poteri, in quanto lo strumento giudiziario risulterebbe utilizzato in astratto e non in concreto, andando a incidere sulle politiche generali dello Stato eventualmente convenuto in giudizio. In proposito, la Corte rileva come «in the climate-change context, everyone may be, one way or another and to some degree, directly affected, or at a real risk of being directly affected, by the adverse effects of climate change» (§483). E allora: «If the circle of "victims" […] actually or potentially adversely affected is drawn in a wide-ranging and generous manner, this would risk disrupting national constitutional principles and the separation of powers by opening broad access to the judicial branch as a means of prompting changes in general policies regarding climate change. If, on the other hand, this circle is drawn too tightly and restrictively, there is a risk that even obvious deficiencies or dysfunctions in government action or democratic processes could lead to the Convention rights of individuals and groups of individuals being affected without them any judicial recourse before the Court […] The need to ensure, on the one hand, effective protection of the Convention rights, and, on the other hand, that the criteria for victim status do not slip into *de facto* admission of *actio popularis i*s particularly acute in the present context» (§484).

Nel merito, il giudice europeo ha in larga parte accolto i motivi dei ricorsi[13]. Per giungere a questo risultato, si è concentrato, in particolare, su due disposi-

[12] Il riferimento è alle cause *Carême c. Francia* e *Duarte Agostinho e al. c. Portogallo e altri 32 Stati,* che vertevano anch'esse sulla rilevanza delle cause climatiche e sulla indifferibilità di azioni statali adeguate. Le due cause si concludevano con pronunce di inammissibilità. In dottrina, tra gli altri: Sartoretti 2024; Gallarati 2024.

[13] È opportuno precisare che l'Associazione ricorrente non aveva formulato una richiesta di risarcimento danni per le lamentate violazioni della CEDU (v. *infra n*el testo), limitandosi a

zioni della CEDU, riscontrando all'unanimità la violazione dell'art. 6 CEDU (diritto a un giusto processo) e a larghissima maggioranza (16 a 1) la violazione dell'art. 8 (rispetto della vita privata e familiare). In sintesi, la Corte ha stabilito che la Svizzera non ha adempiuto agli obblighi positivi sanciti nell'art. 8 CEDU, norma ritenuta comprensiva del diritto delle persone a un'effettiva protezione da parte delle autorità statali dalle gravi conseguenze negative del cambiamento climatico sulla loro vita, salute, benessere, dignità e qualità di vita. Pertanto, la Confederazione elvetica non ha rispettato gli obblighi stabiliti dalla normativa costituzionale e legislativa, oltre che derivanti dalla CEDU e da altri impegni internazionali per contrastare gli effetti pregiudizievoli e i rischi del cambiamento climatico, travalicando i limiti all'esercizio del proprio potere discrezionale. Il principio della separazione dei poteri è venuto in considerazione, seppure con modalità differenti, nell'esame di entrambe quelle disposizioni.

Ma prima di analizzare il ragionamento della Corte, vale la pena riportare il punto di vista del governo svizzero, in quanto parte convenuta, e dei governi che si sono costituiti in giudizio, i quali hanno sostenuto l'inopportunità di interferenze giudiziarie (tanto nazionali che internazionali) nelle politiche climatiche. Sarà interessante sul punto accennare anche all'unica opinione parzialmente dissenziente e parzialmente concorrente del giudice britannico Tim Eicke.

Il governo (Consiglio federale) ha confermato la posizione già espressa nei procedimenti davanti ai giudici nazionali (Tribunale amministrativo federale e Tribunale federale), sottolineando che le autorità elvetiche avevano da tempo assunto una serie di misure per affrontare il problema del *global warming*. Veniva inoltre puntualizzato che «The democratic institutions in the political system of Switzerland provided sufficient and appropriate means to address concerns related to climate change, and a "judicialisation" of the matter at the international level would only create tension from the perspective of the principle of subsidiarity and the separation of powers. In any event, the Court could not act as a supreme court for the environment, given, in particular, the evidentiary and scientific complexity of the matter» (§338). Il governo aggiungeva che in materie complesse, come quella relativa al cambiamento climatico, «the State needed to have a wide margin of appreciation and the Court's scrutiny should be limited to verifying that there had not been a manifest error in the assessment by the State […] It is therefore necessary to find the most appropriate solutions after balancing all the interests at stake […] In accordance with the principle of subsidiarity, the definition and choice of the measures to be taken, the range of which was wide, fell within the competence of national governments and parliaments as well as, in the case of Switzerland, within a system of direct democracy and choice of the people» (§351). E ancora, posto che le autorità elvetiche e la popolazione «were best place to find the appropriate solutions» (§357), si concludeva nel senso che la Confederazione aveva già adottato le opportune misure legislative e amministrative, in conformità con gli obiettivi dell'Accordo di

invocare interventi efficaci dello Stato per contrastare il cambiamento climatico.

Parigi, senza eccedere dal margine di apprezzamento consentito. Si osservava altresì che il processo decisionale era stato informato ai criteri della apertura e della totale trasparenza, con la «systematic inclusion of surveys and scientific studies as well as very broad participation of all interested stakeholders» fino allo svolgimento di una consultazione referendaria (§362).

Emblematica degli effetti che presumibilmente la decisione della Grande Camera avrà rispetto alla politica legislativa e regolatoria dei singoli Stati nel prossimo futuro è la posizione manifestata, con argomentazioni largamente sovrapponibili, dai governi intervenuti (Austria, Irlanda, Lettonia, Norvegia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Italia). Concordi sull'urgenza della questione, che è globale, transnazionale e che quindi impone sforzi comuni da parte di tutti gli ordinamenti, gli Stati citati si sono espressi a favore della inammissibilità e del rigetto dei ricorsi, evidenziando che le determinazioni in materia climatica sono di natura politica e pertanto devono essere prese secondo regole e processi democratici. In sostanza, essi hanno contestato la giurisdizione della Corte di Strasburgo, il cui ruolo deve restare sussidiario, e hanno richiamato la competenza sovrana di ciascuno Stato.

Quanto all'unica opinione in parte concorrente e in parte dissenziente, il giudice Eicke ha sottolineato, sotto il profilo della separazione dei poteri, che in una democrazia funzionante come quella sottesa al sistema CEDU, la Corte e i tribunali in generale assumono un ruolo sussidiario rispetto agli organi democraticamente legittimati, ossia legislativo ed esecutivo (§20 opinione). Pertanto, alla luce del fatto che la legge elvetica del 2020 era stata respinta nel referendum del 2021, la Corte EDU avrebbe dovuto usare particolare cautela nell'accertare la violazione, come si illustrerà tra breve, dell'art. 8 CEDU, per non alimentare una certa impressione di ostilità nei confronti della volontà espressa dal corpo elettorale (§21 opinione). Il giudice osservava inoltre che il verdetto della maggioranza ha finito per configurare «a clear break with the Court's traditional approach in relation to "difficult social and technical spheres" developed in the context of, arguably, (much) less complex spheres than the fight against anthropogenic climate change […]» (§66 opinione) ed ha ristretto eccessivamente il potere discrezionale riconosciuto alle autorità democratiche nazionali.

Ebbene: qual è stata la decisione di rottura della Corte? Quale l'interpretazione offerta, in particolare, alla separazione dei poteri e al margine di apprezzamento degli Stati?

Nel merito, l'aspetto più innovativo consiste nel riconoscimento di una obbligazione positiva a carico degli Stati. Preso atto della serietà, urgenza e irreversibilità della questione climatica globale, il giudice di Strasburgo afferma che dall'art. 8 CEDU discende il *primary duty,* il dovere primario per gli Stati – e la connessa responsabilità – di proteggere gli individui dagli effetti negativi, attuali e futuri, legati al cambiamento climatico, effetti la cui esistenza scientifica non è in contestazione (neppure da parte degli Stati) e che costituiscono una minaccia grave per il godimento dei diritti garantiti nella CEDU. La *mitigazione climatica,* ossia la riduzione delle emissioni di anidride carbonica, non basta più; agli Stati l'Accordo di Parigi, diversamente dal protocollo di Kyoto,

richiede ora la *mitigazione degli effetti futuri del cambiamento climatico* e impone altresì la fissazione di soglie di sicurezza (c.d. *Carbon budget)* che vincolano e delimitano la discrezionalità del potere politico. Nel contrasto al cambiamento climatico, i risultati dell'azione dei *policy-makers* sono quindi misurabili e verificabili, senza che questa conclusione si traduca in uno svuotamento del margine di apprezzamento nazionale.

È evidente, tuttavia, che l'affermazione di un obbligo positivo a carico degli Stati si pone in tensione – come emerso nel corso del procedimento – con il principio della separazione dei poteri, interroga sull'ampiezza della discrezionalità politica e sui limiti del sindacato giurisdizionale (tanto dei giudici in generale che della stessa Corte EDU). Come rispondere a questi rilievi?

Nel ragionamento del giudice di Strasburgo, il c.d. *Carbon budget* assume un ruolo centrale e si pone «quale limite esterno, di contenuto quantitativo e temporale, al margine di apprezzamento degli Stati»[14]. Si tratta di un indicatore sindacabile, sottratto alla disponibilità delle autorità nazionali e non bilanciabile né dagli attori politici, né dagli stessi tribunali. Pronunciandosi sul margine di apprezzamento da riconoscere ai legislatori, la Corte opera però una chiara distinzione tra fini (ossia obiettivi, risultati attesi) e mezzi (ossia misure per conseguire quei fini). La discrezionalità statale non riguarda tanto l'*an né* il *quando,* posto il riconoscimento di una obbligazione positiva di agire entro tempi determinati in aderenza a precise fonti internazionali vincolanti per gli Stati parti, ma piuttosto il *quid e il quomodo,* ossia la scelta degli strumenti e modi più adeguati per adempiere quella obbligazione. Pertanto, la Corte riconosce – come anticipato in apertura – che le misure necessarie a contrastare il cambiamento climatico sono di competenza del legislatore e del circuito democratico. Tuttavia, eventuali negligenze e omissioni statali non possono ritenersi sottratte al sindacato giurisdizionale e, in via sussidiaria, a quello della Corte EDU. Il margine di apprezzamento delle autorità nazionali non è illimitato e, anzi, quando l'esercizio del potere discrezionale di uno Stato incide sui diritti garantiti dalla CEDU, la Corte di Strasburgo è competente a pronunciarsi, seppure «with substantial deference to the domestic policy-maker and the measures resulting from the democratic process concerned and/or the judicial review by the domestic courts» (§ 450). Più precisamente, effettuando una modulazione del margine di apprezzamento, la Corte osserva che la natura e la gravità della situazione, oltre al consenso internazionale sulla necessità di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050, comportano il riconoscimento agli Stati di un *'reduced margin of appreciation'*, mentre la scelta delle politiche da adottare per conseguire gli obiettivi fissati, si

[14] Carducci 2024, 1415. Il *Carbon budget* consiste in una soglia di sicurezza e tollerabilità: indica la quantità di emissioni di CO_2 che ogni Stato può ancora emettere per contenere il riscaldamento climatico globale entro il limite di 1,5 gradi centigradi rispetto ai livelli preindustriali, secondo quanto stabilito dall' Accordo di Parigi sul clima. Peraltro, dati aggiornati a gennaio 2025 rilevano che, nel 2024, quella soglia è stata superata, raggiungendo il valore di 1,6 gradi centigradi (https://climate.copernicus.eu/second-warmest-december-confirms-2024-warmest-yearhttps://climate.copernicus.eu/second-warmest-december-confirms-2024-warmest-year).

riconduce a un '*wide margin of appreciation*', anche tenuto conto delle priorità e delle risorse disponibili (§543 e §549).

Allo scopo di verificare l'adempimento statale dell'obbligazione climatica, e in senso più ampio degli obblighi internazionali, e accertare l'eventuale superamento dei limiti all'esercizio del potere discrezionale, la Corte ha individuato un test, articolato in cinque momenti, al quale sottoporre l'azione delle autorità nazionali (legislativo, esecutivo e giudiziario) (§550). Si tratterà quindi di accertare in futuro: l'avvenuta adozione di misure generali che indichino una *timeline* per il raggiungimento della *carbon neutrality*[15] e il *carbon budget* rimanente; l'impostazione di obiettivi e percorsi intermedi di riduzione delle emissioni; la messa a disposizione di elementi probatori circa l'avvenuto raggiungimento dei *target* di riduzione delle emissioni; l'aggiornamento dei *target* stessi con la dovuta diligenza e sulla base delle migliori tecniche disponibili; l'assunzione di interventi tempestivi, appropriati e coerenti in sede di definizione e attuazione della legislazione per la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra. Come precisato dalla Corte, la sua verifica sul rispetto dei parametri menzionati avrà carattere complessivo e la mancata ottemperanza da parte degli Stati ad uno solo di essi non equivarrà a superamento del margine di apprezzamento (§541).

In sintesi, il principio della separazione dei poteri non si riduce, semplicisticamente, alla formula 'a ciascuno il suo', ma nei sistemi di democrazia costituzionale quel principio implica il reciproco controllo e la leale collaborazione tra le istituzioni (sia quelle di indirizzo politico che quelle di controllo e garanzia), affinché trovi realizzazione il meccanismo dei *checks and balances* a vantaggio del buon funzionamento della macchina statale e a garanzia dei diritti dei cittadini[16].

Nella fattispecie, lo Stato convenuto ha oltrepassato il proprio margine di apprezzamento, avendo adottato misure insufficienti a contrastare il cambiamento climatico e non avendo tempestivamente quantificato, mediante la definizione di un *Carbon budget* o altro metodo equivalente, i limiti di emissione di gas serra. La sua condotta ha perciò determinato, secondo la maggioranza del collegio, la violazione dell'art. 8 CEDU.

La Corte non ha ritenuto tuttavia di indicare le misure da assumere in concreto per dare esecuzione alla sentenza, rimettendo tali determinazioni allo Stato responsabile. Come si sono regolate le autorità nazionali all'indomani della sentenza?

[15] Come rileva Carducci 2024, quando la Corte ragiona di neutralità carbonica intende riferirsi alla neutralità climatica, sebbene le due nozioni non siano, a ben vedere, fungibili tra loro. Infatti, la neutralità climatica implica l'abbattimento delle emissioni di gas serra entro il 2050, mentre la neutralità carbonica descrive il processo di rimozione delle emissioni antropogeniche di gas serra, ad esempio attraverso foreste, oceani o con l'impiego della tecnologia (p. 1420, nota 17).

[16] In proposito, Silvestri 2023. Sulla natura mobile e dinamica del principio di separazione dei poteri, nella evoluzione del costituzionalismo, cfr. Giupponi 2021.

4. La reazione delle istituzioni svizzere alla pronuncia della Corte

Desta una certa dose di stupore e di preoccupazione la reazione manifestata, nelle settimane successive alla pubblicazione della sentenza, dalle istituzioni e dai media svizzeri nei confronti di quanto deciso dalla Corte di Strasburgo (Grasso 2024a; 2024b). Le Dichiarazioni, identiche per contenuti, adottate dalle due Camere del parlamento (Consiglio degli Stati e Consiglio nazionale, 5 e 12 giugno 2024) invitavano il governo (Consiglio federale) «a impegnarsi attivamente presso i competenti organismi del Consiglio d'Europa nell'intento di difendere gli interessi della Svizzera» e concludevano che «la Svizzera non vede […] alcuna ragione per dare ulteriore seguito alla sentenza pronunciata dalla Corte il 9 aprile 2024, dato che gli sforzi precedentemente e attualmente profusi […] in materia di politica climatica soddisfano i requisiti in termini di diritti umani formulati nella sentenza». Ancora più chiaramente, l'organo legislativo ha ritenuto «inammissibile e inappropriato» l'attivismo della Corte europea, alla quale veniva richiesto di impegnarsi, in futuro «a rispettare i processi democratici degli Stati Parte», oltre al principio di sussidiarietà. La divergenza di vedute tra l'organo politico e la Corte di Strasburgo sul modo di intendere la separazione dei poteri non poteva essere più netta.

Il Consiglio federale è apparso sostanzialmente allineato con la posizione delle assemblee parlamentari: nella seduta del 28 agosto 2024, e nel successivo rapporto trasmesso al Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa (8 ottobre 2024), ha appoggiato l'adesione della Svizzera al Consiglio d'Europa e il sistema della CEDU[17], senza tuttavia lesinare le proprie critiche rispetto alla sentenza della Corte. In particolare, il governo elvetico ha criticato l'interpretazione estensiva dell'ambito di applicazione della CEDU, che offrirebbe protezione a un presunto diritto al clima non espressamente previsto, così come il riconoscimento della legittimazione a ricorrere sulle questioni climatiche a favore di associazioni e organismi portatori di interessi collettivi. Ha enfatizzato il significato del principio di sussidiarietà che, insieme alla separazione dei poteri e alla triade diritti dell'uomo-democrazia-stato di diritto, è di estrema importanza e merita rispetto. Inoltre, il Consiglio federale ha ritenuto che la Svizzera soddisfi già i requisiti indicati nella sentenza, la quale non avrebbe tenuto conto, tra l'altro, della riforma della legge sul clima, intervenuta il 15 marzo 2024 e nella quale il parlamento avrebbe definito le misure per il raggiungimento degli obiettivi climatici per il 2030, compresa la fissazione del c.d. *Carbon budget*[18], e nemmeno della legge federale del 29 settembre 2023 sull'approvvigionamento elettrico sicuro con energie rinnovabili[19].

[17] … laddove, all'indomani della sentenza di Strasburgo, le istituzioni elvetiche avevano addirittura minacciato il ritiro dal Consiglio d'Europa.

[18] FF 2024 686, *Loi fédérale sur la réduction des émissions de CO2*. La legge è entrata in vigore il 1° gennaio 2025.

[19] FF 2023 2301 *Loi fédérale relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables.* Approvata per via referendaria il 9 giugno 2024, la legge è entrata in vigore il 1° gennaio 2025.

Si tratterà di verificare se il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, incaricato di monitorare l'adempimento delle sentenze della Corte EDU (art. 46 CEDU), riterrà o meno adeguati, rispetto agli obiettivi internazionalmente definiti, gli sviluppi della politica climatica svizzera come illustrati dal Consiglio federale.

5. Il possibile impatto della sentenza *KlimaSeniorinnen* sulle giurisdizioni nazionali

Merita ricordare che davanti alla Corte EDU sono attualmente pendenti diverse cause climatiche[20]. Dunque, la sentenza in esame è destinata a segnare la prossima giurisprudenza di Strasburgo, ma è auspicabile altresì che essa abbia un impatto sulle istituzioni degli Stati membri del Consiglio d'Europa: sui giudici e, possibilmente, sui *policy-makers* dei singoli Stati. Se per una valutazione delle attività che si impongono ai legislatori bisogna ancora attendere, con riguardo all'opera dei tribunali domestici, invece, l'influenza della decisione della Corte EDU si può già toccare con mano o almeno immaginare con sufficiente grado di approssimazione. Ad esempio, appare strutturata secondo lo schema della recente *climate litigation,* sia quanto al *locus standi* di soggetti collettivi che al nesso tra le questioni climatico-ambientali e la protezione dei diritti umani, l'azione promossa in Germania (23 ottobre 2024) da una associazione e da singoli cittadini davanti al Tribunale costituzionale federale e diretta a ottenere dal legislatore l'adozione delle misure necessarie per la tutela della biodiversità. Si tratta di un tema connesso per molti aspetti a quello del cambiamento climatico – quasi due facce della stessa medaglia – e, tuttavia, ancora privo di adeguata regolamentazione, tanto a livello domestico che internazionale. Sarà interessante verificare come argomenterà il giudice costituzionale tedesco e, prima ancora, se considererà ammissibili o meno i ricorsi[21].

Nel panorama italiano, il precedente *KlimaSeniorinnen* con ogni probabilità avrà il suo impatto[22], sia sul piano processuale – in relazione alla legittimazione ad agire da parte di associazioni – che nel merito – in relazione alla sussistenza di un'obbligazione positiva ad agire in difesa del clima da parte degli Stati – rispetto alla decisione di inammissibilità sopra ricordata del Tribunale di Roma. Anche qualora venisse confermata nei successivi gradi di giudizio, nonostante i riformati artt. 9 e 41 Cost., quella pronuncia appare destinata ad essere smentita dalla Corte EDU nel caso fosse portata al suo cospetto, una volta esauriti i ricorsi interni.

[20] Tra cui: *Greenpeace Nordic c. Norvegia,* ric. n. 34068/21; *Müller c. Austria,* ric. n. 18859 /21; *Engels e al. c. Germania,* ric. n. 46906/22; *Soubeste e al. c. Austria e 11 altri Stati,* ric. n. 31925/22. In particolare, due ricorsi che coinvolgevano lo Stato italiano sono stati giudicati inammissibili dalla Prima Sezione della Corte EDU in data 7 maggio 2025 (*Uricchio c. Italia e 31 altri Stati,* ric. n. 14615/21 e *De Conto c. Italia e altri 32 Stati,* ric. n. 14620/21).

[21] Cfr., in proposito, Hildt 2024.

[22] Cfr., sul punto, Carducci 2024b.

Per rimanere in Italia, va menzionata, successivamente alla decisione *KlimaSeniorinnen* e tuttora pendente, la causa *Greenpeace-ReCommon et al. c. Eni s.p.a., CDP, MEF* (c.d. Giusta causa), anch'essa avviata da associazioni e singoli cittadini davanti al Tribunale civile di Roma – con ampi riferimenti nell'atto introduttivo del giudizio alla sentenza *KlimaSeniorinnen* – e rispetto alla quale, dopo che le parti convenute avevano accampato il difetto assoluto di giurisdizione, le parti attrici hanno proposto ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione davanti alle sezioni unite della Corte di Cassazione. Dal supremo giudice – che a sua volta non mancava di fare richiamo alla sentenza *KlimaSeniorinnen* – è pervenuta la conferma della giurisdizione del Tribunale di Roma, dal quale si attende ora la decisione in merito alla responsabilità civile per danni degli enti convenuti in giudizio[23]. Non sembrano dunque esservi più dubbi sulla praticabilità del contenzioso climatico in Italia.

In diversa direzione è andata l'ordinanza del Tribunale civile di Piacenza sul caso *Legambiente et al. c. Piacenza Parcheggi s.p.a,* secondo cui sia l'azione dei pubblici poteri sia quella dei privati devono rispettare il diritto a un clima vivibile e abitabile contro rischi, pericoli e danni alla salute[24]. Il Tribunale ha quindi accolto il ricorso ex art. 700 c.p.c. e ha sospeso l'abbattimento di alberi in una piazza centrale della città destinata a trasformarsi in autosilos. Nella parte finale della pronuncia, anche sulla scorta di *KlimaSeniorinnen,* il giudice di Piacenza ha rimarcato che spetta al potere politico prendere decisioni nella materia ambientale e climatica, effettuare bilanciamenti tra interessi e assumerne la responsabilità anche verso le generazioni future, perché «… non si può, né si deve, chiedere alla magistratura di sostituirsi alla politica nelle scelte discrezionali di merito», concludendo che «La tutela dell'ambiente nell'interesse delle generazioni future, come impone (non suggerisce) la Costituzione, non dovrebbe rendere necessarie iniziative giudiziali. Così non è stato, è un segno dei tempi e non è un bel segno» (punto 9). In sostanza, il giudice si è sentito in dovere di pronunciarsi sulla questione, perché l'organo politico aveva contravvenuto al suo compito. Un chiaro richiamo al principio della separazione dei poteri che tuttavia non significa annichilimento del sindacato giurisdizionale su atti e comportamenti che poteri pubblici e soggetti privati dovessero assumere in danno di diritti fondamentali costituzionalmente riconosciuti.

6. Conclusioni: la democrazia costituzionale e il ruolo 'complementare' degli organi giurisdizionali

L'interpretazione offerta dai giudici di Strasburgo nella sentenza in commento è vincolante per tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa, non solo per la Svizzera cui è rivolta in quanto Stato convenuto in giudizio. Dopo quella

[23] Sezioni Unite civili, ord. n. 20381 del 21/7/2025. A commento, cfr. Serafinelli 2025 e Severino 2025.

[24] Trib. Piacenza, sez. civ., ord. 9 ottobre 2024. Per alcuni commenti, cfr. Cardelli 2024 e La Torre, 2025.

sentenza, i legislatori non dovrebbero (più) ritenersi esenti da obblighi di *facere* nel contrasto al cambiamento climatico. In adempimento di precisi impegni internazionali, tenuto conto delle incontestate risultanze scientifiche e in ossequio a specifiche norme costituzionali, ove presenti, non è quindi (più) tollerabile l'inerzia degli organi di indirizzo politico in questo ambito. Più in generale, rispetto alle condotte, attive oppure omissive dei pubblici poteri, che siano eventualmente denunciate, spetterà al giudice (comune, amministrativo, costituzionale; nazionale e internazionale) accertare le violazioni dei diritti, costituzionalmente o convenzionalmente garantiti, e richiamare i governi responsabili ad osservare e rendere effettivo quel *primary duty* che impone loro di eliminare i danni attuali e futuri derivanti da attività emissive antropogeniche, anche nella prospettiva intergenerazionale. Atteggiamenti di diffidenza, insofferenza o di eccessiva deferenza nei rapporti tra i pubblici poteri sarebbero da evitare.

L'obbligo positivo degli Stati «to do [their] part» (§545) per proteggere gli individui dagli effetti del cambiamento climatico è ineludibile e si traduce in concreto nella adozione di strategie attuative, rimesse alla discrezionalità e al margine di apprezzamento delle autorità nazionali. Tuttavia, tale margine non è illimitato (§543) e, quando le determinazioni politiche incidono sui diritti riconosciuti nella CEDU, «this subject matter is no longer merely an issue of politics or policy but also a matter of law having a bearing on the interpretation and the application of the Convention» (§451), sulla quale la competenza della Corte non può escludersi in linea di principio.

Di qui, come si è illustrato, l'individuazione di un doppio margine di apprezzamento, distinto e modulato a seconda degli obiettivi da realizzare e dei mezzi più adeguati a conseguire quegli obiettivi. Tale schema non lede il principio della separazione dei poteri, non equivale a usurpazione della funzione legislativa ad opera dei giudici, non comporta illegittime intromissioni degli organi giurisdizionali nella sfera dell'azione politica che non può considerarsi immune da vincoli, nazionali, sovranazionali e internazionali[25]. In proposito, la Corte EDU è molto chiara: è indubbio che le decisioni politiche sono riservate agli organi democratici, ma – per riprendere qui l'*incipit* di questa riflessione – il circuito decisionale non può mettere da parte il ruolo dei giudici, che sono chiamati, ciascuno nel proprio ambito di competenza e fermo restando il carattere sussidiario dell'intervento della Corte di Strasburgo, a controllare che le decisioni prese siano conformi al diritto. Si tratta di un mandato che è «complementary to those democratic processes» (§412), di un «key role which domestic courts have played and will play in climate-change litigation, a fact reflected in the case-law adopted to date in certain Council of Europe member States, highlighting the importance of access to justice in this field» (§639).

Quello dell'accesso alla giustizia, inclusa la giustizia costituzionale, è uno snodo significativo, come già l'emergenza sanitaria ha dimostrato. In estrema sintesi, non sono indifferenti, ai fini dell'esito delle cause climatiche, della pro-

[25] Su questi profili, cfr., da ultimo Grisi 2025. In una prospettiva comparata, cfr. Hirschl 2023.

tezione dei diritti fondamentali e dell'eventuale accertamento della responsabilità statale, gli aspetti procedurali relativi, tra l'altro, al riconoscimento della legittimazione ad agire (se alle sole persone fisiche oppure anche alle persone giuridiche), alle tipologie degli atti impugnabili (atti normativi primari o secondari, atti amministrativi), alla tempistica dei ricorsi (se in via successiva o anche cautelare), alle modalità di attivazione in particolare delle Corti costituzionali (se in via diretta o soltanto incidentale). Secondo quanto si è potuto riscontrare al tempo del Covid-19, gli ordinamenti che prevedono, ad esempio, la facoltà del ricorso individuale diretto al giudice costituzionale, come l'Austria e la Germania, hanno dimostrato di offrire maggiori e più celeri forme di garanzia per i diritti che erano stati compressi (Piergigli 2023). Quanto più ampia è la gamma dei meccanismi di accesso alla giustizia, tanto più celere ed efficace risulterà il sistema delle garanzie giurisdizionali, oltre al fatto di consentire rapidamente l'esaurimento dei ricorsi interni e l'attivazione in via sussidiaria della Corte EDU.

Il principio della separazione di poteri, uno dei presidi del *rule of law* come la Commissione di Venezia ha ricordato in diverse occasioni[26], prevede che i poteri dello Stato non siano accentrati in un unico organo ma distribuiti presso istituzioni differenti, postula la ricerca di un equilibrio tra gli organi democratici, nonché tra questi e gli organi di garanzia, richiede che i giudici siano imparziali e indipendenti dal potere politico, impone controlli reciproci e meccanismi di *checks and balances,* affinché siano garantiti il rispetto del diritto oggettivo e la protezione dei diritti dei cittadini. Nel primo sono comprese le fonti internazionali, la CEDU, le Costituzioni e le leggi, che tutti i soggetti, pubblici e privati, sono tenuti a osservare; tra i secondi, dopo la sentenza *KlimaSeniorinnen* trova spazio anche il diritto al clima, al quale corrispondono l'obbligo degli Stati di renderlo effettivo e il dovere per i giudici di verificare che ciò accada.

In un contesto vieppiù connotato, anche nelle c.d. democrazie consolidate, da fenomeni di regressione delle garanzie costituzionali, ascesa di movimenti populisti e sovranisti, crescenti diseguaglianze sociali è utile rammentare che non può darsi un primato né della politica né della giurisdizione, nelle questioni climatiche come in altri ambiti materiali; piuttosto è opportuno, ferma restando la distinzione dei ruoli, che si preservi tra le istituzioni un rapporto di fiducia e leale collaborazione[27].

Verrebbe da dire: *è lo stato di diritto, bellezza.*

[26] Si veda, in particolare, CDL-AD (2016)007, *Rule of Law Checklist.* Il documento – il cui aggiornamento è atteso per il 2025 – individua, secondo una lista presentata come non esaustiva né definitiva, alcuni *core elements d*ella rule *of law.* Tra questi, compaiono: i principi di legalità e certezza del diritto, la separazione dei poteri e il meccanismo dei *checks and balances,* l'eguaglianza davanti alla legge e il principio di non discriminazione, il giusto processo e la garanzia di giudici indipendenti e imparziali. La *Rule of Law Checklist* del 2016 sottolinea, in sintesi, lo stretto collegamento tra *rule of law,* protezione dei diritti fondamentali e difesa delle istituzioni democratiche.

[27] Sulla necessità di 'decidere insieme' (organi di indirizzo politico, popolo e giudici) rispetto alle scelte climatiche, cfr. Grasso, Stevanato 2024.

Riferimenti bibliografici

Acconciamessa, Lorenzo. 2024. "Il contenzioso climatico davanti alla Corte europea dei diritti umani, tra aspettative, rischi e realtà." *Diritti umani e diritto internazionale.* 2: 369-82.

Albanese, Rocco Alessio. 2024. "La via italiana al *climate change.* A margine della prima sentenza domestica in materia di responsabilità climatica." *Rivista critica del diritto privato. 1*: 123-56.

Blattner, Charlotte. 2024. "Separation of Powers and Klimaseniorinnen." *VerfBlog.*

Cardelli, Luciana. 2024. "Una sentenza importante: il diritto al clima approda anche in Italia." *lacostituzione.info.*

Carducci, Michele. 2021. "Cambiamento climatico (diritto costituzionale)." In *Digesto delle discipline pubblicistiche, Aggiornamento*, a cura di Raffaele Bifulco, Alfonso Celotto, Marco Olivetti. 51-74. Torino: Utet.

Carducci, Michele. 2024. "La sentenza *Klimaseniorinnen* e il *Carbon Budget* come presidio materiale di sicurezza, quantitativa e temporale, contro il pericolo e come limite esterno alla discrezionalità del potere." *DPCE online.* 2: 1415-33.

Carducci, Michele. 2024. "L'installazione 'ex-Ilva' dopo la sentenza della Corte di Giustizia UE: le emissioni climalteranti tra interesse 'strategico' e generazioni future." *Diritti comparati* 1-6.

Cecchi, Rachele. 2024. "Il giudizio (o silenzio?) universale: una sentenza che non farà la storia." *Diritti comparati 1*-5.

Di Martino, Alessandra. 2024. "Corte Edu e obbligazione climatica in *Klimaseniorinnen." Quaderni costituzionali.* 3: 744-7.

Gallarati, Francesco. 2024. "L'obbligazione climatica davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo: la sentenza *Klimaseniorinnen e* le sue ricadute comparate." *DPCE online.* 2: 1457-78.

Gallarini, Andrea. 2024. "Cambiamento climatico: per la CEDU, l'inerzia o l'adozione di misure di contrasto non efficaci da parte dei governi nazionali violano il diritto al rispetto della vita privata e familiare." *Rivista giuridica dell'ambiente online.* 54: 1-21.

Giupponi, Tomaso Francesco. 2021. "Separazione dei poteri". In *Grammatica del costituzionalismo." a* cura di Corrado Caruso, Chiara Valentini. 97-112. Bologna: il Mulino.

Grasso, Giorgio. 2024. "Cambiamento climatico, separazione dei poteri, processo decisionale democratico: l'Assemblea federale svizzera 'stoppa' la Corte europea dei diritti dell'uomo." *DPCE online. Osservatorio OCA. 1*-5.

Grasso, Giorgio. 2024. "'Oltre' *Klimaseniorinnen:* la Svizzera tra esecuzione della decisione della Corte EDU e processo decisionale democratico." *DPCE.* 4: 1007-16.

Grasso, Giorgio, e Stevanato, Alice. 2024. "Diritto di accesso al giudice, doveri di solidarietà climatica e principio di separazione dei poteri nella sentenza *Verein Klimaseniorinnen Schweiz et autres c. Suisse. Corti supreme e salute.". 2*: 1-19.

Grisi, Giuseppe. 2025. "Il giudice e la legge." 2^ ed. Torino: Giappichelli.

Guarna Assanti, Emanuele. 2024. "*Verein Klimaseniorinnen and Others v. Switzerland:* una conferma del ruolo fondamentale dei diritti umani per la tutela del clima." *Diritti comparati.* 1-7.

Hildt, Laura. 2024. "The Naturschutz-Klage in the Biodiversity and Climate Litigation Context". *VerfBlog.*

Hirschl, Ran. 2023. "The Global Expansion of Judicial Power." *University of Texas Law, Legal Studies Research Paper.* 1-24.

Jacinto, Vittorio, 2024. "La prima decisione italiana sulla responsabilità climatica dello Stato: chiusura legittima o coraggio mancato?". *Danno e responsabilità.* 5: 649-56.
Jacinto, Vittorio, 2024. "Tutela dei diritti e tutela del clima: la CEDU riconosce l'impatto del cambiamento climatico sui diritti fondamentali, ma la tutela è solo collettiva." *Cultura e diritti per una formazione giuridica.* 1: 131-58.
La Torre, Mariaenza. 2025, "Alberi *vs.* parcheggi." *Questione Giustizia.* 1: 1-12.
Mazza, Riccardo. 2024. "Alcune osservazioni sul contenzioso climatico a partire dal Giudizio universale e dal caso *Klimaseniorinnen.* Quale dimensione assume il principio di separazione dei poteri?". *Diritti comparati. 1*-40.
Molfetta, Andrea. 2024. "La sentenza Giudizio universale in Italia: un'occasione mancata di 'fare giustizia' climatica.". *Osservatorio AIC.* 5: 186-207.
*O*sti, Alessandra, 2023. "A qualcuno (non) piace caldo. Il caso *Klimaseniorinnen c. Svizzera a*vanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo (per non tacer degli altri)." *BioLaw Journal.* 2: 237-51.
Palombino, Giacomo. 2024. "Il "Giudizio universale" è inammissibile: quali prospettive per la giustizia climatica in Italia?". *lacostituzione.info.*
*P*antaleo, Luca. 2024. "The Climate Crisis and the Separation of Powers in the EU. What Role for Court of Justice?". *Diritto pubblico comparato ed europeo. 3*: 653-80.
Piergigli, Valeria. 2023. "Corti costituzionali e diritti ovvero l'onda lunga della risposta istituzionale all'emergenza sanitaria. Quali prospettive per il post-pandemia?". *Dpce-online. 1*: 693-729.
Pisanò, Attilio. 2022. *Il diritto al clima. Il ruolo dei diritti nei contenziosi climatici europei,* Napoli: ESI.
Pisillo Mazzeschi, Riccardo. 2024. "Diritti umani e cambiamento climatico: brevi note sulla sentenza *Klimaseniorinnen d*ella Corte di Strasburgo." *Diritti umani e diritto internazionale.* 2: 383-99.
Pozzo, Barbara. 2021. "La *climate change litigation* in prospettiva comparatistica." *Rivista giuridica dell'ambiente online.* 2: 271-318.
Pozzo, Barbara. 2024. "Il contenzioso climatico nel prisma del diritto comparato", *DPCE* 4: 087-996.
Ragni, Chiara. 2024. "Cambiamento climatico e diritti umani alla luce del caso *Klimaseniorinnen." Osservatorio AIC.* 6: 1-21.
Ragone, Davide. 2024. "Nuove frontiere della *climate litigation.* Riflessioni a partire dalla sentenza *Klimaseniorinnen* della Corte EDU." *Osservatorio AIC.* 5: 208-29.
Sartoretti, Claudia. 2024. "La *climate change litigation* 'sbarca' a Strasburgo: brevi riflessioni a margine delle tre recenti sentenze della Corte EDU.". *DPCE online. 2*: 1479-90.
Serafinelli, Lorenzo. 2025. "Cass. Civ., Sez. Un., ord. 21 luglio 2025, n. 20381, *Greenpeace et al. c. Eni et al.: n*avigare nel mare (forse un poco meno?) incerto del contenzioso climatico all'italiana." *DPCE online. Osservatorio OCA. 1*-13.
Severino, Raffaele Roberto. 2024. "Il caso *Verein Klimaseniorinnen Schwiz e altri c. Svizzera:* l'emergenza climatica davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo. Quali possibili conseguenze per il contenzioso climatico italiano?". *Rivista del Gruppo di Pisa.* 2: 152-84.
Severino, Raffaele Roberto. 2025. "Una storica vittoria per il clima?" *lacostituzione.info.*
Silvestri, Gaetano. 2023. "Separazione dei poteri e indirizzo politico." In *Enciclopedia del diritto. I Tematici V Potere e Costituzione, a* cura di Marta Cartabia e Marco Ruotolo. 1121-49. Milano: Giuffré.
Stoyanova, Vladislava. 2024. "Klimaseniorinnen *and the Question(s) of Causation." VerfBlog.*
Vedaschi, Arianna, a cura di. 2024. *Governmental Policies to Fight Pandemic.* Brill: Nijoff.