

Dibattiti

*Sezione speciale "Il paradigma One Health
nella giurisprudenza sovranazionale ed
estera" (Call for papers 2024)*

Il paradigma *One Health* nel caso *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz c. Svizzera*: implicazioni e prospettive per l'ordinamento giuridico italiano*

Chiara Bertoldi**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. *One Health* e *climate litigation*: il caso *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz c. Svizzera*. – 2.1. Sintetico inquadramento teorico del paradigma *One Health*. – 2.2. Ricostruzione delle circostanze di fatto e di diritto del caso. – 2.3. Il riconoscimento implicito del paradigma *One Health* nella pronuncia. – 3. L'impatto della sentenza della CEDU sull'ordinamento giuridico italiano: verso una responsabilità climatica dello Stato.

ABSTRACT:

Il contributo, dopo una sintetica ricostruzione delle caratteristiche fondanti il paradigma *One Health*, si propone di individuare i passaggi giuridici maggiormente rilevanti della pronuncia adottata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo relativamente al caso *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz c. Svizzera* rispetto al riconoscimento dell'interdipendenza tra la tutela della salute umana e quella ambientale nel contesto del cambiamento climatico. L'analisi svolta consentirà di ipotizzare, in relazione a una lettura costituzionalmente orientata del paradigma *One Health*, la configurazione di una responsabilità climatica dello Stato.

The paper, after a brief reconstruction of the founding characteristics of the One Health paradigm, proposes to identify the most relevant legal passages of the pronouncement adopted by the European Court of Human Rights in the case of Verein KlimaSeniorinnen Schweiz v. Switzerland with respect to the recognition of the interdependence between the protection of human health and environmental health in the context of climate change. The analysis carried out will make it possible

* Contributo sottoposto a revisione tra pari in doppio cieco, presentato nell'ambito della *Call for papers 2024* – Il paradigma *One Health* nella giurisprudenza sovranazionale ed estera.

** Dottoranda di ricerca in Ecologia dei Sistemi Culturali e Istituzionali, *curriculum* Democrazia Sostenibile e Solidale: Diritti, Doveri e Istituzioni, presso l'Università del Piemonte Orientale, chiara.bertoldi@uniupo.it.

to hypothesise, in relation to a constitutionally oriented reading of the One Health paradigm, the configuration of a climate responsibility of the State.

1. Introduzione

La recente pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo del 9 aprile 2024, relativa al caso *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz c. Svizzera*¹, ha rappresentato una svolta significativa nel riconoscimento della necessaria interazione tra tutela dell'ambiente e della salute. Invero, si tratta della prima sentenza ove la Corte fa discendere dalle disposizioni della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo un'obbligazione climatica in capo agli Stati, esplicitando il nesso intercorrente tra la salvaguardia dell'ambiente e l'effettività dei diritti umani.

Il rilievo della decisione si comprende appieno in considerazione del fatto che, pur essendosi già espressa sul legame tra la tutela dell'ambiente e quella della salute, la Corte si era precedentemente pronunciata su casi caratterizzati da un ambito di applicazione estremamente limitato, vertenti sui rischi per la salute degli individui derivanti da cause specifiche, non agilmente riferibili agli effetti del cambiamento climatico². Invero, pur assumendo come elemento centrale dei contenziosi climatici il diritto alla salute, quest'ultimo veniva declinato secondo i canoni della c.d. *Health Justice*, un approccio incentrato sulla violazione dello stesso come conseguenza della verifica di eventi derivanti da determinati fattori collegati al deterioramento dell'ambiente (come, ad esempio, l'emissione di sostanze inquinanti nell'atmosfera) e del clima (quale l'esacerbazione di eventi meteorologici estremi) e non, invece, in forza della dipendenza della salute umana da quella terrestre³. Conseguentemente, nell'ambito dei contenziosi nazionali basati sulle norme della Convenzione EDU, quest'ultima era stata oggetto di interpretazioni autonome⁴ e, talvolta, contrastanti⁵, non riconducibili al fondamentale rapporto intercorrente tra lo sta-

¹ Corte europea dei diritti dell'uomo, causa n. 53600/20, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*, sentenza del 9 aprile 2024.

² Per una ricostruzione del contenzioso climatico innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo v. S. THEIL, *Towards the Environmental Minimum: Environmental Protection through Human Rights*, Cambridge, 2021; O. PEDERSEN, *The European Court of Human Rights and International Environmental Law*, in J. KNOX, R. PEJAN (a cura di), *The Human Rights to a Healthy Environment*, Cambridge, 2018, pp. 86-96.

³ Per un approfondimento sul tema è possibile fare riferimento a E. TOBIN-TYLER, J.B. TEITELBAUM, *Essentials of Health Justice: Law, Policy, and Structural Change*, Burlington, 2018; T. SCHRAMME, *Theories of Health Justice. Just Enough Health*, Lanham, 2019.

⁴ Emblematico è, in questo senso, il caso *Urgenda Foundation v. State of Netherlands* (Corte Suprema olandese, causa n. 19/00135, sentenza del 20 dicembre 2020).

⁵ F. GALLARATI, *Il costituzionalismo climatico dopo KlimaSeniorinnen*, 6 giugno 2024, disponibile nel blog dell'Osservatorio sul Costituzionalismo Ambientale della Rivista di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, all'indirizzo: <https://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/OsservatorioOCA>.

to di salute dell'ambiente e quello degli esseri viventi sotteso dal paradigma *One Health*. Sebbene nella sentenza del 9 aprile 2024 manchi un riferimento esplicito a quest'ultimo, il riconoscimento diretto dell'impatto dell'inerzia degli Stati nel contrasto al cambiamento climatico sulla salute degli individui, oltre che sulla salvaguardia dell'ambiente, non può che rappresentare un'estrinsicazione dell'elemento fondante il paradigma *One Health*, ovvero la tutela integrata della salute umana, ambientale e animale⁶, riconoscendo dunque la crisi climatica come sfida sanitaria globale⁷.

Il contributo, dopo una sintetica ricostruzione delle caratteristiche fondanti del paradigma *One Health* e di come queste ultime vengono declinate nel contesto del cambiamento climatico, si sofferma sul loro ruolo nella pronuncia adottata dalla Corte di Strasburgo. La portata significativa della sentenza conduce a interrogarsi sui suoi potenziali effetti per l'ordinamento giuridico italiano, chiedendosi, in particolare, se sia possibile ipotizzare una responsabilità climatica dello Stato sulla base dei riferimenti, seppur impliciti, del paradigma *One Health* nel dettato costituzionale.

2. *One Health e climate litigation: il caso Verein KlimaSeniorinnen Schweiz c. Svizzera*

2.1. Sintetico inquadramento teorico del paradigma *One Health*

Nonostante il riconoscimento di una connessione tra la salute degli esseri umani e quella degli animali sia riscontrabile già a metà dell'Ottocento⁸, l'elaborazione del paradigma *One Health*, inteso come modello sanitario basato sulla consapevolezza della necessaria interconnessione della salute umana con quella terrestre, è riconducibile agli albori degli anni Duemila quando, per la prima volta in ambito scientifico, viene affermata la necessità di

⁶ Sull'apporto dell'approccio *One Health* nei contenziosi climatici v. M. CARDUCCI, *L'approccio One Health nel contenzioso climatico: un'analisi comparata*, in *Corti Supreme e Salute*, 2022, n. 3, pp. 733-751.

⁷ Sul punto è possibile fare riferimento, *ex multis*, a J. LEMERY, P. AUERBACH, *Enviromedics. The Impact of Climate Change on Human Health*, Lanham, 2017; C.G. SOLOMON, R.C. LA ROCQUE, *Climate Change: A Health Emergency*, in *New England Journal of Medicine*, 2019, n. 3, pp. 209-211; J. LEMERY, K. KNOWLTON, C. SORENSEN (a cura di), *Global Climate Change and Human Health. From Science to Practice*, Hoboken, 2021; M. ROMANELLO, C. DI NAPOLI, C. GREEN, H. KENNARD, P. LAMPARD, D. SCAMMAN ET AL., *The 2023 report of the Lancet Countdown on health and climate change: the imperative for a health-centred response in a world facing irreversible harms*, in *The Lancet. Global Health*, 2023, n. 10419, pp. 2346-2394; P. MICHELOZZI, *Cambiamenti climatici ed emergenza sanitaria: sintesi delle evidenze e prospettive*, in *Epidemiologia & Prevenzione*, 2023, nn. 4-5, pp. 227-223.

⁸ Il riferimento è, in particolare al medico veterinario Rudolf Virchow, il quale coniò il termine "zoonosi" per indicare le malattie infettive trasmissibili all'uomo da parte degli animali (M. SCHULTZ, *Rudolf Virchow*, in *Emerging Infectious Diseases*, 2008, n. 9, pp. 1480-1481). Per una ricostruzione della storia della nascita dell'approccio *One Health* è possibile fare riferimento a R.M. ATLAS, S. MALOY, *One Health: People, Animals, and the Environment*, Washington DC, 2014.

adottare un approccio interdisciplinare, globale e complesso per affrontare le nuove sfide poste alla sanità, nella consapevolezza che «*there is only one world – and only one health*»⁹. È però in occasione del seminario organizzato dalla *Wildlife Conservation Society*, tenutosi a New York nel settembre del 2004, che il termine inizia ad acquisire una maggiore risonanza, conducendo all'elaborazione dei c.d. *Manhattan Principles*, una serie di dodici raccomandazioni volte a promuovere un approccio multisettoriale della tutela della salute basato sull'acquisita consapevolezza della necessaria interconnessione della salute umana con quella ambientale e animale¹⁰. Emblematica è proprio la prima di queste, la quale si fonda sul riconoscimento dell'«*essential link between human, domestic animal and wildlife health and the threat disease poses to people, their food supplies and economies, and the biodiversity essential to maintaining the healthy environments and functioning ecosystems we all require*»¹¹.

Il paradigma *One Health* viene successivamente adottato, nel 2008, quale standard per la predisposizione delle proprie politiche da parte dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), dall'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura (FAO) e dall'Organizzazione Mondiale per la Salute Animale (OIE), divenendo sempre più presente nei dibattiti aventi ad oggetto tematiche ambientali di carattere eterogeneo¹².

Tuttavia, la diffusione del paradigma ha inoltre condotto all'emersione di una pluralità di definizioni dello stesso che spesso sono state accostate ad altre impostazioni teoriche che, seppur affini, implicano considerazioni differenti¹³. In questo contesto la definizione adottata congiuntamente nel 2021 da parte dell'OMS, della FAO, dell'OIE e del Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente (UNEP) ha svolto un ruolo fondamentale, identificando a chiare lettere il nucleo essenziale del paradigma, affermando che «*One Health is an integrated, unifying approach that aims to sustainably balance and optimize the health of people, animals and ecosystems*» e riconoscendo esplicitamente come «*the health of humans, domestic and wild animals, plants, and the wider environment (including ecosystems) are*

⁹ W.B. KARESH, R.A. COOK, *The Human-Animal Link*, in *Foreign Affairs*, 2005, n. 4, p. 50. L'affermazione si colloca in una riflessione più ampia relativa alla necessità di adottare in ambito sanitario un approccio maggiormente democratico, fondato sulla partecipazione della comunità ai processi decisionali, in quanto «*global health will not be achieved without a shift from the expert-controlled, top-down paradigm that still dominates both science and medicine*».

¹⁰ I principi sono consultabili all'indirizzo: <https://oneworldonehealth.wcs.org/About-Us/Mission/The-Manhattan-Principles.aspx>.

¹¹ *Ivi*, principio 1.

¹² Come, ad esempio, osservato in relazione «all'inquinamento delle risorse naturali e alla distruzione della biodiversità, alla progettazione urbana e alla pianificazione territoriale, delle attività produttive e dei trasporti, e alla messa a frutto delle potenzialità tecnologiche e informatiche per salvaguardare l'integrità del pianeta» (M.A. SANDULLI, *Introduzione: riflessioni sull'approccio One Health alla luce delle recenti modifiche al dettato costituzionale*, in F. APERIO BELLA (a cura di), *One Health: la tutela della salute oltre i confini nazionali e disciplinari. Per un approccio olistico alla salute umana, animale e ambientale*, Napoli, 2022, p. 21).

¹³ Il riferimento è, ad esempio, ai paradigmi di c.d. *Eco Health* e di c.d. *Planetary Health*; per un approfondimento comparativo dei tre modelli è possibile fare riferimento a H. LERNER, C. BERG, *A Comparison of Three Holistic Approaches to Health: One Health, EcoHealth and Planetary Health*, in *Frontiers in Veterinary Science*, 2017, n. 4, pp. 1-7.

closely linked and inter-dependent»¹⁴. Conseguentemente, per realizzare i presupposti essenziali del paradigma si rende necessaria la collaborazione sia tra più esperti che tra più discipline, oltre alla mobilitazione e al dialogo dei diversi livelli della società, sia pubblici e privati, ricomprendendo nell'ambito dei soggetti chiamati ad intervenire anche i decisori politici e le istituzioni governative¹⁵.

Alla luce di queste premesse non è difficile comprendere la relazione intercorrente tra la lotta al cambiamento climatico e la tutela della salute così come intesa nel contesto del paradigma *One Health*. Invero, le complesse tematiche sottese alle sfide che la crisi climatica pone in capo agli Stati necessitano di essere affrontate con un approccio integrato, che prende in considerazione il legame tra il surriscaldamento terrestre, il degrado dell'ambiente, i sempre più evidenti impatti negativi per la salute umana e la tenuta stessa del sistema sanitario¹⁶. La salute umana è ontologicamente connessa al sistema climatico il quale, a sua volta, produce un impatto non trascurabile sugli ecosistemi e sulla biodiversità che li caratterizza.

La diffusione sempre maggiore dei casi di *climate litigation* mostra il ruolo fondamentale della trasposizione delle considerazioni teoriche riportate nell'impegno concreto degli Stati rispetto all'adempimento dei loro obblighi assunti in sede internazionale e sovranazionale per la riduzione delle misure inquinanti e il contrasto al fenomeno del cambiamento climatico¹⁷. Da qui quello che è stato definito, in un'accezione positiva, come "potenziale destabilizzante" di questi contenziosi rispetto alle «società, che devono rimodulare le loro condotte e strategie alla luce delle sfide legate alla transizione a una *lower-carbon global economy*, ma altresì per il legislatore e per i governi, considerata la pressione che la tipologia di questi contenziosi può originare, implicando un ripensamento del principio

¹⁴ Organizzazione Mondiale della Sanità, Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura, Organizzazione Mondiale per la Salute Animale, Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente, *Joint Tripartite (FAO, OIE, WHO) and UNEP Statement – Tripartite and UNEP support OHHLEP's definition of "One Health"*, 1° dicembre 2021, disponibile all'indirizzo: [https://www.who.int/news/item/01-12-2021-tripartite-and-unesp-support-obhlep-s-definition-of-one-health#:~:text=Joint%20Tripartite%20\(FAO%2C%20OIE%2C%20WHO\)%20and%20UNEP%20Statement&text=The%20One%20Health%20definition%20developed,of%20people%2C%20animals%20and%20ecosystems](https://www.who.int/news/item/01-12-2021-tripartite-and-unesp-support-obhlep-s-definition-of-one-health#:~:text=Joint%20Tripartite%20(FAO%2C%20OIE%2C%20WHO)%20and%20UNEP%20Statement&text=The%20One%20Health%20definition%20developed,of%20people%2C%20animals%20and%20ecosystems).

¹⁵ G. RAGONE, M. RAMAJOLI, *One Health e ordinamento italiano: il livello costituzionale, la normazione primaria e la fase dell'implementazione amministrativa*, in L. VIOLINI (a cura di), *One Health: dal paradigma alle implicazioni giuridiche*, Torino, 2023, pp. 11-12.

¹⁶ M. CARDUCCI, *L'approccio One Health nel contenzioso climatico: un'analisi comparata*, cit., p. 738.

¹⁷ Tanto che a queste viene spesso associato il concetto di *strategic litigation*, il quale identifica quei contenziosi volti a veicolare questioni ritenute da un gruppo o da una comunità talmente rilevanti da meritare l'attenzione dell'opinione pubblica con il fine ultimo di spronare lo Stato all'adozione di misure mirate, a prescindere dal successo o meno nel merito del giudizio. Per un approfondimento sul punto è possibile fare riferimento a G.N. ROSENBERG, *The Hollow Hope: Can Courts Bring about Social Change?*, Chicago, 2008; C.C. BARBER, *Tackling the evaluation challenge in human rights: assessing the impact of strategic litigation organisations*, in *The International Journal of Human Rights*, 2011, n. 3, pp. 411-435; K. VAN DER PAS, *Conceptualising strategic litigation*, in *Onati Socio-Legal Series*, 2021, n. 6, pp. 116-145; M. RAMSDEN, K. GLEDHILL, *Defining Strategic Litigation*, in *Civil Justice Quarterly*, 2019, n. 4, pp. 407-438.

montesquiano della separazione dei poteri»¹⁸. Con riguardo a quest'ultimo aspetto, il tema della sindacabilità delle scelte del legislatore da parte dell'autorità giudiziaria rispetto alle misure dallo stesso impiegate per contrastare il cambiamento climatico è particolarmente scivoloso in quanto spesso chiama in causa valutazioni di natura politica, dando origine a un dibattito relativo, da un lato, allo scrutinio giudiziale dell'azione legislativa e, dall'altro, ai criteri che occorre impiegare per condurre questa delicata operazione¹⁹. In questo contesto, un importante contributo è offerto proprio dalla decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz c. Svizzera*, la quale individua e declina in maniera specifica la responsabilità degli Stati nel contrasto al cambiamento climatico.

2.2. Ricostruzione delle circostanze di fatto e di diritto del caso

La vicenda giuridica origina a partire dalla richiesta presentata, nel novembre 2016, dall'associazione svizzera *KlimaSeniorinnen Schweiz*²⁰ ai sensi dell'articolo 25a, comma 1, lettera a), della Legge federale sulla procedura amministrativa al Consiglio Federale Svizzero, al Dipartimento Federale dell'Ambiente, dei Trasporti, dell'Energia e delle Comunicazioni, all'Ufficio Federale per l'Ambiente e all'Ufficio Federale per l'Energia di adottare misure adeguate di tutela dalla crisi climatica al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi minimi previsti dagli impegni internazionali assunti dallo Stato, tra cui, in *primis*, l'Accordo di Parigi sul Clima²¹. La richiesta di *KlimaSeniorinnen Schweiz* si fonda sulla considera-

¹⁸ S. VINCRE, A. HENKE, *Cambiamento climatico e contenzioso giudiziale. Un'analisi di diritto comparato e italiano*, in L. VIOLINI (a cura di), *One Health: dal paradigma alle implicazioni giuridiche*, Torino, 2023, p. 86.

¹⁹ Rispetto al celebre caso *Urgenda Foundation v. State of Netherlands* è stato in proposito osservato come «[a]mong the aspects of Urgenda that might have normative implications [...] is how a separation of powers may be construed in relation to climate law. It is evident from the judgment that concerns regarding the separation of powers between the trias politica (the legislature, executive and the judiciary) weigh heavily on the minds of the petitioners, the State and the Court. As we will show below, such separation is interpreted in a manner that reveals the presence of 'travelling' principles of climate law and may be amenable to further diffusion, in addition to cementing the jurisprudence on environmental protection in the Netherlands. However, we will also show that the way the Court reviews state action on climate change also reveals a 'wound' in climate law: it is difficult to pronounce on climate law without indirectly invoking a view on regulatory aspects of climate policy despite attempts to keep away from 'political questions'. While both the petitioners and the Court argue that the legislative and executive competence of the Dutch government to formulate and implement appropriate policies would not be interfered with if a Reduction Order is passed, we will demonstrate that they indirectly reason about the appropriateness of the 'reduction efforts of the State'¹³. Specifically, while the Court discusses at length the judicial appreciation of climate science, a cost-benefit analysis (CBA) of relevant policy considerations to meet the science of climate change is done informally, but done all the same. In this regard, rather than lamenting how such reasoning falls foul of the separation of powers, we assess the Dutch doctrine of trias politica and the Court's reasoning on separation of powers to identify elements that led to the judgment, elements that were 'diffused' from outside the Netherlands, and elements that are diffusible in future instances of climate litigation» (S. ROY, E. WOERDMAN, *Situating Urgenda v. the Netherlands within comparative climate change litigation*, in *Journal of Energy & Natural Resources Law*, 2016, n. 2, p. 167).

²⁰ *KlimaSeniorinnen Schweiz* è un'associazione non-profit composta da donne con un'età superiore ai sessantaquattro anni residenti in Svizzera il cui obiettivo è quello di promuovere e sensibilizzare l'impatto che il cambiamento climatico ha sulla salute delle persone anziane.

²¹ In particolare, l'associazione demandava, da un lato, l'incremento della soglia di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra dal 20% al 25% entro il 2020 e, dall'altro, la diminuzione delle emissioni di almeno il 50% entro il 2030, chiedendo inoltre che venissero avanzate proposte concrete per il raggiungimento di tali obiettivi.

zione che le azioni intraprese dal Governo svizzero rispecchiano il “disconoscimento dei fallimenti per la tutela del clima” e costituiscono una violazione sia delle norme costituzionali e, in particolare, degli articoli 10 (il quale riconosce il diritto alla vita), 73 (relativo al principio di sostenibilità) e 74, comma 2 (avente ad oggetto il principio di precauzione), che delle norme della Convenzione EDU e, nello specifico, degli articoli 2 e 8 relativi alla tutela della vita, della salute e dell’integrità fisica. Nell’ambito della richiesta l’associazione presenta infatti una serie di rapporti che indicano il maggiore impatto degli effetti avversi del cambiamento climatico, quali ondate di calore ed eventi meteorologici estremi, sulle donne anziane rispetto al resto della popolazione.

Le istituzioni interpellate replicano sostenendo l’impossibilità di entrare nel merito della vicenda sulla scorta della mancanza della legittimazione ad agire dell’associazione. In particolare, il Dipartimento Federale dell’Ambiente, dei Trasporti, dell’Energia e delle Comunicazioni rileva come, nel caso di specie, manchino i presupposti per agire previsti dall’articolo 25a, comma 1, lettera a), della Legge federale sulla procedura amministrativa, il quale richiede, quale condizione necessaria per presentare la domanda, che l’atto incida su diritti od obblighi del ricorrente. Quest’ultimo osserva infatti come l’obiettivo primario della richiesta presentata alle autorità amministrative sia quello di promuovere l’adozione di disposizioni legislative per ridurre le emissioni di CO2 a livello globale e non solo nelle aree aventi un impatto sulla salute dei membri dell’associazione. Conseguentemente, la richiesta, essendo stata presentata nell’interesse del pubblico e non sussistendo l’interesse personale della ricorrente, avrebbe dovuto trovare la sua naturale sede di esame nel Parlamento.

Nel maggio del 2017 l’associazione presenta ricorso innanzi al Tribunale amministrativo federale chiedendo l’annullamento della decisione impugnata e il riesame della domanda. Nel ricorso vengono ribadite le argomentazioni precedentemente sostenute, arricchite dalla specificazione che la richiesta non è volta a ottenere l’adozione di norme generali e astratte ma azioni specifiche nel contesto dei procedimenti legislativi preliminari, congiuntamente all’applicazione della normativa già esistente.

Il Tribunale, tuttavia, respinge il ricorso rilevando come, sulla scorta di una serie di argomentazioni sulla portata globale degli effetti della crisi climatica e sulla natura di *actio popularis* intentata, i membri della ricorrente non sono colpiti in maniera peculiare dagli atti adottati dall’Esecutivo per il contrasto del cambiamento climatico. In particolare, lo stesso conclude – così come stabilito dal Dipartimento Federale dell’Ambiente, dei Trasporti, dell’Energia e delle Comunicazioni in precedenza – che la ricorrente difetta della legittimazione ad agire, osservando che *«[a]lthough different groups are affected in different ways, ranging from economic interests to adverse health effects affecting the general public, it cannot be said from the perspective of the administration of justice [...] that the*

proximity of the appellants to the matter in dispute – climate protection on the part of the Confederation – was close, compared with the general public»²².

Anche il successivo ricorso contro la decisione promosso innanzi alla Corte federale suprema della Svizzera non ha successo: la Corte ribadisce l'insussistenza della legittimazione ad agire della ricorrente ai sensi dell'articolo 25a, comma 1, lettera a), della Legge federale sulla procedura amministrativa²³.

Il 26 novembre 2020 *KlimaSeniorinnen Schweiz* presenta pertanto ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo sostenendo la violazione, da parte della Svizzera, del diritto alla vita, tutelato dall'articolo 2 della CEDU, del diritto al rispetto della vita privata e familiare, garantito dall'articolo 8 della CEDU, e del diritto di accesso alla giustizia di cui agli articoli 6 (diritto a un processo equo) e 13 (diritto a un ricorso effettivo) della CEDU.

L'associazione, dopo aver addotto una serie di prove relative all'impatto del cambiamento climatico sulla salute delle donne con età superiore ai settantacinque anni, offre un quadro dettagliato e completo sia degli effetti del fenomeno nel territorio svizzero sia delle misure adottate per contrastare lo stesso a livello nazionale, sul quale è opportuno soffermarsi brevemente.

Per quanto riguarda il primo aspetto, viene innanzitutto rilevato come le emissioni di CO2 nel 2020 ammontano a 5,04 tonnellate²⁴, con un conseguente impatto non sottovalutabile relativamente all'aumento della temperatura media annuale che, rispetto ai livelli di fine

²² Corte europea dei diritti dell'uomo, causa n. 53600/20, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*, sentenza del 9 aprile 2024, paragrafo 35.

²³ *Ivi*, paragrafo 59, ove la Corte europea dei diritti dell'uomo riporta un passaggio della Corte federale suprema svizzera, la quale, condividendo quanto già affermato nei precedenti giudizi, dispone che «*in the circumstances mentioned above, the appellants' right to life under Article 10 § 1 of the Constitution and Article 2 [of the Convention] does not appear to be threatened by the alleged omissions to such an extent at the present time that one could speak of their own rights being affected in terms of section 25a of the APA with sufficient intensity [...]. The same applies to their private and family life and their home in terms of Article 8 [of the Convention] and Article 13 § 1 of the Constitution. The alleged domestic omissions do not achieve the fundamental rights relevance required under section 25a to guarantee the protection of individual rights. Therefore, section 25a of the APA, which ensures the protection of individual rights, does not apply [...]. Nor do the appellants appear to be victims of a violation of the above-mentioned Convention rights in terms of Article 34 [of the Convention]. Their above-mentioned rights are not affected and they are not victims within the meaning of Article 34 [of the Convention] because their rights are not affected with sufficient intensity. This is not altered by the fact that – as they argue – in certain cases potential victims can be victims in terms of Article 34 [of the Convention]. This also requires being affected with a certain intensity [...], which requirement is not met here. In view of what has been said above, it follows that the rights of the appellants – like the rest of the population – are not affected by the alleged omissions with sufficient intensity in terms of section 25a of the APA. Accordingly, their request to the above-mentioned authorities for issuance of a ruling on real acts does not have the aim of ensuring their individual legal protection. Rather, it aims to have the climate protection measures at the federal level existing today and planned up to the year 2030 examined in the abstract for their compatibility with State obligations to protect. Indirectly – through the requested action of State authorities – it aims to initiate the tightening of these measures. Such a procedure or actio popularis is inadmissible in terms of section 25a of the APA, which guarantees the protection of individual rights only. Article 9 § 3 of the Aarhus Convention [...] to which the appellants referred, cannot alter this finding».*

²⁴ Ufficio Federale per l'Ambiente della Svizzera, report *Kenngrößen zur Entwicklung der Treibhausgasemissionen in der Schweiz 1990-2020*, aprile 2024, disponibile all'indirizzo: file:///C:/Users/Chiara/Desktop/Downloads/Kenngr%C3%B6ssen_2024_DE.pdf.

Ottocento, ha subito un aumento di più di due gradi centigradi²⁵. Le estati del 2003, 2015, 2018, 2019 e 2022 sono state infatti le cinque estati più calde mai registrate in Svizzera, risultando quelle del 2003 e del 2022 le estati più calde mai rilevate dall'inizio delle misurazioni nel 1864²⁶. Nel corso dei mesi estivi delle annate ove l'aumento della temperatura risultava maggiormente elevato si sono verificati un numero di decessi decisamente superiore alla media²⁷. Dei decessi aggiuntivi la stragrande maggioranza ha coinvolto individui di età superiore ai settantacinque anni; di rilievo è, in proposito, il dato dell'agosto del 2018, che riporta come quasi il 90% delle morti collegate alle elevate temperature abbia riguardato donne ultrasessantenni²⁸.

Per quanto concerne invece le misure adottate dalla Svizzera per arginare la crisi climatica, nel ricorso di *KlimaSeniorinnen Schweiz* vengono indicate le ragioni sulla base delle quali è possibile ritenere che la Svizzera non abbia dato seguito, a livello interno, agli impegni assunti sul piano internazionale. L'associazione scandaglia gli obiettivi e le azioni intraprese dallo Stato sulla base di cinque periodi. Il primo, che va dal 2007 al 2013, è caratterizzato dall'adozione della legge sulla CO₂ del 2011 che prevedeva la riduzione dei gas a effetto serra del 20% rispetto ai livelli degli anni Novanta entro il 2020. La finalità della norma è apparsa fin da subito contrastante con quanto affermato dal Gruppo Intergovernativo sul Cambiamento Climatico delle Nazioni Unite (IPCC) nel 2007, il quale sosteneva la necessità che i Paesi sviluppati come la Svizzera avrebbero dovuto ridurre le proprie emissioni interne del 25%-40% rispetto all'arco di tempo indicato anche dalla normativa interna²⁹. Significativa è la circostanza che lo stesso Governo svizzero abbia ammesso l'inedeguatezza degli obiettivi previsti dalla citata normativa³⁰. Il secondo periodo (2014-2017) è segnato dalla presentazione, da parte del Governo, di una nuova legge volta a regolamentare le emissioni di CO₂, la quale proponeva una riduzione delle emissioni dei gas a

²⁵ Ufficio Federale di Meteorologia e Climatologia della Svizzera, portale MeteoSvizzera sui cambiamenti climatici, disponibile all'indirizzo: <https://www.meteoswiss.admin.ch/climate/climate-change.html>.

²⁶ Ufficio Federale per l'Ambiente della Svizzera, report *La canicule et la sécheresse de l'été 2018*, ottobre 2019, disponibile all'indirizzo: <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/climat/publications-etudes/publications/canicule-et-secheresse.html>; M. DIE REPUBLIK, *Ein tödlicher Sommer Von Juni bis August starben dieses Jahr mehr Menschen als normalerweise. Was ist da los?*, 3 ottobre 2022, disponibile all'indirizzo: <https://cdn.repub.ch/pdf/2022/10/03/ein-toedlicher-sommer.pdf>.

²⁷ Con mille decessi aggiuntivi riconducibili alle temperature dei mesi estivi del 2003, ottocento per i mesi di luglio e agosto 2015 e cinquecento nell'estate del 2019, così come riportato dall'Ufficio Federale per l'Ambiente della Svizzera, report *Climate Change in Switzerland. Indicators of driving forces, impact and response*, novembre 2020, disponibile all'indirizzo: <https://www.bafu.admin.ch/bafu/en/home/topics/climate/publications-studies/publications/climate-change-switzerland.html>.

²⁸ M. DIE REPUBLIK, *Ein tödlicher Sommer Von Juni bis August starben dieses Jahr mehr Menschen als normalerweise. Was ist da los?*, cit.

²⁹ Così come rilevato nell'ambito dello Studio condotto da B. METZ, O. DAVIDSON (a cura di), *Climate Change 2007. Mitigation of Climate Change*, Cambridge, 2007.

³⁰ *Message relatif à la politique climatique suisse après 2012 (Révision de la loi sur le CO₂ et initiative populaire fédérale «pour un climat sain»)*, Gazzetta federale svizzera 2009/6723; *Message concernant l'évolution future de la politique agricole dans les années 2014-2017 (Politique agricole 2014-2017)*, Gazzetta federale svizzera 2012/1857.

effetto serra del 30% rispetto ai livelli del 1990 entro l'anno 2030. Tuttavia, anche in questo caso, la norma fissava un limite che era ritenuto dall'IPCC insufficiente in quanto lo stesso, nel 2014, aveva rilevato come gli Stati quali la Svizzera avrebbero dovuto raggiungere una riduzione di almeno il 50% rispetto al periodo indicato al fine di contenere l'aumento della temperatura terrestre entro i due gradi centigradi, così come previsto dall'Accordo di Parigi, ratificato dalla Svizzera proprio nel 2017. Il terzo periodo vede la pubblicazione da parte delle istituzioni del proprio *Nationally Determined Contribution* (NDC)³¹, congiuntamente all'impegno di seguire le raccomandazioni scientifiche diminuendo le proprie emissioni di CO₂ del 50% entro il 2030 rispetto ai livelli degli anni Novanta. Ciò nonostante, nel periodo compreso tra il 2018 e il 2030 non risulta essere stata realizzata alcuna reale progressione rispetto agli obiettivi indicati nell'NDC, tanto che le stesse autorità svizzere avevano ammesso che le misure adottate non sarebbero state sufficienti per realizzare questi ultimi³². Per raggiungere il risultato della neutralità climatica entro il 2050, è stata ipotizzata, a partire dal 2031, la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra del 75% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2040. L'associazione ha però sottolineato come il raggiungimento dell'obiettivo indicato non sia perentorio in quanto lo stesso rappresenta unicamente un'indicazione di massima per l'orientamento della legislazione. Ad ogni modo, i *target* individuati risultano comunque insufficienti per rispettare quanto disposto dall'Accordo di Parigi, avendo l'IPCC rilevato come, per limitare il surriscaldamento terrestre a 1,5 gradi centigradi entro il 2050, sia necessaria una riduzione delle emissioni nette globali dell'84% rispetto agli anni Novanta ed entro il 2050³³.

2.3. Il riconoscimento implicito del paradigma *One Health* nella pronuncia

La Corte di Strasburgo, come primo punto della sua valutazione sui fatti del caso, ritiene opportuno effettuare, mediante il diffuso impiego dei report dell'IPCC e di altre organizzazioni internazionali, alcune considerazioni sul cambiamento climatico e sui suoi effetti. Il ruolo fondamentale del paradigma *One Health* nel contesto del caso all'attenzione di chi scrive si intuisce già leggendo queste prime riflessioni della Corte, preannunciando la centralità che lo stesso ricoprirà rispetto al merito della decisione.

³¹ I *Nationally Determined Contributions* rappresentano gli impegni assunti dagli Stati nell'ambito dell'Accordo di Parigi per raggiungere gli obiettivi a lungo termine da quest'ultimo previsti. L'articolo 4, paragrafo 2, dell'Accordo di Parigi dispone infatti che ogni Parte prepari, comunichi e mantenga i successivi contributi determinati a livello nazionale che intende raggiungere.

³² *Initiative parlementaire. Prolongation de l'objectif de réduction de la loi sur le CO₂. Projet et rapport explicatif de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national*, Gazzetta federale svizzera 2021/2252.

³³ Il gruppo di ricerca scientifica indipendente *Climate Action Tracker* ha inoltre osservato che qualora l'approccio adottato dalla Svizzera venisse esteso a livello globale l'aumento della temperatura terrestre sfiorerebbe i tre gradi centigradi (dati disponibili all'indirizzo: <https://climateactiontracker.org>).

In considerazione dell'avverso impatto del surriscaldamento terrestre e dell'esacerbazione degli eventi meteorologici estremi causati dal cambiamento climatico, la CEDU afferma chiaramente che *«[t]he current situation therefore involves compelling present-day conditions, confirmed by scientific knowledge, which the Court cannot ignore in its role as a judicial body tasked with the enforcement of human rights»*³⁴. Tra le valutazioni scientifiche che questa deve necessariamente prendere in considerazione nel giudizio ricopre un ruolo di assoluto rilievo quella che vede nella crisi climatica *«a threat to human well-being and planetary health»*³⁵. Nonostante la Corte non impieghi direttamente il termine *One Health* è evidente come questa affermazione ne riporti, in maniera sintetica e chiara, proprio gli elementi costitutivi nel contesto della crisi climatica. Sulla scorta di queste considerazioni la stessa riflette su come, nonostante l'intervento del potere giudiziario non possa e non debba soppiantare il ruolo che spetta al legislatore, la democrazia non può essere ridotta al volere della maggioranza elettorale in sfregio dei principi che contraddistinguono uno Stato di diritto³⁶. Questa lettura è arricchita dalla circostanza della riconosciuta inadeguatezza delle misure adottate dagli Stati per contrastare il cambiamento climatico, con un aggravio dei suoi effetti avversi sugli individui e sul pianeta e, conseguentemente, sull'esercizio dei diritti umani³⁷. Il fenomeno della crisi climatica presenta dunque sfide di carattere significativo dal punto di vista giuridico sia per quanto riguarda la peculiarità dei suoi effetti sugli individui e sul pianeta sia per quanto concerne la responsabilità degli Stati e la sindacabilità giurisdizionale delle loro decisioni in materia. In proposito, la Corte riconosce come il caso sollevi *«unprecedented issues»*³⁸, rendendo necessaria l'adozione di un approccio del tutto differente da quello impiegato nella precedente giurisprudenza avente a oggetto situazioni specifiche di danni ambientali³⁹. In particolare, secondo la Grande Camera, sono cinque le caratteristiche di peculiarità del cambiamento climatico. In *primis*, non esiste un'unica specifica fonte di danno in quanto questo deriva dalla combinazione di una molteplicità di fonti⁴⁰. Secondariamente, le emissioni di CO₂ non sono di per sé so-

³⁴ Corte europea dei diritti dell'uomo, causa n. 53600/20, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*, sentenza del 9 aprile 2024, paragrafo 413.

³⁵ *Ivi*, paragrafo 118.

³⁶ *Ivi*, paragrafo 412.

³⁷ *Ivi*, paragrafo 413.

³⁸ *Ivi*, paragrafo 414.

³⁹ *Ivi*, paragrafo 415, ove la Corte osserva come *«[t]he Court's existing case-law in environmental matters concerns situations involving specific sources from which environmental harm emanates. Accordingly, those exposed to that particular harm can be localised and identified with a reasonable degree of certainty, and the existence of a causal link between an identifiable source of harm and the actual harmful effects on groups of individuals is generally determinable. Furthermore, the measures taken, or omitted, with a view to reducing the impugned harm emanating from a given source, whether at the regulatory level or in terms of implementation, can also be specifically identified. In short, there is a nexus between a source of harm and those affected by the harm, and the requisite mitigation measures may be identifiable and available to be applied at the source of the harm»*.

⁴⁰ *Ivi*, paragrafi 416-419.

stanze tossiche ma producono effetti dannosi a seguito di una complessa concatenazione di cause⁴¹. In terzo luogo, questi ultimi presentano una componente di imprevedibilità nel lungo periodo di molto superiore rispetto ad altre emissioni di inquinanti tossici specifici. La quarta caratteristica risiede invece nella circostanza che, non essendo tutte le fonti di gas a effetto serra qualificabili come frutto di attività dannose, le misure di mitigazione delle stesse non possono avere come destinatari unicamente attività specifiche da cui derivano effetti nocivi. Questo conduce, da ultimo, alla considerazione che la lotta al cambiamento climatico non dipende dall'adozione di misure localizzate e mono-settoriali ma investe una molteplicità di ambiti di intervento di carattere giuridico, economico, sanitario, sociale, ecc. L'approccio che deve essere seguito dalla Corte nel valutare il caso in esame deve dunque partire da queste premesse, nelle quali inevitabilmente si riscontra il legame con il paradigma *One Health*.

La Corte di Strasburgo, prima di entrare nel merito della decisione, ha preliminarmente valutato, da un lato, la configurabilità dello *status* di vittima in capo all'associazione *KlimaSeniorinnen Schweiz* e, dall'altro, la sua legittimazione ad agire.

Per quanto riguarda il primo aspetto, la CEDU rileva come, seppur nel contesto ambientale lo *status* di vittima debba essere letto «*in an evolutive manner in the light of conditions in contemporary society*»⁴², rifuggendo da qualsiasi interpretazione formalistica dello stesso, al contempo bisogna evitare di operare un'eccessiva apertura in considerazione del fatto che il numero di persone affette dalla crisi climatica è indefinita, tanto che «*everyone may be, one way or another and to some degree, directly affected, or at a real risk of being directly affected*»⁴³. Alla luce delle peculiarità del cambiamento climatico precedentemente evidenziate, la Grande Camera elabora due circostanze che devono sussistere contestualmente affinché sia configurabile lo stato di vittima del ricorrente ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione EDU⁴⁴. Innanzitutto, il ricorrente deve essere soggetto a un'esposizione elevata degli effetti negativi del cambiamento climatico e la gravità o il rischio delle conseguenze a questo avverse derivanti dall'azione od omissione del Governo devono essere significativi. Inoltre, è richiesta la presenza dell'impellente necessità di garantire la tutela individuale del ricorrente dall'assenza o dall'inadeguatezza di misure ragionevoli per ridurre i danni. La Corte specifica che la soglia richiesta per la soddisfazione dei criteri è particolarmente elevata, essendo necessaria un'attenta valutazione delle circostanze del caso di specie⁴⁵.

⁴¹ Gruppo Intergovernativo sul Cambiamento Climatico, report *Carbon Dioxide Capture and Storage*, 2005, allegato I, pp. 385-395, disponibile all'indirizzo: <https://www.ipcc.ch/report/carbon-dioxide-capture-and-storage/>.

⁴² Corte europea dei diritti dell'uomo, causa n. 53600/20, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*, sentenza del 9 aprile 2024, paragrafo 461.

⁴³ *Ivi*, paragrafo 483.

⁴⁴ *Ivi*, paragrafo 487.

⁴⁵ In particolare, «*the Court will have due regard to circumstances such as the prevailing local conditions and individual specificities and vulnerabilities. The Court's assessment will also include, but will not necessarily be limited to, conside-*

Fatte queste considerazioni, il Giudice di Strasburgo ritiene di esaminare la questione della configurabilità dello *status* di vittima in capo all'associazione in relazione alla valutazione circa l'applicabilità dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione EDU (relativo al diritto a un equo processo), la quale richiede la sussistenza di alcune condizioni. È infatti necessaria l'esistenza di una controversia, di carattere serio e genuino⁴⁶, su un diritto civile riconosciuto dall'ordinamento nazionale, il cui risultato sia direttamente decisivo per il diritto in questione. Rispetto al caso concreto, la Corte ha rilevato la sussistenza di tutti i presupposti indicati⁴⁷. Inoltre, ha osservato come, avendo dimostrato l'associazione ricorrente di avere un legame effettivo e sufficientemente stretto con la questione denunciata e con gli individui che demandano la tutela contro gli effetti negativi del cambiamento climatico sulla loro vita, salute e benessere, essa «*sought to defend the specific civil rights of its members in relation to the adverse effects of climate change*» agendo come un mezzo «*through which the rights of those affected by climate change could be defended and through which they could seek to obtain an adequate corrective action for the State's failure to effectively implement mitigation measures under the existing law*»⁴⁸. Pertanto, in capo all'associazione *KlimaSeniorinnen Schweiz* è configurabile lo *status* di vittima⁴⁹.

Per quanto concerne la legittimazione ad agire, la Corte condivide le affermazioni della ricorrente circa il fatto che le associazioni svolgono, nel contesto climatico, un ruolo fondamentale per il rafforzamento delle istanze giudiziarie delle persone fisiche⁵⁰, senza che la scelta di agire in giudizio per il tramite di un'associazione possa essere automaticamente liquidata come *actio popularis*. Accogliendo il principio dell'«ampio accesso alla giustizia

rations relating to: the nature and scope of the applicant's Convention complaint, the actuality/remoteness and/or probability of the adverse effects of climate change in time, the specific impact on the applicant's life, health or well-being, the magnitude and duration of the harmful effects, the scope of the risk (localised or general), and the nature of the applicant's vulnerability» (ivi, paragrafo 488).

⁴⁶ Ivi, paragrafo 595.

⁴⁷ Ivi, paragrafi 615-623.

⁴⁸ Ivi, paragrafo 621.

⁴⁹ Per quanto concerne la configurazione della violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione EDU nel caso concreto, il Giudice di Strasburgo, ha rilevato come il diritto a un equo processo non si esaurisce nell'instaurazione del giudizio ma ricomprende anche il diritto di ottenere una decisione nel merito della controversia, in considerazione del fatto che «*the right of access to a court must be "practical and effective", not theoretical or illusory*» (ivi, paragrafo 629). Conseguentemente, avendo le autorità nazionali svizzere omesso di «*engage seriously or at all with the action brought by the applicant association*» (ivi, paragrafo 636) e negando alla ricorrente di avere accesso al sistema giudiziario – considerando che «*nor was there any other avenue under domestic law through which they could bring their complaints to a court*» (ivi, paragrafo 637) –, è stata accertata dalla Corte la violazione del diritto a un equo processo. In relazione a quanto affermato dalla Corte in questo contesto sorge spontaneo chiedersi quali possano essere le ricadute in relazione alla pronuncia adottata dal Tribunale civile di Roma lo scorso 26 febbraio nell'ambito del caso *A SUD e altri c. Italia* – meglio noto come c.d. Giudizio Universale. Invero, la pronuncia, ove viene stabilita l'inammissibilità del ricorso per difetto assoluto di giurisdizione, appare incompatibile con quanto stabilito dalla Grande camera nel caso *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz c. Svizzera*.

⁵⁰ Ivi, paragrafo 307.

in materia ambientale”⁵¹, enfatizza l’importanza che le «*non-governmental organizations play in the context of environmental protection*»⁵². La Grande Camera prosegue poi individuando le condizioni necessarie affinché un’associazione sia legittimata ad agire⁵³, prevedendo che questa debba: a) essere legittimamente stabilita nella giurisdizione dello Stato parte della Convenzione EDU; b) essere in grado di dimostrare di perseguire uno scopo specifico, in conformità con i propri obiettivi statutari, nella difesa dei diritti umani dei propri membri o di altri individui colpiti all’interno della giurisdizione interessata contro le minacce derivanti dalla crisi climatica; c) poter provare di essere considerata realmente qualificata e rappresentativa per agire per conto dei suoi membri o di altri individui la cui vita, salute o benessere, così come tutelato dalla Convenzione, risultano colpiti dagli effetti negativi del cambiamento climatico. La Corte rileva come, nel caso di specie, l’associazione *KlimaSeniorinnen Schweiz* possiede tutti i requisiti astrattamente individuati⁵⁴.

Soffermandosi ora sul merito della pronuncia, il Giudice di Strasburgo ritiene opportuno esaminare unicamente l’articolo 8 della Convenzione e non anche l’articolo 2, rilevando come, mentre il primo senza dubbio trova applicazione nel caso concreto rispetto agli effetti delle presunte omissioni dello Stato in relazione al contrasto al cambiamento climatico sulla salute umana, «*whether those alleged shortcomings also had such life-threatening consequences as could trigger the applicability of Article 2 is more questionable*»⁵⁵. Ciò nonostante, lo stesso specifica che, al fine di definire un approccio globale per affrontare le sfide poste dalla crisi climatica, risulta necessario prendere in considerazione anche i principi sviluppati dalla giurisprudenza a partire dall’articolo 2 della Convenzione⁵⁶.

La Corte prosegue dunque elencando una serie di principi ricavabili dalla lettura di entrambe le disposizioni e che svolgono un ruolo di assoluto rilievo per la definizione della responsabilità statale in ambito climatico⁵⁷. La Grande Camera afferma innanzitutto la “*positive obligation*” dello Stato di predisporre un quadro legislativo e amministrativo volto a fornire un’efficace tutela del diritto alla vita e del diritto alla salute. Questo implica l’esistenza di una disciplina volta a regolamentare tutte le attività che presentano dei rischi per entrambi i diritti. A ciò si aggiunge la necessità che le norme astrattamente disposte trovino concreta effettività. La Corte, nel valutare la conformità dello Stato convenuto

⁵¹ E. GUARNA ASSANTI, *Verein KlimaSeniorinnen and others v. Switzerland: una conferma del ruolo fondamentale dei diritti umani per la tutela del clima*, in *Diritti Comparati*, 18 aprile 2024, disponibile all’indirizzo: <https://www.diritticomparati.it/verein-klimasenioreninnen-and-others-v-switzerland-una-conferma-del-ruolo-fondamentale-dei-diritti-umani-per-la-tutela-del-clima/>.

⁵² Corte europea dei diritti dell’uomo, causa n. 53600/20, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*, sentenza del 9 aprile 2024, paragrafo 491.

⁵³ *Ivi*, paragrafo 502.

⁵⁴ *Ivi*, paragrafo 524.

⁵⁵ *Ivi*, paragrafo 536.

⁵⁶ *Ivi*, paragrafo 537.

⁵⁷ *Ivi*, paragrafo 538.

alle sue obbligazioni positive, deve considerare se, nella predisposizione e/o attuazione delle misure sia rimasto entro il margine di apprezzamento che gli spetta⁵⁸. Nell'ambito di quest'ultimo rientra la scelta dei mezzi da impiegare al fine di apprestare un'effettiva tutela del diritto alla vita e alla salute. Nonostante non spetti alla Corte stabilire che misure avrebbero dovuto essere intraprese a livello nazionale, la stessa valuta «*whether the authorities approached the matter with due diligence and gave consideration to all competing interests*»⁵⁹. Conseguentemente, lo Stato ha il dovere di garantire l'accesso alle informazioni essenziali che consentono agli individui di operare un'analisi sui rischi per la propria vita e salute. Nel valutare se lo Stato convenuto abbia adempiuto ai suoi obblighi positivi così come identificati in forza dei menzionati principi, la Corte deve considerare le circostanze particolari del caso concreto. In questo senso, «*the Court has frequently reviewed the domestic decision-making process, taking into account that the procedural safeguards available to the individual will be especially material in determining whether the respondent State has remained within its margin of appreciation*»⁶⁰.

La pronuncia prosegue analizzando, alla luce dei principi individuati, il contenuto dell'obbligazione positiva degli Stati nel contesto del cambiamento climatico focalizzandosi su due caratteristiche fondamentali della stessa: il margine di apprezzamento dello Stato e il contenuto dell'obbligazione statale. La lettura offerta dalla Corte rispetto a questi ultimi costituisce uno dei passaggi più rilevanti dell'intera pronuncia. È infatti nell'impostazione che si cercherà ora di analizzare compiutamente che è possibile riscontrare gli aspetti fondanti del paradigma *One Health*.

Per quanto concerne la prima tematica, viene esplicitata la necessità di operare il bilanciamento tra il principio di sussidiarietà dell'intervento della Corte e il carattere di urgenza che gli effetti negativi del cambiamento climatico comportano sul godimento dei diritti umani. Se, infatti, spetta in via primaria alle autorità nazionali la responsabilità della salvaguardia dei diritti e delle libertà consacrate nella Convenzione EDU, occorre considerare il carattere di irreversibilità degli effetti della crisi climatica sul deterioramento dell'ambiente e, conseguentemente, sul godimento dei diritti dell'uomo. Pertanto, il contrasto e la mitigazione degli effetti del fenomeno non possono che rivestire un «*considerable weight in the weighing-up of any competing considerations*»⁶¹. Se dunque agli Stati inevitabilmente spetta un margine di apprezzamento in questo contesto, occorre però distinguere la portata dello stesso avendo riguardo, da un lato, allo «*State's commitment to the necessity of combating climate change and its adverse effects, and the setting of the requisite aims and objectives in this respect*»⁶² e, dall'altro, alla scelta dei mezzi con i quali raggiungere detti

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ *Ivi*, paragrafo 538, lettera e).

⁶⁰ *Ivi*, paragrafo 539.

⁶¹ *Ivi*, paragrafo 542.

⁶² *Ivi*, paragrafo 543.

obiettivi. Alla luce della natura e della gravità della minaccia del cambiamento climatico rispetto alla preservazione dell'ambiente e, di conseguenza, sulla tutela della salute e della vita degli individui, il margine di apprezzamento degli Stati in questo contesto deve essere interpretato in maniera restrittiva, tenendo in considerazione gli obiettivi globali di riduzione dei gas a effetto serra così come assunti a livello internazionale. Proprio nell'ottica del raggiungimento di questi ultimi deve essere operata, da parte dello Stato, la scelta dei mezzi e delle politiche da adottare a livello nazionale, il quale, secondo la Corte, gode in questo caso di un più ampio margine di apprezzamento. In altre parole, il sindacato da parte del potere giurisdizionale avrà ad oggetto non la considerazione circa la necessità di agire in questo contesto – posto che «l'omissione o l'azione carente e insufficiente degli Stati sono già indici di valutazione negativi»⁶³– ma, piuttosto, «il “come” agire»⁶⁴.

Per discorrere del contenuto dell'obbligazione statale occorre partire da alcune considerazioni relative al contenuto dell'articolo 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo⁶⁵. La giurisprudenza della Corte è ormai consolidata nel ritenere che l'ambito di applicazione della norma si estenda agli effetti negativi sulla salute umana, sul benessere e sulla qualità della vita derivanti da fonti nocive per l'ambiente o che comunque presentano un rischio di danno. Simultaneamente, il Giudice di Strasburgo ha interpretato l'articolo 8 della Convenzione ricomprendendovi inoltre il diritto di godere di una tutela effettiva, da parte delle autorità nazionali, contro gli effetti negativi sulla propria vita, salute e benessere derivanti dai rischi a essi causati dalla crisi climatica. Pertanto, l'obbligazione configurabile in capo agli Stati ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione risiede nell'adottare tutti gli strumenti necessari al fine di rendere effettiva tale tutela, posto che *«the State's primary duty is to adopt, and to effectively apply in practice, regulations and measures capable of mitigating the existing and potentially irreversible, future effects of climate change»*⁶⁶.

La Corte non si limita a offrire una lettura generale dell'obbligazione climatica statale ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione ma si spinge fino a individuare un orizzonte temporale concreto entro il quale gli Stati devono agire per prevenire l'aumento delle concentrazioni di gas a effetto serra nell'atmosfera: viene stabilito, alla luce delle evidenze scientifiche analizzate e degli impegni assunti dagli Stati membri a livello internazionale⁶⁷, un termine di trent'anni per il raggiungimento della neutralità climatica. Conseguentemente, gli Stati parti della Convenzione devono impegnarsi a predisporre e ad attuare le mi-

⁶³ R. BIFULCO, *Emergenza e considerable weight: il cambiamento climatico nella sentenza KlimaSeniorinnen*, in *Le costituzionaliste*, 20 giugno 2024, disponibile all'indirizzo: <https://www.lecostituzionaliste.it/emergenza-e-considerable-weight-il-cambiamento-climatico-nella-sentenza-klimaseniorinnen/>.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ Corte europea dei diritti dell'uomo, causa n. 53600/20, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*, sentenza del 9 aprile 2024, paragrafo 545.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ivi*, paragrafo 546.

sure volte a determinare la progressiva e sostanziale riduzione dei livelli di CO₂⁶⁸. Perché queste siano effettive, «*it is incumbent on the public authorities to act in good time, in an appropriate and consistent manner*»⁶⁹. Il carattere dirompente della pronuncia si rinviene dunque nella determinazione di criteri specifici che debbono sussistere affinché queste ultime possano essere considerate effettive⁷⁰, riempiendo di contenuto l'obbligazione climatica astrattamente individuata in capo alle autorità nazionali. Tenendo a mente l'orizzonte temporale ipotizzato, è necessario che vengano adottate «*general measures specifying a target timeline for achieving carbon neutrality and the overall remaining carbon budget for the same time frame, or another equivalent method of quantification of future GHG emissions, in line with the overarching goal for national and/or global climate-change mitigation commitments*»⁷¹. Lo Stato deve poi predisporre obiettivi e *target* intermedi di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra che siano pertinenti con obiettivi finali stabiliti entro i termini perentori previsti, garantendone l'aggiornamento sulla base delle evidenze scientifiche disponibili. In relazione a questi si pone poi la necessità che vengano fornite prove che dimostrino se e come gli stessi siano stati effettivamente rispettati. Le misure e le norme previste al fine di realizzare gli obiettivi devono essere correlate da un'azione delle istituzioni e dei soggetti coinvolti «*in good time and in an appropriate and consistent manner when devising and implementing the relevant legislation and measures*»⁷². Le misure di contrasto al fenomeno devono inoltre essere accompagnate da altrettante di carattere adattativo, volte ad alleviare le conseguenze di maggiore gravità o imminenza nei confronti della vita, della salute e del benessere degli individui, le quali devono essere applicate «*in accordance with the best available evidence [...] and consistent with the general structure of the State's positive obligations in this context*»⁷³. Da ultimo, la Corte ribadisce l'importanza che le garanzie procedurali a disposizione dei soggetti interessati rivestono nella determinazione circa il superamento o meno del margine di apprezzamento di cui gode lo Stato⁷⁴ e individua una serie di tipi di garanzie che devono essere presi in considerazione per effettuare questa valutazione⁷⁵.

⁶⁸ *Ivi*, paragrafo 548.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ *Ivi*, paragrafo 550.

⁷¹ *Ivi*, lettera a).

⁷² *Ivi*, lettera e).

⁷³ *Ivi*, paragrafo 552.

⁷⁴ *Ivi*, paragrafo 553.

⁷⁵ *Ivi*, paragrafo 554. In particolare, la Corte rileva come «*in this context, drawing on the approach taken in environmental cases [...] and noting the specific features and complexities of the issues concerning climate change, the following types of procedural safeguards are to be taken into account as regards the State's decision-making process in the context of climate change: (a) The information held by public authorities of importance for setting out and implementing the relevant regulations and measures to tackle climate change must be made available to the public, and in particular to those persons who may be affected by the regulations and measures in question or the absence thereof. In this connection, procedural safeguards must be available to ensure that the public can have access to the conclusions of the relevant*

Applicando i criteri individuati in astratto al caso concreto, il Giudice di Strasburgo rileva come «*there were some critical lacunae in the Swiss authorities' process of putting in place the relevant domestic regulatory framework, including a failure by them to quantify, through a carbon budget or otherwise, national GHG emissions limitations*»⁷⁶. La Svizzera, non avendo agito in tempo utile e con le modalità adeguate per la predisposizione, lo sviluppo e l'attuazione di un quadro normativo idoneo a contrastare il cambiamento climatico e a garantire la tutela dei diritti degli individui derivanti dalle minacce che questo comporta per la loro effettività, risulta aver superato il suo margine di apprezzamento, venendo dunque meno agli obblighi che a questa spettano nel contesto delineato, risultando in una violazione dell'articolo 8 della Convenzione⁷⁷.

3. L'impatto della sentenza della CEDU sull'ordinamento giuridico italiano: verso una responsabilità climatica dello Stato

L'adozione della legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, recante «Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente», segna non solo l'esplicita costituzionalizzazione della tutela dell'ambiente come principio fondamentale ma anche un momento cardine del riconoscimento del paradigma *One Health* nell'ordinamento giuridico italiano. Posto che, a seguito della revisione, è possibile affermare che tutti gli elementi del paradigma trovano un espresso richiamo nella Costituzione⁷⁸, occorre domandarsi quale sia la possibile rilevanza giuridica di detto riconoscimento rispetto al contrasto al cambiamento climatico e, in particolare, alla configurazione di una responsabilità statale sulla base del modello ipotizzato dalla Corte di Strasburgo.

Ai sensi dell'articolo 32 della Carta costituzionale la tutela della salute riveste una duplice dimensione, configurandosi sia come diritto fondamentale dell'uomo che interesse della collettività. Pur condividendo una base comune, l'interesse privato individuale e quello pubblico collettivo si distinguono per l'oggetto di tutela. Il primo si riferisce infatti a un diritto inviolabile, intrinseco alla persona, mentre il secondo costituisce uno degli obiettivi che l'azione dei pubblici poteri deve perseguire⁷⁹. Essendo l'unico diritto a essere quali-

studies, allowing them to assess the risk to which they are exposed. (b) Procedures must be available through which the views of the public, and in particular the interests of those affected or at risk of being affected by the relevant regulations and measures or the absence thereof, can be taken into account in the decision-making process.

⁷⁶ *Ivi*, paragrafo 573.

⁷⁷ *Ivi*, paragrafi 573-574.

⁷⁸ G. RAGONE, *One Health e Costituzione italiana, tra spinte eco-centriche e nuove prospettive di tutela della salute umana, ambientale e animale*, in *Corti Supreme e Salute*, 2022, n. 3, p. 815.

⁷⁹ A. CATELANI, *La sanità pubblica*, in G. SANTANIELLO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Padova, 2010, pp. 8 ss.

ficato espressamente dalla Costituzione come inviolabile, il diritto alla salute si conferma come premessa imprescindibile per l'effettivo godimento di tutti gli altri diritti e libertà⁸⁰. Conseguentemente, pur venendo qualificato come diritto sociale⁸¹, questo necessita di «essere inteso in riferimento ad un diritto soggettivo perfetto, che scaturisce in via immediata e diretta dalla Costituzione, e che ha ad oggetto la salute e l'integrità fisica – in tutte le sue molteplici manifestazioni – della persona»⁸².

La struttura complessa che lo caratterizza⁸³ conduce dunque ad ascrivere nel suo ambito di applicazione situazioni giuridiche soggettive che, partendo dalla tradizionale accezione di salute come integrità fisica⁸⁴, originano proprio dalla sua natura relazionale. Tra di esse spicca, in particolare, il diritto a un ambiente salubre. Questa elaborazione trova il proprio fondamento nella lettura congiunta degli articoli 32 e 2 della Costituzione, assumendo il principio personalista quale strumento per l'estensione dell'ambito di applicazione del diritto alla salute. Ambiente e salute si trovano, in questa prospettiva, in rapporto di complementarità in quanto, al fine di garantire l'effettività dell'articolo 32 della Carta, è necessario che l'ambiente in cui l'individuo conduce la propria esistenza sia salubre⁸⁵. Dopo un primo approccio al rapporto tra i due termini di paragone in chiave episodica, legata alla tutela riparatoria dell'individuo a seguito di patologie collegate al deterioramento dell'ambiente⁸⁶, giurisprudenza e dottrina hanno suggerito una lettura del diritto all'ambiente

⁸⁰ M. DOGLIANI, E.M. PINTO, *Elementi di diritto costituzionale*, Torino, 2017, p. 221.

⁸¹ Il dibattito relativo al fondamento dei diritti sociali nell'ordinamento costituzionale ha condotto parte della dottrina a sostenere che questi rappresentino l'evoluzione della forma di Stato liberale derivante dalla costituzionalizzazione del principio di uguaglianza sostanziale, con evidenti ricadute sulle garanzie di effettività di detti diritti (G. CORSO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1981, p. 757; M. MAZZIOTTI, *Diritti sociali*, in *Enciclopedia del diritto*, XII, Milano, 1964, pp. 805 ss.; B. PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali*, Milano, 2001, pp. 20-28). In questo senso è stata valorizzata la dimensione politica dei diritti sociali, con conseguente rilevanza del ruolo del legislatore e della pubblica amministrazione nella definizione dei caratteri e delle forme di tutela degli stessi (E. CAVASINO, *La flessibilità del diritto alla salute*, Napoli, 2012, p. 12).

⁸² A. CATELANI, *op. cit.*, p. 10.

⁸³ C. TRIPODINA, *Art. 32*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, p. 321.

⁸⁴ Per una puntuale ricostruzione dei tratti che ha assunto il diritto alla salute nell'evoluzione del pensiero giuridico, della legislazione e della giurisprudenza costituzionale è possibile fare riferimento a C. MORTATI, *La tutela della salute nella Costituzione italiana*, in *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, 1961, n. 1, pp. 1 ss.; B. PEZZINI, *Il diritto alla salute: profili costituzionali*, in *Diritto e Società*, 1983, n. 1, pp. 255 ss.; B. CARAVITA, *La disciplina costituzionale della salute*, in *Diritto e Società*, 1984, pp. 21 ss.; M. LUCIANI, *Salute (diritto alla)*, in *Enciclopedia Giuridica*, XXVIII, Roma, 1991; R. FERRARA, *Salute (diritto alla)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XIII, Torino, 1997, pp. 513 ss.; M. COCCONI, *Il diritto alla tutela della salute*, Padova, 1998; A. DE ROBERTO, *La salute nella Costituzione*, in M. ANDREIS (a cura di), *La tutela della salute tra tecnica e potere amministrativo*, Milano, 2006, pp. 35 ss.; R. BALDUZZI, *Salute (diritto alla)*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, VI, Milano, 2006, pp. 5394 ss.; R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *La garanzia costituzionale del diritto alla salute e la sua attuazione nel Servizio sanitario nazionale*, Bologna, 2013; R. BALDUZZI, *La medicina oltre la cura*, in *BioLaw Journal*, 2019, n. 2, pp. 382 ss.

⁸⁵ Una impostazione di questo tipo, che vede ambiente e salute rapportarsi in una condizione di reciprocità, era già stata abbozzata negli anni Settanta in dottrina. Il riferimento è, in particolare, a C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, p. 1134.

⁸⁶ Impostazione che aveva quale conseguenza il diffondersi di norme e indirizzi giurisprudenziali che valorizzavano la componente soggettiva del diritto alla salute, tralasciando invece le rilevanti conseguenze relative alla salute come interesse pubblico, nell'ambito delle quali rientra la salubrità dell'ambiente. In merito rilevanti sono le considerazioni di

salubre in una visione che ne accoglie entrambe le componenti, sia come diritto soggettivo dell'individuo sia come interesse della collettività, senza che tra esse possa esservi contrapposizione o contrasto⁸⁷.

In questo contesto, a svolgere un ruolo di rilievo sono state due pronunce della Corte di cassazione del 1979, ove è stata sottolineata la necessità di una tutela dell'individuo che non si limita alla considerazione della sua incolumità psico-fisica, sia come singolo sia nella vita associata, ma che ricomprenda anche la salvaguardia dei luoghi e delle condizioni che sono indispensabili alla tutela della salute⁸⁸. In considerazione del fatto che «la salute non può oggi che coincidere con una situazione tendenzialmente generale di benessere dell'individuo, derivante dal godimento di un complesso di opportunità, tra le quali quella di poter usufruire di un ambiente salubre si pone come preminente»⁸⁹, la Cassazione, nella sentenza n. 5172 del 1979, ha disposto che «il diritto alla salute, piuttosto (e oltre) che come mero diritto alla vita e all'incolumità fisica, si configura come diritto all'ambiente salubre»⁹⁰.

Anche la giurisprudenza costituzionale si è espressa in merito, riconoscendo, innanzitutto, «lo sforzo in atto di dare un riconoscimento specifico alla salvaguardia dell'ambiente come diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività e di creare istituti giuridici per la sua protezione»⁹¹. In questo modo, il Giudice delle leggi ha individuato una concezione unitaria di ambiente, la cui salvaguardia per il tramite di funzioni di indirizzo e coordinamento spetta allo Stato – in ragione dell'intreccio degli interessi nazionali, regionali e locali – nell'ottica della «sostanzial[e] finalità [...] della protezione di valori costituzionali primari (artt. 9 e 32 Cost.)»⁹². Sulla scorta del legame che intercorre tra la sa-

Ferrara, il quale ha rilevato come «in questo quadro, se l'atteggiamento di sovrana indifferenza palesato dallo Stato di diritto nei riguardi della salute dei cittadini – e, segnatamente, del diritto alla salute costruito come situazione di vantaggio qualificata della persona – origina, intuitivamente, da un comprensibile *deficit* culturale, sono, per altro verso le filosofie utilitaristiche e liberiste del tempo (lo Stato minimo all'insegna del noto principio *laissez faire, laissez passer*) a fondare e legittimare concettualmente, e culturalmente, l'ambientazione valoriale e sistemica che porta gli ordinamenti statali di impianto liberale dell'Ottocento a chiamarsi fuori dalle politiche socialmente rilevanti» (R. FERRARA, *Il diritto alla salute: i principi costituzionali*, in Id. (a cura di), *Salute e sanità*, Milano, 2010, p. 8).

⁸⁷ M. COMPORI, *Tutela dell'ambiente e tutela della salute*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 1990, n. 1, p. 196.

⁸⁸ Corte di cassazione, sentenze del 9 marzo 1979, n. 1463, e del 6 ottobre 1979, n. 5172. Per un approfondimento sulle pronunce è possibile fare riferimento a L. ZANUTTIGH, *Diritto dell'ambiente e tutela giurisdizionale*, in *Rivista di diritto processuale*, 1979, n. 4, pp. 720 ss.; A. POSTIGLIONE, *Localizzazione delle centrali nucleari e tutela della salute e dell'ambiente*, in *Giustizia Civile*, 1979, pp. 768 ss.; B. PEZZINI, *Sull'azionabilità del diritto alla salute e del diritto all'ambiente come diritti soggettivi*, in *Le Regioni*, 1980, pp. 217 ss.; F. PIGA, *Diritti soggettivi, interessi legittimi, interessi diffusi e tutela giurisdizionale*, in *Giustizia Civile*, 1980, pp. 703 ss.; G. VISENTINI, *Il divieto di immissioni e il diritto alla salute nella giurisprudenza odierna e nei rapporti con le leggi ecologiche*, in *Rivista di diritto civile*, 1980, n. 4, pp. 249 ss.; S. PATTI, *Diritto all'ambiente e tutela della persona*, in *Giurisprudenza italiana*, 1980, pp. 859 ss.; C. SALVI, *La tutela civile dell'ambiente: diritto individuale o interesse collettivo?*, in *Giurisprudenza italiana*, 1980, pp. 868 ss.; L. ZANUTTIGH, *Giudice ordinario e diritto all'ambiente: un passo avanti della Cassazione*, in *Rivista di diritto processuale*, 1980, pp. 342 ss.

⁸⁹ M. LUCIANI, *Il diritto costituzionale alla salute*, in *Diritto e Società*, 1980, p. 792.

⁹⁰ Corte di cassazione, sentenza del 6 ottobre 1979, n. 5172, motivi della decisione.

⁹¹ Corte costituzionale, sentenza del 22 maggio 1987, n. 210, punto 4.5 considerato in diritto.

⁹² *Ivi*, punto 4.2 considerato in diritto.

lute, così come tutelata costituzionalmente, e l'ambiente, la Corte ha definito quest'ultimo come «elemento determinativo della qualità della vita», la cui tutela «non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l'esigenza di un habitat naturale nel quale l'uomo vive ed agisce e che è necessario per la collettività, e per essa, ai cittadini, secondo valori largamente sentiti; è imposta anzitutto da precetti costituzionali (artt. 9 e 32 Cost.), per cui esso assurge a valore primario ed assoluto»⁹³.

La lettura suggerita a partire dagli anni Ottanta è stata successivamente superata dalla giurisprudenza nell'ottica di offrire una maggiore emancipazione alla tutela dell'ambiente in quanto valore intrinseco, non riconducibile all'alveo di un diritto soggettivo⁹⁴. Occorre infatti ricordare che, nel silenzio del legislatore costituzionale, l'operato del Giudice delle leggi è stato fondamentale per la tessitura della nozione giuridica di ambiente come principio fondamentale dell'ordinamento che deve essere tutelato in quanto tale, senza dipendere da altri diritti o situazioni giuridiche⁹⁵. Il riferimento esplicito alla salvaguardia dell'ambiente, degli ecosistemi e della biodiversità come principio costituzionale realizzato dalla riforma del 2022 spinge a interrogarsi sul rinnovato ruolo del diritto a un ambiente salubre, posto che, senza nulla togliere alla concezione di ambiente come valore da tutelare in sé, questo estrinseca lo stretto legame intercorrente tra la salute dell'uomo e quella dell'ambiente⁹⁶.

Al fine di comprendere se e come una lettura congiunta degli articoli 2, 9 e 32 della Carta costituzionale possa portare alla definizione di una responsabilità della Repubblica per la realizzazione di interventi volti a garantire, in maniera congiunta, la tutela della salute degli individui e dell'ambiente dalla crisi climatica, occorre chiarire se nell'oggetto di tutela di cui all'articolo 9, comma terzo, della Costituzione possa essere ricompreso anche il clima⁹⁷.

Sebbene agli albori del dibattito giuridico circa le caratteristiche e le specificità del diritto climatico quest'ultimo era stato concepito come sotto-insieme del diritto ambientale, con il passare del tempo l'approfondimento della disciplina ha condotto la dottrina a ritenerlo, sulla scorta dei suoi tratti distintivi e delle sue peculiarità, una branca autonoma del diritto⁹⁸. Nonostante sia incontestabile che la dimensione transfrontaliera abbia costante-

⁹³ Corte costituzionale, sentenza del 17 dicembre 1987, n. 641, punto 2.2 considerato in diritto.

⁹⁴ B. CARAVITA, A. MORRONE, *Ambiente e Costituzione*, in B. CARAVITA, L. CASETTI, A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2016, pp. 32 ss.

⁹⁵ A. SIMONCINI, E. LONGO, *Articolo 32*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, pp. 655-674.

⁹⁶ S. BAGNI, *Back to the future: building harmony with nature in the European Union by learning from our ancestors*, in S. BALDIN, S. DE VIVO (a cura di), *Environmental Sustainability in the European Union: Socio-Legal Perspectives*, Trieste, 2020, pp. 86 ss.

⁹⁷ Per questa parte sia consentito il rimando al ragionamento giuridico operato nel contributo C. BERTOLDI, *Disabilità, tutela costituzionale e cambiamento climatico*, in *BioLaw Journal*, 2024, n. 1, pp. 126 ss.

⁹⁸ Sul punto è possibile fare riferimento, tra i tanti, a D. BADRINARAYA, *Global Warming: A Second Coming for International Law?*, in *Washington Law Riview*, 2010, n. 2, pp. 253-292; W. BOYD, *Climate Change, Fragmentation, and the Challenges*

mente caratterizzato il diritto dell'ambiente, l'ambito climatico presenta delle questioni di carattere interspaziale e intertemporale uniche, che sottendono la necessità di essere affrontate con strumenti e istituti giuridici *ad hoc*, che non possono essere automaticamente trasposti dal diritto ambientale⁹⁹. Queste necessità sono state esaustivamente affrontate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo che, come osservato, ha in più occasioni, nel corso della pronuncia del 9 aprile 2024, sottolineato le difficoltà nella tracciabilità del nesso di causalità nel contesto del cambiamento climatico, con un conseguente disallineamento spazio-temporale degli interessi coinvolti¹⁰⁰ che richiede l'adozione di strategie di mitigazione del fenomeno a lungo termine¹⁰¹.

Ciò posto, occorre però rilevare come la risposta all'interrogativo sulla possibilità di ricondurre il concetto di clima a quello di ambiente si debba fondare sul significato attribuibile alla tutela dell'ambiente come valore fondamentale dell'ordinamento giuridico. Se dello stesso si adotta un'interpretazione restrittiva, di carattere marcatamente antropocentrico, che lo qualifica come habitat degli esseri umani che deve essere tutelato al solo scopo di salvaguardare la specie umana, la risposta al quesito non può che essere negativa in quanto le politiche di contrasto della crisi climatica «pur contribuendo a preservare la vivibilità del pianeta in una prospettiva di medio-lungo termine, non sono volte, nell'immediato, ad innalzare i livelli di salubrità dell'habitat umano»¹⁰². Impiegando invece un'interpretazione estensiva dell'ambiente, volta ad abbracciarne tutti gli aspetti in una dimensione sistemica e trasversale¹⁰³, è certamente possibile ricomprendere nell'ambito della sua tutela anche l'impegno nel contrasto al cambiamento climatico¹⁰⁴. Questa accezione costituisce il risultato dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale che, già a partire dalla fine degli anni Ottanta, accoglie una concezione unitaria dell'ambiente, ricomprendente «la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la prevenzione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato

of Global Environmental Law: Elements of a Post-Copenhagen Assemblage, in *University of Pennsylvania Journal of International Law*, 2010, n. 2, pp. 457-550; C. CARLANE, *Delinking international environmental law and climate change*, in *Michigan Journal of Environmental & Administrative Law*, 2014, n. 1, pp. 1-60; D. FARBER, M. PEETERS, *The emergence of global climate law*, in Id. (a cura di), *Climate change law*, Cheltenham, 2018, pp. 687 ss.

⁹⁹ F. GALLARATI, *Tutela costituzionale dell'ambiente e cambiamento climatico: esperienze comparate e prospettive interne*, in *DPCE online*, 2022, n. 2, p. 1092.

¹⁰⁰ A. D'ALOIA, *Bioetica ambientale, sostenibilità, teoria intergenerazionale della Costituzione*, in *BioLaw Journal*, 2019, n. 2, Special Issue, 2019, p. 659.

¹⁰¹ M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, p. 437.

¹⁰² F. GALLARATI, *Tutela costituzionale dell'ambiente e cambiamento climatico: esperienze comparate e prospettive interne*, cit., p. 1090.

¹⁰³ R. MONTALDO, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in *Federalismi.it*, 2022, n. 13, p. 196.

¹⁰⁴ R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2018, p. 133.

naturale ed in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni»¹⁰⁵. L'impostazione suggerita dalla Corte ha trovato ampio riscontro nella dottrina, la quale, definendo il concetto di ambiente come multidimensionale e poliedrico¹⁰⁶, ha sottolineato come nella tutela dello stesso debba essere ricompresa ogni necessità collegata alle risorse naturali, senza che questo implichi il conferimento di un significato autonomo alle singole esigenze di tutela (in quanto, se così fosse, si verrebbero a creare delle criticità sia per quanto concerne la definizione specifica di dette esigenze che per la qualificazione di una tutela ambientale in senso stretto)¹⁰⁷.

In quest'ultima prospettiva – senz'altro da accogliere – è possibile ritenere che nell'alveo del significato giuridico della tutela dell'ambiente possa essere ricompresa la necessità di contrastare il cambiamento climatico. Pertanto, il mancato riferimento al clima nel testo dell'articolo 9 della Carta costituzionale non implica l'impossibilità di leggere la norma nel senso di fondare l'impegno intertemporale¹⁰⁸ della Repubblica per la mitigazione della crisi climatica¹⁰⁹. Lo stesso ragionamento si estende inevitabilmente all'articolo 41 della Costituzione, potendo dunque ritenere che, da un lato, i limiti ambientali relativi all'iniziativa economica privata comprendano anche i danni arrecati nei confronti del sistema climatico e, dall'altro, che l'attività economica, sia pubblica che privata, possa essere indirizzata e coordinata al fine di ridurre le emissioni di gas a effetto serra.

Alla luce delle considerazioni riportate è possibile ritenere che il diritto a un ambiente salubre, seppur restando ancorato alla lettura degli articoli 2, 9 e 32 della Costituzione come precedentemente suggerito dalla giurisprudenza e dalla dottrina, possa oggi assumere un nuovo significato proprio in considerazione dell'implicita costituzionalizzazione del paradigma *One Health*, che colloca sullo stesso piano la tutela della salute e dell'ambiente come compito che spetta alla Repubblica realizzare. Pertanto, nell'ottica del cambiamento climatico, questo conduce alla definizione di una vera e propria responsabilità dello Stato per la realizzazione di interventi volti a contrastare sia le cause che gli effetti della crisi climatica sulla salute del pianeta e degli individui.

In questo quadro, la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa al caso *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz c. Svizzera* svolge un ruolo fondamentale in quanto

¹⁰⁵ Sentenza della Corte costituzionale del 22 maggio 1987, n. 210, punto 4.2 considerato in diritto.

¹⁰⁶ M. CECCHETTI, *Art. 9*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione, Articoli 1-54*, Padova, 2006, p. 218; M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000, pp. 1, 4; A. MARTELLI, *I principi in materia ambientale*, in L. MEZZETTI (a cura di), *Principi Costituzionali*, Torino, 2011, p. 748; D. PORENA, "Ambiente": complessità di una nozione giuridica, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, 2020, n. 3, pp. 392 ss.

¹⁰⁷ F. DE LEONARDIS, *L'ambiente tra i principi fondamentali della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 2004, n. 3, p. 2.

¹⁰⁸ In questo senso si colloca la sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco del 24 marzo 2021 (1 BvR 2656/18, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20). Per una completa analisi della pronuncia è possibile fare riferimento a R. BIFULCO, *Cambiamento climatico, generazioni future (e sovranità) nella prospettiva del Tribunale costituzionale federale tedesco*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2021, n. 2, pp. 421-437.

¹⁰⁹ F. GALLARATI, *Tutela costituzionale dell'ambiente e cambiamento climatico: esperienze comparate e prospettive interne*, cit., p. 1107.

non solo identifica ma riempie di contenuto l'obbligazione formulata dal punto di vista teorico. Sulla scorta di quanto affermato dalla Corte di Strasburgo e in relazione alla lettura costituzionale suggerita, appare possibile ipotizzare che la responsabilità dello Stato nel contrasto alla crisi climatica si sostanzia nel dovere generale della Repubblica di predisporre tutte le necessarie misure per la sostanziale e progressiva riduzione dei livelli di gas a effetto serra nei limiti temporali concretamente indicati dal diritto internazionale e sovranazionale. Due appaiono dunque i temi fondamentali di cui occorre discorrere per comprendere in cosa si sostanzia il contenuto della responsabilità climatica dello Stato: gli obiettivi che lo Stato, nelle sue diverse articolazioni, deve perseguire e i mezzi che deve adottare per realizzarli.

Per quanto concerne il primo aspetto, è del tutto condivisibile l'affermazione in forza della quale «[i]l dovere di tutela non è [...] rimesso all'attuazione discrezionale dello Stato e degli altri enti territoriali» in quanto «riceve forma concreta dalle norme internazionali e sovranazionali che determinano i doveri climatici statali»¹¹⁰ proprio alla luce della portata delle sue cause e dei suoi effetti. Il riferimento a quanto disposto in sede internazionale e sovranazionale appare non solo opportuno ma anche vincolante sulla scorta degli articoli 10, comma 1, 11 e 117, comma 1, della Costituzione, i quali operano come “trasformatori costituzionali” degli obblighi climatici che originano da trattati e da atti dell'Unione europea. Il riferimento è, nello specifico, agli obiettivi fissati dall'Accordo di Parigi nell'ambito della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e dal Regolamento (UE) n. 2021/1119 “che istituisce il quadro per il raggiungimento della neutralità climatica”¹¹¹. In particolare, il Regolamento, da un lato, ha qualificato come vincolante per gli Stati membri il raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050, in ottemperanza dell'obiettivo di lungo termine previsto dall'articolo 2, paragrafo 1, dell'Accordo di Parigi¹¹² e, dall'altro, ha disposto che gli Stati debbano operare una riduzione netta di almeno il 55% delle emissioni rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030¹¹³. Ne deriva che, come rilevato dalla Corte di Strasburgo nella sentenza del 9 aprile 2024, il margine di apprezzamento

¹¹⁰R. BIFUCLO, *Ambiente e cambiamento climatico nella Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, 2023, n. 3, p. 140.

¹¹¹Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio n. 2021/1119 del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima») (GU L 243/1). Significativo il fatto che nel considerato n. 5 si faccia esplicito riferimento alle implicazioni del cambiamento climatico sulla salute: «[è] necessario affrontare i crescenti rischi per la salute connessi al clima, tra cui ondate di calore, inondazioni e incendi boschivi più frequenti e intensi, minacce alla sicurezza alimentare e idrica, nonché la comparsa e la diffusione di malattie infettive. Come annunciato nella comunicazione del 24 febbraio 2021 dal titolo “Plasmare un'Europa resiliente ai cambiamenti climatici – La nuova strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici”, la Commissione ha istituito un osservatorio europeo per il clima e la salute nell'ambito della piattaforma europea sull'adattamento ai cambiamenti climatici (Climate-ADAPT), al fine di comprendere meglio, anticipare e ridurre al minimo le minacce per la salute causate dai cambiamenti climatici».

¹¹²*Ivi*, articolo 1, paragrafo 2.

¹¹³*Ivi*, articolo 4, paragrafo 1.

dello Stato nella determinazione delle finalità vincolanti che deve perseguire nell'ambito dell'obbligazione climatica non può che essere ridotto¹¹⁴.

È dunque nel solco di queste considerazioni che occorre condurre la riflessione circa gli strumenti che devono essere impiegati per perseguire tali scopi. Sebbene la scelta di questi ultimi ricada in un margine di apprezzamento più ampio, anche in questo caso è possibile individuare, sulla base dei criteri fissati nella pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo, le caratteristiche che le misure adottate dallo Stato per adempiere all'obbligazione climatica devono necessariamente possedere.

In primo luogo, sebbene non tutte le misure volte alla persecuzione degli obiettivi debbano essere vincolanti, è necessario che queste si inseriscano in un contesto normativo che pone degli obblighi perentori sia in capo ai soggetti pubblici che privati, definendone le modalità attuative e i tempi di realizzazione, anche mediante la fissazione di *target* intermedi soggetti a revisione periodica in base agli aggiornamenti scientifici e alle nuove evidenze empiriche riguardanti il cambiamento climatico e i suoi effetti sull'ambiente e sulla salute. Rispetto agli obblighi sia in ambito pubblico che privato, un ruolo fondamentale è giocato dall'articolo 41 della Costituzione. I limiti posti alla libertà di iniziativa economica privata di cui al secondo comma della norma esplicitano la necessità che tutte le politiche dello Stato siano innervate dall'esigenza della salvaguardia dell'ambiente e della salute: di qui la necessità di rendere illegittima ogni attività economica privata realizzata in violazione delle esigenze di contrasto della crisi climatica e della tutela della salute degli individui¹¹⁵. Per quanto riguarda invece il comma terzo, la riforma costituzionale consente alla programmazione e alla pianificazione economica, sia in ambito privato che in ambito pubblico, di tornare in auge, rappresentando un momento chiave per la predisposizione di politiche volte alla mitigazione del cambiamento climatico nell'ottica della sinergia tra pubblico e privato già sottesa dal nuovo comma secondo dell'articolo 41 della Carta. L'intervento pubblico assume dunque un ruolo propulsivo in ambito economico¹¹⁶, che si rende necessario proprio in quanto le sfide poste alla tutela dell'ambiente e del clima non richiedono, al fine di garantire un'adeguata internazionalizzazione dei costi ambientali da parte del sistema economico e produttivo, unicamente il potenziamento della qualità degli strumenti della regolazione economica ma anche il loro ripensamento nell'ambito di una strategia di programmazione stabile, coerente e a lungo termine¹¹⁷.

¹¹⁴Corte europea dei diritti dell'uomo, causa n. 53600/20, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*, sentenza del 9 aprile 2024, paragrafo 549.

¹¹⁵F. DE LEONARDIS, *Il diritto dell'economia circolare e l'art. 41 Cost.*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2020, n. 1, p. 58.

¹¹⁶In merito è possibile fare riferimento a G. AMATO, *Bentornato Stato, ma*, Bologna, 2021.

¹¹⁷A. MOLITERNI, *Transizione ecologica, ordine economico e sistema amministrativo*, in *Rivista di Diritti Comparati*, 2022, n. 2, p. 418.

In secondo luogo, le misure che lo Stato deve intraprendere non riguardano unicamente il contrasto del cambiamento climatico ma devono focalizzarsi anche sugli interventi di adattamento degli effetti derivanti dall'innalzamento delle temperature e dall'esacerbazione degli effetti meteorologici estremi sulla salute e sul benessere degli individui e dell'ambiente, con interventi che, definiti sul piano nazionale, necessitano poi di specificazioni a livello territoriale.

Da ultimo, in capo allo Stato si pone un obbligo di trasparenza rispetto a tutte le misure predisposte, dovendo le informazioni in possesso delle autorità pubbliche per la definizione e attuazione delle norme e degli strumenti individuati essere messe a disposizione del pubblico. Ciò include dati scientifici, report sull'efficacia delle politiche adottate, nonché valutazioni sui rischi climatici e sull'avanzamento nel raggiungimento degli obiettivi individuati. La trasparenza riveste un ruolo cruciale in quanto rappresenta uno strumento di partecipazione democratica e di controllo dell'operato istituzionale, che consente alla società civile e alle organizzazioni non governative di esercitare una funzione di monitoraggio sul rispetto degli impegni vincolanti assunti dallo Stato.

In conclusione, è possibile ritenere che lo Stato, per soddisfare l'obbligazione climatica nascente dalla lettura degli articoli 2, 9 e 32 della Costituzione nella cornice del paradigma *One Health*, debba adottare delle misure caratterizzate da vincolatività, trasparenza, adattabilità e coordinamento interistituzionale, assicurandosi che queste abbiano a proprio fondamento dati scientifici aggiornati ai quali il pubblico può accedere.