

**Domenico Zucchetti**

lic. lur. HSG

Membro comitato Verdi del Ticino



## **Guida alla decisione KlimaSeniorinnen c. Svizzera della Corte europea diritti dell'uomo**

La storica decisione spiegata con citazioni della Corte stessa

Bozza: 2024-01-06

## Sommario

Introduzione.....	3
Riassunto.....	3
Il mio punto di vista .....	5
Informazioni tecniche sulla sentenza.....	6
Struttura della sentenza (Italiano) .....	6
Struttura della sentenza (inglese) .....	7
Cronistoria.....	8
Altre sigle usate.....	9
Procedura.....	9
Fatti e prese di posizioni di terzi .....	10
Fatti portati dagli istanti.....	10
Fatti del Governo svizzero.....	10
Altri elementi dell'IPCC .....	11
Governo austriaco.....	13
Alto commissariato dell'Onu per i diritti umani .....	13
Considerazioni giuridiche.....	14
Riferimento alla scienza e ai fatti appurati .....	14
Ruolo della Corte.....	15
La specificità dei cambiamenti climatici .....	17
Interpretazione evolutiva e opinioni dissenzianti.....	19
Ammissibilità della causa e dell'associazione .....	23
Violazione diritto a un equo processo .....	25
Violazione art. 8 convenzione .....	26
Obblighi positivi delle autorità.....	27
Valutazione in relazione alla Svizzera .....	29
Gli accordi internazionali .....	29
Critiche al sistema di quantificazione (carbon budget) .....	29
Non raggiungimento obiettivi 2020.....	31
Obiettivi 2030, 2040 e 2050.....	32
Rapporti Controllo federale delle finanze.....	33
Conclusioni.....	34
Violazione convenzione .....	34
Esecuzione della sentenza .....	35
Ripercussioni per la Svizzera .....	36
Apprezamenti e critiche alla decisione .....	37
Decisione storica di grande impatto .....	37
Incompatibilità con la sovranità popolare .....	37
Commissione affari giuridici Consiglio degli Stati .....	38
Bibliografia e link.....	40

## Introduzione

La Corte Europea dei diritti dell'uomo (Corte), il 9 aprile 2024, nella causa denominata KlimaSeniorinnen c. Svizzera, ha stabilito che la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (Convenzione) si applica anche al contesto dei cambiamenti climatici e altresì rilevato che la Svizzera non sta facendo a sufficienza.

Si tratta di una decisione storica che permetterà al potere giudiziario di completare gli sforzi che fanno già i legislativi e gli esecutivi delle nazioni, migliorando l'ambito dell'applicazione e dei controlli. Solo grazie al lavoro di concerto delle diverse autorità è possibile che si riesca a ridurre le emissioni di gas serra, prima che si chiuda la finestra di opportunità.

La decisione della Corte è molto interessante, non solo per le conclusioni, ma anche per la raccolta di fatti, analisi e messa in luce dei diversi pareri. La lettura è molto istruttiva e consigliata a tutti coloro che sono interessati all'argomento. Purtroppo, però il testo è di difficile accesso, in quanto la sentenza è di 230 pagine, usa linguaggi tecnico/giuridici e approfondisce spesso molti dettagli. Ho quindi pensato fosse utile esporre i punti principali, strutturarli e spiegarli in modo che fossero le storiche e chiarificatrici esposizioni della Corte fossero facilmente fruibili nella sua versione originale.

Il risultato è questa guida ricca di citazioni in inglese. La lettura però dovrebbe essere abbastanza veloce perché non è necessario soffermarsi su tutto, eventualmente, se un argomento interessa si può facilmente ritornare sulla citazione o consultare direttamente il testo della decisione.

Ho anche cercato, non so con quanto successo, di separare il mio punto di vista, in modo che il documento possa essere utile anche a chi ha posizioni politiche diverse. La decisione è stata anche fortemente criticata e ho cercato di spiegarle e dare risposta, dal mio punto di vista.

È una decisione storica, innovatrice ed è probabile che in futuro si evidenzieranno altri aspetti. Questa è una prima versione ed è probabile che seguiranno nuove versioni che aggiungono, spiegano meglio o approfondiscono certi punti.

**Avvertenza: Non sono uno specialista del settore e questo documento vuole servire da introduzione, non ci sono ambizioni di completezza e tantomeno è una valutazione giuridica. La decisione della Commissione affari giuridici del Consiglio degli Stati di invitare le Camere federali a non applicare la sentenza della Corte, ha però reso urgente la necessità di farsi un'opinione per cui ho deciso di mettere a disposizione il documento in forma di bozza. Spero possa essere d'utilità e mi scuso già sin d'ora per errori, imprecisioni o difficoltà di comprensione e vi chiedo di darmi feedback e suggerimenti.**

## Riassunto

Questo riassunto fornisce una panoramica della decisione, una sorta di guida della guida, che rende più comprensibili i diversi elementi della sentenza e facilitare la lettura di questo documento.

Il 9 aprile 2024 la Corte europea dei diritti dell'uomo su istanza dell'Associazione Klimaseniorinnen Svizzera ha riconosciuto che la Convenzione europea per i diritti dell'uomo comprende la protezione anche dai cambiamenti climatici.

Nel prendere la decisione la Corte ha considerato che:

- I cambiamenti climatici costituiscono una delle questioni più pressanti e urgenti del nostro tempo.
- I cambiamenti climatici mettono a repentaglio l'integrità delle persone o gruppi di persone.

- È urgente agire, perché continuare a caricare l'atmosfera con gas a effetto serra nell'atmosfera può avere effetti irreversibili per diverse generazioni a venire.
- I cambiamenti climatici costituiscono una costellazione completamente nuova che ha bisogno di un approccio giuridico specifico.
- I problemi sono globali e possono essere risolti solo attraverso la collaborazione di tutte le nazioni.
- Le autorità delle nazioni devono agire urgentemente.
- La responsabilità principale di approntare misure è dei governi e dei parlamenti nazionali.
- Le nazioni, tramite trattati internazionali, stanno movendosi, ma il tempo si restringe ed è necessario fare di più e meglio.
- I tribunali e la Corte ha un compito sussidiario, ma non possono sottrarsi all'obbligo di dare il proprio contributo.
- Il potere giudiziario può svolgere un ruolo significativo andando a completare gli sforzi fatti dalle altre autorità, in particolare nell'ambito delle verifiche e controlli.
- Il governo svizzero e di altre nazioni non ritengono che la Convenzione debba essere interpretata in maniera da riconoscere una protezione dai cambiamenti climatici.

In merito all'applicazione della Convenzione la Corte ha stabilito:

- La Convenzione è uno strumento vivo che deve adattarsi alle sfide del tempo.
- L'articolo 8 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo è applicabile anche all'ambito dei diritti dei cambiamenti climatici.
- Le associazioni e i gruppi di interesse, specialmente in ambiti complessi come quelli climatici, svolgono sempre più un ruolo essenziale nella difesa dei diritti dei cittadini.
- L'obiettivo fissato dagli accordi di Parigi di mantenere l'aumento della temperatura entro 1.5 gradi è un obiettivo riconosciuto internazionalmente.
- Anche le emissioni esportate (emissioni basate sul consumo in Svizzera) rientrano nell'ambito di protezione della CEDU.
- Gli stati firmatari della convenzione hanno quindi degli obblighi positivi verso i loro cittadini e precisamente le autorità devono fra l'altro:
  - Adottare misure per la riduzione delle emissioni.
  - Avere dei sistemi di quantificazione delle emissioni (carbon budget o sistemi analoghi).
  - Stabilire le misure da adottare con un calendario di obiettivi per raggiungere la neutralità delle emissioni.
  - Stabilire percorsi intermedi per il loro raggiungimento.
  - Fornire evidenza che gli obiettivi sono rispettati.
  - Mantenere aggiornati gli obiettivi.
  - Informare i cittadini e fare in modo che le istanze e specificità anche dei gruppi più colpiti siano considerati.
- Gli Stati hanno un margine di apprezzamento e l'approccio e mezzi per combattere il cambiamento climatico.
- La Corte fa una valutazione in modo globale, rispettando i margini di apprezzamento.

In merito al ricorso dell'Associazione Klimaseniorinnen Svizzera, ha riconosciuto che l'associazione:

- Rappresenta i diritti di un gruppo di persone particolarmente toccato dai cambiamenti climatici.
- Adempie a tutti i requisiti formali.

- Ha legittimità per interporre ricorso presso la Corte.

In merito alla valutazione della situazione della Svizzera.

- La Svizzera non ha rispettato gli impegni in merito alla riduzione delle emissioni per il periodo 2013-2020.
- Il contesto legale presenta critiche lacune che permette di assumere che anche gli obiettivi futuri di riduzione per il 2030, 2040 e 2050 non potranno essere raggiunti.
- La Svizzera deve dotarsi di un sistema di quantificazione delle emissioni (carbon budget o strumento simile) che permette di pianificare e di controllare in modo efficace che la Svizzera non immetta più gas nell'atmosfera di quelli massimi stabiliti.
- La Svizzera non a fatto e non sta facendo a sufficienza per proteggere le persone dai cambiamenti climatici e ha quindi violato l'articolo 8 della convenzione.
- I tribunali svizzeri non hanno valutato come si doveva l'istanza della ricorrente e così violato l'articolo 6 della convenzione (processo equo).

Le conclusioni della Corte sono:

- La Svizzera ha violato la convenzione sui diritti umani.
- È compito delle autorità svizzere di stabilire quali sono le misure adatte onde garantire il rispetto della Convenzione.
- Il Consiglio dei ministri è incaricato di sorvegliare l'esecuzione.

Le conseguenze:

- La Svizzera è tenuta a conformarsi alla sentenza.
- La decisione della Corte diventa parte della giurisprudenza svizzera, per cui le persone potranno chiedere ai tribunali nel caso di:
  - Mancanza di un calendario preciso e una pianificazione e contabilità efficace delle emissioni.
  - Mancanza di evidenza che gli obiettivi di riduzione dei gas serra sono rispettati e aggiornati.
  - Dilazione, ritardi, mancata applicazione delle misure previste dalle normative.
  - Informazione carente o fuorviante nell'ambito del processo legislativo e votazioni popolari.
  - Mancata concessione del diritto di essere sentiti o di ricorso ad associazione e gruppi di interesse.
- La decisione si indirizza anche all'esecutivo e legislativo svizzeri, che dovrebbero aggiornare le normative in modo da mettere in atto una politica climatica più efficace.

## Il mio punto di vista

La decisione della Corte è senza dubbio storica in quanto è la prima volta che viene riconosciuta che la Convenzione sui diritti umani include anche la protezione climatica. Questo porta all'introduzione di un controllo da parte del potere giudiziario, in un contesto di accorti internazionali, che è del tutto privo.

Questa interpretazione evolutiva, in contrasto con i pareri dei governi, è stata fortemente criticata. È mia opinione però che la Corte, dopo avere valutato i fatti, non avesse alternative. Infatti, di fronte alla possibilità di una catastrofe climatica e di una finestra di opportunità per porvi rimedio che si stava velocemente chiudendo, sarebbe stato da irresponsabile non agire. L'inazione della Corte

sarebbe stata giudicata, specialmente dalle future generazioni, come un intollerabile e insensato atto di codardia.

Per cui, il punto centrale si riduce a capire se la decisione della Corte avrà un influsso positivo o negativo agli sforzi per fare fronte al cambiamento climatico. Difatti, il giudice Eicke si oppone alla decisione proprio perché ritiene che l'azione della Corte rallenterà gli sforzi dei governi. Gli altri sedici giudici sono invece fortemente convinti che c'è necessità di un'azione concertata di tutte le autorità, quindi anche del potere giudiziario, che grazie alla sua specializzazione nell'ambito dell'applicazione e dei controlli, andrà a rafforzare quanto fatto dalle autorità legislative ed esecutive.

Difatti, anche a livello svizzero, esistono grandi lacune nell'applicazione delle normative e nei controlli, come hanno recentemente messo in luce alcuni rapporti del Controllo federale delle finanze dedicate all'ambito della riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>. Ben conosciuto è anche lo scandalo "Dieselgate" del 2014, con le auto che, durante l'uso normale, avevano emissioni fino a 10 volte di più del consentito e certificato nei test. Grazie alla decisione della Corte ci sarà un'applicazione più rigorosa, e diminuirà così anche la necessità di inasprire le normative, che è sempre più motivo di esasperazione nella popolazione.

Purtroppo, però la teoria della separazione dei poteri viene perlopiù intesa come uno strumento di bilanciamento. Sfugge il fatto che le diverse autorità si completano a vicenda e, grazie ai loro diversi compiti e alle loro specializzazioni, concorrono a rendere efficiente l'azione statale. C'è quindi da fare un grande sforzo per fare capire la necessità di avere un quadro legale che consente un'azione giudiziaria forte, perché solo così si potranno raggiungere gli obiettivi di riduzione delle emissioni.

Per quanto riguarda la democrazia svizzera, credo che la decisione sia un passo avanti importante, perché le autorità hanno troppe volte, anche durante le votazioni, hanno dato informazioni fuorvianti, che nascondevano le inadempienze della Svizzera.

Pianificare con maggiore precisione la riduzione del CO<sub>2</sub> tramite il carbon budget permetterebbe anche di avere delle misure più puntuali che evitano per esempio che la riduzione delle emissioni in Svizzera avvenga tramite lo spostamento all'estero di industrie e attività, con la conseguenza perdita di posti di lavoro e di attività strategiche.

## Informazioni tecniche sulla sentenza

La sentenza della Corte è molto voluminosa, 230 pagine, e non è facile approcciarsi anche perché utilizza molti termini tecnici e diverse sigle. Inoltre, per capire la decisione è necessario rifarsi a diversa documentazione.

La sentenza è disponibile nella lingua inglese e in lingua francese. In previsione, di rendere fruibile questo documento anche a persone di altre lingue si è scelto di usare come riprendere i testi della sentenza in inglese, senza procedere a traduzioni.

La sentenza è suddivisa in paragrafi, numerati progressivamente, per aiutare gli approfondimenti si indica anche il paragrafo, eventualmente preceduto dal simbolo "§".

## Struttura della sentenza (Italiano)

I principali elementi della sentenza sono i seguenti (traduzione in italiano):

- I FATTI

- I. LE CIRCOSTANZE DEL CASO
- II. FATTI RELATIVI AL CAMBIAMENTO CLIMATICO
- QUADRO GIURIDICO E PRASSI RILEVANTI
  - I. QUADRO GIURIDICO DOMESTICO
  - II. MATERIALE INTERNAZIONALE RILEVANTE
  - III. DIRITTO COMPARATO
- LA LEGGE
  - I. QUESTIONI PRELIMINARI
  - II. OSSERVAZIONI INTRODUTTIVE SULLE CENSURE SOLLEVATE NEL PRESENTE CASO
  - III. PRESUNTA VIOLAZIONE DEGLI ARTICOLI 2 E 8 DELLA CONVENZIONE
    - A. Le memorie delle parti
    - B. I terzi intervenienti
    - C. La valutazione della Corte
      - 1. Punti preliminari
    - 2. Considerazioni generali sui casi di cambiamento climatico
    - 3. Ammissibilità
    - 4. Merito
      - (a) Principi generali
      - (b) Gli obblighi positivi degli Stati nel contesto del cambiamento climatico
      - (i) Il margine di apprezzamento degli Stati
      - (ii) Contenuto degli obblighi positivi degli Stati
      - (c) Applicazione dei suddetti principi al caso di specie
  - IV. PRESUNTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 6 § 1 DELLA CONVENZIONE
    - A. Le osservazioni delle parti
    - B. La valutazione della Corte
      - 1. Ammissibilità
      - 2. Il merito
  - V. PRESUNTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 13 DELLA CONVENZIONE
  - VI. APPLICAZIONE DEGLI ARTICOLI 41 E 46 DELLA CONVENZIONE
    - A. Articolo 41 della Convenzione
    - B. Articolo 46 della Convenzione
      - DISPOSIZIONI OPERATIVE
- OPINIONE PARZIALMENTE CONCORDANTE PARZIALMENTE DISSENZIENTE DEL GIUDICE EICKE

### Struttura della sentenza (inglese)

I principali elementi della sentenza sono i seguenti (originale in inglese).

L'originale inglese viene mantenuto qui per motivi tecnici, facilitare la traduzione in altre lingue.

- THE FACTS
  - I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE
  - II. FACTS CONCERNING CLIMATE CHANGE
- RELEVANT LEGAL FRAMEWORK AND PRACTICE
  - I. DOMESTIC LEGAL FRAMEWORK
  - II. RELEVANT INTERNATIONAL MATERIALS
  - III. COMPARATIVE LAW
- THE LAW
  - I. PRELIMINARY ISSUES

- II. INTRODUCTORY REMARKS REGARDING THE COMPLAINTS RAISED IN THE PRESENT CASE
- III. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLES 2 AND 8 OF THE CONVENTION
  - A. The parties' submissions
  - B. The third-party interveners
  - C. The Court's assessment
    - 1. Preliminary points
    - 2. General considerations relating to climate-change cases
    - 3. Admissibility
    - 4. Merits
      - (a) General principles
      - (b) The States' positive obligations in the context of climate change
      - (i) The States' margin of appreciation
      - (ii) Content of the States' positive obligations
      - (c) Application of the above principles to the present case
- IV. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 6 § 1 OF THE CONVENTION
  - A. The parties' submissions
  - B. The Court's assessment
    - 1. Admissibility
    - 2. Merits
- V. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 13 OF THE CONVENTION
- VI. APPLICATION OF ARTICLES 41 AND 46 OF THE CONVENTION
  - A. Article 41 of the Convention
  - B. Article 46 of the Convention
- OPERATIVE PROVISIONS
- PARTLY CONCURRING PARTLY DISSENTING OPINION OF JUDGE EICKE

### Cronistoria

La sentenza fa uso di diverse sigle, per cui leggendo dei singoli paragrafi è difficile capirne il senso per cui, qui di seguito vengono elencate le principali sigle.

Cronistoria e sigle dei diversi tribunali.

- La causa è stata promossa dall'associazione Verein KlimaSeniorinnen Schweiz (**applicant association**) e dei privati.
- La controparte è la Confederazione svizzera (**respondent Government**).
- La causa è iniziata il 25 Novembre 2016 [§22]. Con un'istanza presso il **DATEC** (Dipartimento federale Trasporti, Energia e Comunicazioni). Federal Department of the Environment, Transport, Energy and Communications.  
Il 25 aprile 2017 il DETEC ha respinto l'istanza [§28].
- Il 27 novembre 2017 il Tribunale amministrativo federale (**FAC** - Federal Administrative Court) respinge il ricorso.
- Il 5 May 2020 il Tribunale federale (**FSC**: Federal Supreme Court) respinge il ricorso.
- Il La decisione è denominata "Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland" application no. 53600/20)
- Il 26 novembre 2020 viene interposto ricorso alla **Corte**, Corte Europea dei diritti dell'uomo.



- La decisione è del 9 aprile 2024 ed è denominata “Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland” (application no. 53600/20).

### Altre sigle usate

- **Convention.** Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell’Uomo e delle Libertà Fondamentali, del Consiglio d’Europa, un’organizzazione che raggruppa 47 Stati europei.
- **GHG** GreenHouse Gas. Emissioni a effetto serra che portano a un aumento delle temperature. È la terminologia usata nella sentenza si riferiscono ai gas indicati nel protocollo di Kyoto. Annex A: carbon dioxide (CO<sub>2</sub>), methane (CH<sub>4</sub>), nitrous oxide (N<sub>2</sub>O), hydrofluorocarbons (HFCs), perfluorocarbons (PFCs), sulfur hexafluoride (SF<sub>6</sub>), nitrogen trifluoride (NF<sub>3</sub>).
  - La legge svizzera denominato Legge federale sulla riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> al suo interno però utilizza il termine riduzione emissioni effetto serra.
  - In questo documento si userà in modo diminuzione del CO<sub>2</sub> intendendo anche tutti i gas a effetto serra.
- **NDC:** Nationally Determined Contributions. La determinazione nazionale della riduzione di GHG conseguente agli accordi internazionali presi.
- **Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC).** Gruppo intergovernativo di esperti sul cambiamento climatico, è un'organizzazione scientifica delle Nazioni Unite istituita nel 1988 dalla World Meteorological Organization (WMO) e dal Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente (UNEP). L'IPCC ha il compito di valutare le informazioni scientifiche, tecniche e socioeconomiche rilevanti per la comprensione del rischio di cambiamenti climatici indotti dall'uomo, dei loro potenziali impatti e delle opzioni per la mitigazione e l'adattamento (**IPCC assessment**).
- La Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (**UNFCCC**) è un trattato internazionale adottato nel 1992.
- German Federal Constitutional Court (**GFCC**).

### Procedura

Questa parte è interessante per capire che alla causa è stata data la massima considerazione e cura, con anche la richiesta di pareri ad altri governi, organizzazioni internazionali e altri.

Il ricorso era inizialmente assegnato alla Terza Sezione della Corte, questa però il 26 aprile 2022, ha rinunciato alla giurisdizione a favore della Grande Camera, in base all’articolo 30 della Convenzione.

#### **Articolo 30 – Rimessione alla Grande Camera**

*Se la questione oggetto del ricorso all’esame di una Camera solleva gravi problemi di interpretazione della Convenzione o dei suoi Protocolli, o se la sua soluzione rischia di dar luogo a un contrasto con una sentenza pronunciata anteriormente dalla Corte, la Camera, fino a quando non abbia pronunciato la sua sentenza, può rimettere il caso alla Grande Camera.*

La questione se la Convenzione doveva essere interpretata nel senso di offrire protezione anche nel contesto dei cambiamenti climatici era ovviamente di natura fondamentale, per cui era necessario rimettere la questione alla Grande Camera della Corte, composta da 17 giudici.

Il presidente ha poi assegnato altre cause pendenti, attinenti alla questione climatica, alla stessa Grade Camera.

Il presidente ha poi autorizzato altre nazioni e delle parti terzi, fra cui l'Alto commissario della Nazioni Unite per i diritti umani, esperti e altre organizzazioni, professori e ONG.

Il 29 marzo 2023 c'è stata un'udienza pubblica.

## Fatti e prese di posizioni di terzi

La prima parte della sentenza, paragrafi 10 e seguenti, elenca i fatti presentati dalle parti, le risultanze dei giudizi precedenti, rilevanze scientifiche e altre informazioni assunte direttamente dalla Corte.

Inoltre, nel trattare questioni specifiche la Corte riassume le prese di posizioni di terzi.

Qui di seguito vengono esposti solo pochi elementi.

### Fatti portati dagli istanti

Ai paragrafi 64 e seguenti la Corte riassume i fatti portati dagli istanti. Qui alcuni elementi che sono specifici alla situazione degli anziani.

*72. In Switzerland, the annual temperature had increased around 2.1°C since the measurements had begun in 1864. The summers of 2003, 2015, 2018, 2019 and 2022 had been the five warmest summers on record in Switzerland, with those of 2003 and 2022 being the first and second hottest since records had begun.*

*73. In Switzerland more deaths than average occurred during hot summers. **Almost 1,000 additional heat-related deaths had occurred in June and August 2003**, approximately 800 in June, July and August 2015, 185 in August 2018 and 521 in June, July and August 2019. Between June and August 2022, 1,700 more people over 65 had died than statistically expected (the reasons having still not been completely analysed).*

*74. During the 2003 heatwave, **80% of the additional deaths had occurred in persons over 75**. The most significant rise in mortality risk during the hot summer of 2015 had been for 75 to 84-year-olds. In August 2018, nearly 90% of heat-related deaths had occurred in older women, almost all of whom were older than 75. During the 2019 heatwave, older persons had been at the highest risk of mortality, and people aged 85 and over had been most affected (448 of 521). Similarly, the 2022 heatwaves appeared predominantly to have affected people over 65.*

### Fatti del Governo svizzero

Ai paragrafi 83 e seguenti la Corte riassume i fatti portati dal Governo svizzero, che comprendono tutte le valutazioni e misure introdotte dalla Svizzera per fare fronte ai cambiamenti climatici.

*86. By the end of 2020, the relevant legislation on climate had envisaged the following measures: (a) imposing a CO<sub>2</sub> tax on fossil fuels and creating benefits for the construction sector, technology, households and enterprises; (b) requiring all installations emitting significant levels of GHG emissions to participate in the EU Emissions Trading System; (c) ensuring the undertaking of emissions reduction by small and mid-size installations emitting GHG emissions; (d) aligning domestic legislation with EU requirements relating to the GHG emissions emanating from passenger cars; (e) obliging the importers of fossil fuels to compensate for a certain proportion of CO<sub>2</sub> emissions; (f) taking measures in the field of waste management in order to reduce GHG emissions; (g) coordination of the relevant adaptation measures; and (h) provision of information and education on climate change.*

87. These measures, as well as measures taken in other areas, in particular agriculture and energy, should have enabled Switzerland to reduce its emissions by 20% to 2020 compared to 1990. According to the relevant assessment, Switzerland **had just barely missed this target: in 2020 GHG emissions had been some 19% below 1990 levels**. Owing to the mild winter, in 2020 emissions had been particularly low in buildings and the measures to contain the coronavirus pandemic had further contributed to a reduction of transport-related emissions. However, **only the industrial sector had achieved the fixed objective**. Emissions from the building and transport sectors and other emissions had been above the target level. **On average over the period from 2013 to 2020, Switzerland had reduced its GHG emissions by around 11% compared to 1990 levels**.

### Altri elementi dell'IPCC

La Corte riassume il punto di vista scientifico dell'IPCC, il gruppo di esperti delegato alla sorveglianza dell'implementazione degli accordi climatici internazionali (evidenziazioni aggiunte). Nelle successive trattazioni la Corte dà molta importanza al parere dell'IPCC, per questo motivo sono qui riportati alcuni estratti che menzionano i suoi rilevamenti.

107. Indeed, in this connection, the Conference of Parties to the UNFCCC, in its decision adopting the Paris Agreement, **invited the IPCC to provide a special report on the impacts of global warming of 1.5oC above pre-industrial levels** and related global GHG emission pathways (1/CP.21, paragraph 21). The IPCC report in question – IPCC 2018 Special report “1.5oC global warming” (cited above) – found that human-induced warming had reached approximately 1oC above pre-industrial (the period 1850-1900) levels in 2017, increasing at 0.2oC per decade (high confidence). Ambitious mitigation actions were therefore considered indispensable to limit warming to 1.5oC. The report further found that any increase in global temperature (such as +0.5oC) was projected to affect human health, with primarily negative consequences (high confidence). Lower risks were projected at 1.5oC than at 2oC for heat-related morbidity and mortality (very high confidence), and for ozone-related mortality if emissions needed for ozone formation remained high (high confidence).

108. The **report also noted with alarm** that in line with the then existing emission commitments under the Paris Agreement (NDCs), **global warming was expected to surpass 1.5oC above pre-industrial levels**, even if those pledges were supplemented with very challenging increases in the scale and ambition of mitigation, after 2030 (high confidence). Thus, net zero CO<sub>2</sub> emissions would be required in less than fifteen years, and lower GHG emissions in 2030 would lead to a higher chance of keeping peak warming to 1.5oC (high confidence). In particular, limiting warming to 1.5oC implied reaching net zero CO<sub>2</sub> emissions globally around 2050 and concurrent deep reductions in emissions of non-CO<sub>2</sub> forcers (high confidence).

109. The IPCC report sought to quantify mitigation requirements in terms of 1.5oC pathways that refer to “**carbon budgets**”. The report explained that cumulative CO<sub>2</sub> emissions would be kept within a budget by reducing global annual CO<sub>2</sub> emissions to net zero. This assessment suggested a remaining budget of about 420 GtCO<sub>2</sub> for a two-thirds chance of limiting warming to 1.5oC, and of about 580 GtCO<sub>2</sub> for an even chance (medium confidence). At the same time, staying within a remaining carbon budget of 580 GtCO<sub>2</sub> implied that CO<sub>2</sub> emissions would have to reach carbon neutrality in about thirty years, reduced to twenty years for a 420 GtCO<sub>2</sub> remaining carbon budget (high confidence). Moreover, non-CO<sub>2</sub> emissions contributed to peak warming and affected the remaining carbon budget.

Nei diversi passaggi della sentenza si può intuire che i seguenti elementi indicati dall'IPCC hanno avuto un ruolo determinante nel raggiungere il convincimento di interpretare la Convenzione come inclusiva della protezione dai danni dei cambiamenti climatici:

- **L'urgenza di un'azione climatica integrata a breve termine.**
- **Il cambiamento climatico rappresenta una minaccia per il benessere umano e la salute del pianeta.**
- **Si sta rapidamente chiudendo la finestra di opportunità per garantire un futuro vivibile e sostenibile per tutti.**

Qui le citazioni (evidenziazioni aggiunte).

116. *In the same report, the **IPCC stressed the importance of carbon budgets and policies for net zero emissions**. It noted that limiting human-caused global warming required net zero CO<sub>2</sub> emissions. Cumulative carbon emissions until the time of reaching net-zero CO<sub>2</sub> emissions and the level of GHG emission reductions this decade would largely determine whether warming could be limited to 1.5oC or 2oC. Projected CO<sub>2</sub> emissions from existing fossil fuel infrastructure without additional abatement would exceed the remaining carbon budget for 1.5oC (50%) (high confidence). As regards mitigation pathways, the IPCC noted that all global modelled pathways that limited warming to 1.5oC (>50%) with no or limited overshoot, and those that limited warming to 2oC (>67%), involved rapid and deep and, in most cases, immediate GHG emissions reductions in all sectors this decade. Global net zero CO<sub>2</sub> emissions would be reached for these pathway categories in the early 2050s and around the early 2070s, respectively (high confidence).*

117. *However, the IPCC stressed that if warming exceeded a specified level such as 1.5oC, it could gradually be reduced again by achieving and sustaining net negative global CO<sub>2</sub> emissions, which would require additional deployment of carbon dioxide removal, compared to pathways without overshoot. This would, however, lead to greater feasibility and sustainability concerns as overshoot entailed adverse impacts, some irreversible, and additional risks for human and natural systems, all growing with the magnitude and duration of overshoot (high confidence).*

118. *The IPCC stressed the urgency of near-term integrated climate action. It noted that **climate change was a threat to human well-being and planetary health**. There was a **rapidly closing window of opportunity to secure a liveable and sustainable future for all** (very high confidence). Climate-resilient development integrated adaptation and mitigation to advance sustainable development for all, and was enabled by increased international cooperation, including improved access to adequate financial resources and inclusive governance and coordinated policies (high confidence). The choices and actions implemented in this decade would have impacts now and for thousands of years (high confidence).*

119. *According to the IPCC, deep, rapid and sustained mitigation and accelerated implementation of adaptation **actions in this decade** would reduce projected losses and damages for humans and ecosystems (finding with very high confidence). On the other hand, delayed mitigation and adaptation action would lock in high-emissions infrastructure, raise risks of stranded assets and cost-escalation, reduce feasibility, and increase losses and damages (high confidence).*

120. *The IPCC noted that effective climate action was enabled by political commitment, well-aligned multilevel governance, institutional frameworks, laws, policies and strategies*

*and enhanced access to finance and technology. Clear goals, coordination across multiple policy domains and inclusive governance processes facilitated effective climate action. Regulatory and economic instruments could support deep emissions reductions and climate resilience if scaled up and applied widely (high confidence).*

#### Governo austriaco

Il Governo austriaco (come altri governi) segnala che nel contesto della valutazione dell'articolo 8 che la Convenzione di Parigi non prevede un sistema di sanzioni per il mancato raggiungimento degli obiettivi e che la Convenzione non deve essere interpretata per sottoporla a dei giudici.

*366. The Government of Austria considered it important to clarify the nature of the Paris Agreement. They stressed that only some provisions of the Agreement were legally binding (Articles 2-4) while others were recommendations. The Paris Agreement provided that each State could autonomously define its intent to reduce emissions as regards quantity and means, on the basis of the respective national circumstances (the concept of “self-differentiation”). Moreover, the obligations under Articles 2 to 4 of the Agreement were obligations of conduct, and not of result. **The Agreement did not provide for legal sanctions for non-achievement of the reduction goals or for non-compliance with the NDCs.** In the intervening Government’s view, the present application represented an attempt to make the Paris Agreement justiciable and, de facto, to introduce the possibility for an application under the Convention in relation to the Agreement, which would **not be in line with the very nature and purpose either of the Convention mechanism** or the Paris Agreement. There was no room to establish the right to a healthy environment under the Convention and, in any event, it was not possible to do so under the Paris Agreement. Moreover, as to any relevance of the precautionary principle, it was not a universal principle under customary international law.*

#### Alto commissariato dell'Onu per i diritti umani

Viene riassunto il parere nell'ambito della valutazione dell'articolo 8. L'Alto commissariato segnala che la Svizzera non intrapreso gli sforzi per raggiungere gli obiettivi del 2020 e che gli obiettivi del 2030 non sono compatibili con gli obiettivi della comunità internazionale.

Segnala inoltre che le donne anziane sono una categoria particolarmente toccata dal riscaldamento.

*376. The intervener submitted that **according to the available data, Switzerland had not undertaken the efforts needed to meet the GHG emissions reduction target for 2020.** Moreover, its emission **reduction target for 2030 was not compatible** with climate change mitigation objectives set by the international community. With regard to victim status in climate-change cases, the intervener pointed out that international and national case-law developments suggested that the alleged victim’s risk of being affected needed to be more than a theoretical possibility. However, the fact that a large segment of the population was affected by climate change **did not preclude the applicants from being individually affected.** The **criterion of imminent harm should also be addressed holistically**, taking into account the particular characteristic of slower onset impacts such as those often posed by climate change in which evolving risks could become irreparable given the extended timelines needed for effective remediation. The legal assessment of victim status had to take into account best available science. Moreover, the **obligations associated with the adverse impacts of climate change required the existence of a remedial role of courts giving effect to such legal obligations.***



377. The intervener also noted that the UN Human Rights Committee had “made clear that the duty to protect life also [implied] that states parties should take appropriate measures to address the general conditions in society that [could] give rise to direct threats to life or prevent individuals from enjoying their right to life with dignity” including environmental degradation.[182] The intervener further referred to the studies finding that older persons’, and in particular **older women’s, right to life and enjoyment of health were disproportionately affected by the adverse impacts of climate change**. The enjoyment of health fell under the right to respect for private and family life and home which was in turn violated by the degradation of the environment. The States’ obligations under Articles 2 and 8 should be read in the light of the precautionary principle, the principle of intergenerational equity and the duty of international cooperation.

## Considerazioni giuridiche

Questi riferimenti sono ripresi dal paragrafo 410 e seguenti della sentenza, nella parte in cui la Corte valuta l’applicabilità degli articoli 2 e 8 della Convenzione.

Qui vengono ripresi solo i ragionamenti che hanno portato la Corte ad accertare l’ammissibilità dell’associazione e una violazione della Convenzione (articoli 8 e 6). Le valutazioni relative all’articolo 2 e alle persone come istante non sono riportate.

## Riferimento alla scienza e ai fatti appurati

La parte iniziale della sentenza elenca tutta una serie di pareri e studi che sono stati considerati. La Corte fa ripetutamente riferimento alla necessità di riferirsi all’evidenza scientifica, la Corte segnala la particolare importanza ai pareri delle autorità e ai rilevamenti fatti rilevati dalle istanze precedenti (evidenziazioni aggiunte).

427. One of the key features of climate-change cases is the **necessity for the relevant court to engage with a body of complex scientific evidence**. In the context of environmental cases, as regards general principles on the standard and burden of proof, the Court has held as follows (see *Fadeyeva v. Russia*, no. 55723/00, § 79, ECHR 2005-IV):

“The Court reiterates at the outset that, in assessing evidence, the general principle has been to apply the standard of proof ‘**beyond reasonable doubt**’. Such proof may follow from the coexistence of sufficiently strong, clear and concordant inferences or of similar unrebutted presumptions of fact. It should also be noted that it has been the Court’s practice to allow flexibility in this respect, taking into consideration the nature of the substantive right at stake and any evidentiary difficulties involved. In certain instances, only the respondent Government have access to information capable of corroborating or refuting the applicant’s allegations; consequently, a rigorous application of the principle affirmanti, non neganti, incumbit probatio is impossible ...”

428. A mere allegation that the State failed to comply with certain domestic rules and environmental or technical standards is not in itself sufficient to ground the assertion that the applicant’s rights have been affected in a manner giving rise to an issue under the Convention (compare, for instance, *Fägerskiöld v. Sweden* (dec.), no. 37664/04, 26 February 2008, and *Ivan Atanasov v. Bulgaria*, no. 12853/03, § 75, 2 December 2010). Nevertheless, the Court attaches **importance to the fact that the situation complained of breached the relevant domestic law** (see, for instance, *Yevgeniy Dmitriyev v. Russia*, no. 17840/06, § 33, 1 December 2020). Moreover, in some cases, the Court may need to have regard to the relevant international standards concerning the effects of environmental pollution when ascertaining whether the rights of an individual have been affected (see, for instance, *Oluić v. Croatia*, no. 61260/08, § 60, 20 May 2010; *Hardy and Maile v. the United Kingdom*, no.

31965/07, § 191, 14 February 2012; and *Thibaut v. France (dec.)*, nos. 41892/19 and 41893/19, § 42, 14 June 2022).

429. The Court also relies on studies and reports by relevant international bodies as regards the environmental impacts on individuals (see *Tătar*, cited above, § 95). As regards climate change, the Court points to the **particular importance of the reports prepared by the IPCC**, as the intergovernmental body of independent experts set up to review and assess the science related to climate change, which are based on comprehensive and rigorous methodology, including in relation to the choice of literature, the process of review and approval of its reports as well as the mechanisms for the investigation and, if necessary, correction of possible errors in the published reports. These reports provide scientific guidance on climate change regionally and globally, its impact and future risks, and options for adaptation and mitigation[188].

430. Lastly, the Court attaches particular importance to the **findings of the domestic courts** and other competent authorities in establishing the factual circumstances of the case (see, for instance, *Taşkın and Others*, cited above, § 112). As a general rule, where domestic proceedings have taken place, it is not the Court's task to substitute its own assessment of the facts for that of the domestic courts and it is for the latter to establish the facts on the basis of the evidence before them. However, it reiterates in this connection that, while sensitive to the subsidiary nature of its role and cautious about taking on the role of a first-instance tribunal of fact, the Court is nevertheless not bound by the findings of domestic courts and may depart from them where this is rendered unavoidable by the circumstances of a particular case. It is the Court's function to review the reasoning adduced by domestic judicial authorities from the point of view of the Convention and to determine whether the national authorities have struck a fair balance between the competing interests at stake (see *Pavlov and Others*, cited above, § 76, with further references).

## Ruolo della Corte

L'articolo 32 indica che appartiene alla Corte stessa di stabilire la giurisdizione.

### Articolo 32 – Competenza della Corte

1 La competenza della Corte si estende a tutte le questioni concernenti l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione e dei suoi Protocolli che siano sottoposte a essa alle condizioni previste dagli articoli 33, 34, 46 e 47.

2 In caso di contestazione sulla competenza della Corte, è la Corte che decide.

Da un punto di vista formale è chiaro che appartiene alla Corte di definire se la convenzione protegge le persone anche dai cambiamenti climatici. Ovviamente questa indiscussa autorità interpretativa comporta anche una grande responsabilità.

La Corte indica che i cambiamenti climatici sono uno dei più importanti problemi del nostro tempo, che ha importanti risvolti intergenerazionali e che impatta in maniera particolare delle persone. Inoltre, la Corte rileva che l'inadeguatezza ad approntare misura comporta un aggravamento dei rischi e riconosce che la complessità dell'argomento pone rilevanti questioni in merito alla separazione dei poteri fra legislativo, esecutivo e giudiziario.

La Corte evidenzia che è compito dei legislativi di approntare le misure necessarie per fare fronte ai cambiamenti climatici e che la Corte ha solo un compito sussidiario e complementare rispetto al processo democratico. La Corte ribadisce però che le democrazie non sono solo la volontà della maggioranza e che è compito del potere giudiziario di assicurare la necessaria vigilanza. La Corte

indica inoltre che il suo giudizio è specifico solo a quanto previsto dalla Convenzione e che la valutazione delle corti nazionali può essere più ampio (evidenziazioni aggiunte).

410. At the outset, the Court notes that **climate change is one of the most pressing issues of our times**. While the primary cause of climate change arises from the accumulation of GHG in the Earth's atmosphere, the resulting consequences for the environment, and its adverse effects on the living conditions of various human communities and individuals, are complex and multiple. The Court is also aware that the damaging effects of climate change raise an **issue of intergenerational burden-sharing** (see paragraph 420 below) and impact most **heavily on various vulnerable groups** in society, who need special care and protection from the authorities.

411. The Court, however, can deal with the issues arising from climate change only within the limits of the exercise of its competence under Article 19 of the Convention, which is to ensure the observance of the engagements undertaken by the High Contracting Parties to the Convention and the Protocols thereto. In this regard, the Court is, and must remain, mindful of the fact that to a large extent measures designed to combat climate change and its adverse effects require legislative action both in terms of the policy framework and in various sectoral fields. In a democracy, which is a fundamental feature of the European public order expressed in the Preamble to the Convention together with the principles of subsidiarity and shared responsibility (see, *inter alia*, *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, 30 January 1998, § 45, Reports 1998-I, and *Grzęda v. Poland* [GC], no. 43572/18, § 324, 15 March 2022), such action thus necessarily depends on democratic decision-making.

412. Judicial intervention, including by this Court, cannot replace or provide any substitute for the action which must be taken by the legislative and executive branches of government. However, democracy cannot be reduced to the will of the majority of the electorate and elected representatives, in disregard of the requirements of the rule of law. The remit of domestic courts and **the Court is therefore complementary to those democratic processes. The task of the judiciary is to ensure the necessary oversight of compliance with legal requirements**. The legal basis for the Court's intervention is always limited to the Convention, which empowers the Court to also determine the proportionality of general measures adopted by the domestic legislature (see *Animal Defenders International v. the United Kingdom* [GC], no. 48876/08, § 108, ECHR 2013 (extracts)). The relevant legal framework determining the scope of judicial review by domestic courts may be considerably wider and will depend on the nature and legal basis of the claims introduced by litigants.

413. At the same time, the Court must also be mindful of the fact that the widely acknowledged **inadequacy of past State action to combat climate change globally entails an aggravation of the risks** of its adverse consequences, and the ensuing threats arising therefrom, for the enjoyment of human rights – threats already recognised by governments worldwide. The 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**. Given the necessarily primary responsibility of the legislative and executive branches and the inherently collective nature of both the consequences and the challenges arising from the adverse effects of climate change, however, the question of who can seek recourse to judicial protection under the Convention in this context is not just a question of who can seek to address this common problem through the courts, first domestically and subsequently by **engaging the Court, but raises wider issues of the separation of powers**.



## La specificità dei cambiamenti climatici

Evidenzia inoltre che, nel contesto della lotta ai cambiamenti climatici, le questioni legali sono completamente diverse da quelle che si sono poste finora e in particolare la giurisprudenza sviluppata in precedenza nell'ambito ambientale, per tutta una serie di motivi, fra cui:

- Non esiste una fonte di danno unica o specifica. Le emissioni di gas serra provengono da una moltitudine di fonti [§416].
- Il CO<sub>2</sub> - il principale gas serra - non è di per sé tossico, le conseguenze dannose sono il risultato di una complessa catena di effetti e le emissioni non tengono conto dei confini nazionali [§416].
- La catena di effetti è complessa e più imprevedibile in termini di tempo e luogo [§417].
- Le fonti delle emissioni di gas serra non sono limitate a specifiche attività che potrebbero essere etichettate come pericolose. Le misure di mitigazione sono necessariamente una questione di politiche normative globali in vari settori di attività [§418].
- La lotta al cambiamento non dipende dall'adozione di specifiche misure localizzate o monosettoriali, ma implicano un accomodamento sociale e di condivisione degli oneri intergenerazionali [§419, §420].
- La lotta ai cambiamenti climatici è una sfida globale e le misure necessarie possono variare in una certa misura da uno Stato all'altro, a seconda di diversi fattori come la struttura dell'economia, le condizioni geografiche e demografiche e altre circostanze sociali [§421].

Qui i relativi paragrafi (evidenziazioni aggiunte)

*416. In the context of climate change, the **key characteristics and circumstances are significantly different. First, there is no single or specific source of harm.** GHG emissions arise from a multitude of sources. The harm derives from aggregate levels of such emissions. **Secondly, CO<sub>2</sub> – the primary GHG – is not toxic per se at ordinary concentrations.** The emissions produce harmful consequences as a result of a complex chain of effects. These emissions have no regard for national borders.*

*417. **Thirdly, that chain of effects is both complex and more unpredictable** in terms of time and place than in the case of other emissions of specific toxic pollutants. Aggregate levels of CO<sub>2</sub> give rise to global warming and climate change, which in turn cause incidents or periods of extreme weather; these in turn cause various harmful phenomena such as excessive heatwaves, droughts, excessive rainfall, strong winds and storms, which in turn give rise to disasters such as wildfires, floods, landslides and avalanches. The immediate danger to humans arises from those kinds of consequences in the given climate conditions. In the longer term, some of the consequences risk destroying the basis for human livelihoods and survival in the worst affected areas. Whole populations are, or will be, affected, albeit in varying ways, to varying degrees and with varying severity and imminence of consequences.*

*418. **Fourthly, the sources of GHG emissions are not limited to specific activities that could be labelled as dangerous.** In many places, the major sources of GHG emissions are in fields such as industry, energy, transport, housing, construction and agriculture, and thus arise in the context of basic activities in human societies. Consequently, mitigation measures cannot generally be localised or limited to specific installations from which harmful effects emanate. The mitigation measures are necessarily a matter of comprehensive regulatory policies in various sectors of activity[186]. Adaptation measures may to a greater extent depend on local action[187]. However, without effective mitigation (which is at the centre of the applicants' arguments in the present case; see paragraphs 304, 306 and 335 above),*

*adaptation measures cannot in themselves suffice to combat climate change (see paragraph 115 above).*

**419. Fifthly, combating climate change, and halting it, does not depend on the adoption of specific localised or single-sector measures.** *Climate change is a polycentric issue.*

*Decarbonisation of the economies and ways of life can only be achieved through a comprehensive and profound transformation in various sectors. Such “green transitions” necessarily require a very complex and wide-ranging set of coordinated actions, policies and investments involving both the public and the private sectors. Individuals themselves will be called upon to assume a share of responsibilities and burdens as well. Therefore, policies to combat climate change inevitably involve issues of social accommodation and intergenerational burden-sharing, both in regard to different generations of those currently living and in regard to future generations.*

**420. In this connection, the Court notes that, in the specific context of climate change, intergenerational burden-sharing assumes particular importance** both in regard to the different generations of those currently living and in regard to future generations. While the legal obligations arising for States under the Convention extend to those individuals currently alive who, at a given time, fall within the jurisdiction of a given Contracting Party, it is clear that future generations are likely to bear an increasingly severe burden of the consequences of present failures and omissions to combat climate change (see paragraph 119 above) and that, at the same time, they have no possibility of participating in the relevant current decision-making processes. By their commitment to the UNFCCC, the States Parties have undertaken the obligation to protect the climate system for the benefit of present and future generations of humankind (see paragraph 133 above; Article 3 of the UNFCCC). This obligation must be viewed in the light of the already existing harmful impacts of climate change, as well as the urgency of the situation and the risk of irreversible harm posed by climate change. In the present context, having regard to the prospect of aggravating consequences arising for future generations, the intergenerational perspective underscores the risk inherent in the relevant political decision-making processes, namely that short-term interests and concerns may come to prevail over, and at the expense of, pressing needs for sustainable policy-making, rendering that risk particularly serious and adding justification for the possibility of judicial review.

**421. Lastly, while the challenges of combating climate change are global,** both the relative importance of various sources of emissions and the necessary policies and measures required for achieving adequate mitigation and adaptation may vary to some extent from one State to another depending on several factors such as the structure of the economy, geographical and demographic conditions and other societal circumstances. Even if in the longer term, climate change poses existential risks for humankind, this does not detract from the fact that in the short term the necessity of combating climate change involves various conflicts, the weighing-up of which falls, as stated previously, within the democratic decision-making processes, complemented by judicial oversight by the domestic courts and this Court.

Visto le differenze fondamentali la Corte conclude che è necessario sviluppare un approccio specifico di tutela dei diritti umani specifici al contesto climatico (evidenziazioni aggiunte).

**422. Because of these fundamental differences,** it would be neither adequate nor appropriate to follow an approach consisting in directly transposing the existing environmental case-law to the context of climate change. The Court considers it appropriate

*to adopt an approach which both acknowledges and **takes into account the particularities of climate change and is tailored to addressing its specific characteristics**. In the present case, therefore, while drawing some inspiration from the principles set out in the Court's existing case-law, the Court will seek to develop a more appropriate and tailored approach as regards the various Convention issues which may arise in the context of climate change.*

### Interpretazione evolutiva e opinioni dissenzienti

La Corte indica che la Convenzione è uno strumento vivo che solo se interpretato in relazione alle situazioni attuali e l'evoluzione della legge internazionale è in grado di garantire una protezione efficace dei diritti umani nel contesto attuale (evidenziazioni aggiunte).

*434. The Court cannot ignore the above-noted developments and considerations. On the contrary, it should be recalled that the **Convention is a living instrument** which must be interpreted in the light of present-day conditions, and in accordance with developments in international law, so as to reflect the increasingly high standard being required in the area of the protection of human rights, thus necessitating greater firmness in assessing breaches of the fundamental values of democratic societies (see *Demir and Baykara v. Turkey* [GC], no. 34503/97, § 146, ECHR 2008). Indeed, an appropriate and tailored approach as regards the various Convention issues which may arise in the context of climate change, required for the reasons set out in paragraph 422 above, needs to **take into account the existing and constantly developing scientific evidence on the necessity of combating climate change and the urgency of addressing its adverse effects, including the grave risk of their inevitability and their irreversibility, as well as the scientific, political and judicial recognition of a link between the adverse effects of climate change and the enjoyment of (various aspects of) human rights**.*

La Corte segnala che il governo svizzero e di altre nazioni si sono espressi contro un'interpretazione della Convenzione che prevede anche la protezione dai cambiamenti climatici (evidenziazioni aggiunte).

*453. The Court must address the concerns expressed by the respondent Government about the harmonious and evolutive interpretation of the Convention in the light of the developing rules and principles of international environmental law (see paragraphs 352 and 355 above). In the view of the respondent Government, supported by most of the intervening Governments, the principles of the harmonious and **evolutive interpretation of the Convention should not be used to interpret the Convention as a mechanism of international judicial enforcement in the field of climate change** and to transform the rights enshrined in the Convention into rights to combat climate change (see paragraphs 366, 368, 371-373 and 375 above).*

La Corte ribadisce che non vi è nulla che escluda questa sua interpretazione della Convenzione e che questo procedere è in linea con il consenso internazionale sulla questione e con l'evidenza scientifica.

*451. It follows from the above considerations that the Court's competence **in the context of climate-change litigation cannot, as a matter of principle, be excluded**. Indeed, given the necessity of addressing the urgent threat posed by climate change, and bearing in mind the general acceptance that climate change is a common concern of humankind (see paragraphs 420 and 436 above), there is force in the argument put forward by the UN Special Rapporteurs that the **question is no longer whether, but how, human rights courts should***

*address the impacts of environmental harms on the enjoyment of human rights (see paragraph 379 above).*

[...]

*456. The Court cannot ignore the pressing scientific evidence and the growing international consensus regarding the critical effects of climate change on the enjoyment of human rights (see paragraph 436 above). This consideration relates, in particular, to the consensus flowing from the international-law mechanisms to which the member States voluntarily acceded and the related requirements and commitments which they undertook to respect (see Demir and Baykara, cited above, §§ 85-86; compare Guberina v. Croatia, no. 23682/13, § 92, 22 March 2016), such as those under the Paris Agreement. The Court must bear these considerations in mind when conducting its assessment under the Convention (see paragraphs 445-451 above).*

La Corte comunque ribadisce anche il ruolo sussidiario e la necessità di rispettare i compiti degli stati e il principio della separazione del potere.

*457. At the same time, the Court must also bear in mind its subsidiary role and the necessity of affording the Contracting States a margin of appreciation in the implementation of policies and measures to combat climate change, as well as the need to observe appropriate respect for the prevailing constitutional principles, such as those relating to the separation of powers.*

La Corte, come già citato in precedenza, indica che l'intervento giudiziario è complementare e non può sostituire quello del legislativo ed esecutivi. Sostiene però che la democrazia non si riduce solo al volere della maggioranza e che il ruolo della magistratura è quello di assicurare la necessaria vigilanza sul rispetto dei requisiti di legge. Appartiene inoltre alla Corte di determinare la proporzionalità delle misure adottate dai legislativi (evidenziazioni aggiunte).

*412. Judicial intervention, including by this Court, cannot replace or provide any substitute for the action which must be taken by the legislative and executive branches of government. However, **democracy cannot be reduced to the will of the majority** of the electorate and elected representatives, in disregard of the requirements of the rule of law. The remit of domestic courts and the Court is therefore complementary to those democratic processes. **The task of the judiciary is to ensure the necessary oversight of compliance with legal requirements.** The legal basis for the Court's intervention is always limited to the Convention, which empowers the Court to also **determine the proportionality of general measures adopted by the domestic legislature** (see *Animal Defenders International v. the United Kingdom* [GC], no. 48876/08, § 108, ECHR 2013 (extracts)). The relevant legal framework determining the scope of judicial review by domestic courts may be considerably wider and will depend on the nature and legal basis of the claims introduced by litigants.*

La Corte indica poi che procederà quindi alle valutazioni considerato che è ormai da considerare un fatto appurato che:

- I cambiamenti climatici costituiscono una grave minaccia attuale e futura per il godimento dei diritti umani garantiti dalla Convenzione.
- Gli Stati ne sono consapevoli e sono in grado di adottare misure per affrontarlo in modo efficace

- I rischi rilevanti dovrebbero essere inferiori se l'aumento della temperatura fosse limitato a 1,5°C rispetto ai livelli preindustriali e se si agisse con urgenza.
- Gli attuali sforzi globali di mitigazione non sono sufficienti per raggiungere quest'ultimo obiettivo.

*436. In sum, on the basis of the above findings, the Court will proceed with its assessment of the issues arising in the present case by taking it as a matter of fact that there are sufficiently reliable indications that **anthropogenic climate change exists**, that it poses a **serious current and future threat** to the enjoyment of human rights guaranteed under the Convention, that States are aware of it and capable of taking measures to effectively address it, that the relevant risks are projected to be lower if the rise in temperature is limited to 1.5°C above pre-industrial levels and if **action is taken urgently**, and that current global mitigation **efforts are not sufficient to meet the latter target**.*

La Corte è convinta che il potere giudiziario possa dare un significativo contributo alla riduzione delle emissioni e che, tenuto conto che **la finestra di opportunità per impedire la catastrofe climatica si sta chiudendo**, è come se non vedesse altra scelta che agire. Dalla sentenza traspare che la Corte è perfettamente cosciente che questa interpretazione susciterà forti critiche, ma vi è la sensazione che abbia valutato che non vi erano altre scelte possibili. Nella situazione di urgenza e pericolo, il non fare nulla sarebbe stato da irresponsabili. **L'inazione della Corte sarebbe stata giudicata, specialmente dalle future generazioni, come un intollerabile e insensato atto di codardia.**

Il giudice Eicke non condivide l'opinione della maggioranza e ha votato contro l'applicazione dell'articolo 8 al contesto climatico. La sua posizione, espressa, nell'allegato alla sentenza "PARTLY CONCURRING PARTLY DISSENTING OPINION OF JUDGE EICKE" (evidenziazioni aggiunte) è molto interessante. Sostiene che la maggioranza della Corte si sia spinta oltre i limiti di un'interpretazione evolutiva e abbia di fatto creato un nuovo diritto, che non ha base nella convenzione (evidenziazioni aggiunte).

*3. It is, of course, perfectly understood and accepted that, under Article 32 of the Convention, the Court's jurisdiction extends to "all matters concerning the interpretation and application of the Convention" (Article 32 § 1) and that "[i]n the event of dispute as to whether the Court has jurisdiction, the Court shall decide" (Article 32 § 2). However, it is equally clear that this ultimate interpretative authority comes with immense responsibility; a responsibility which, in my view, is reflected in the Court's normally careful, cautious and gradual approach to the evolutive interpretation of the Convention under what is frequently described as the "living instrument" doctrine. Unfortunately, for the reasons set out in a little more detail below, I have come to the conclusion that the majority in this case has **gone well beyond what I consider to be, as a matter of international law, the permissible limits of evolutive interpretation**.*

*4. In doing so, it has, in particular, unnecessarily expanded the concept of "victim" status/standing under Article 34 of the Convention and has **created a new right** (under Article 8 and, possibly, Article 2) to "effective protection by the State authorities from serious adverse effects on their life, health, well-being and quality of life arising from the harmful effects and risks caused by climate change" (§§ 519 and 544 of the Judgment) and/or imposed a new "primary duty" on Contracting Parties "to adopt, and to effectively apply in practice, regulations and measures capable of mitigating the existing and potentially irreversible, future effects of climate change" (§ 545, emphasis added), covering both emissions emanating from within their territorial jurisdiction as well as "embedded*



*emissions” (i.e. those generated through the import of goods and their consumption); **none of which have any basis in Article 8 or any other provision of or Protocol to the Convention.***

Il giudice Eicke condivide la dimensione dei rischi e la necessità di agire urgentemente e indica che il suo dissenso è legato al ruolo che la Corte può giocare per identificare e fare i passi necessari per assicurare la sopravvivenza del pianeta (evidenziazioni aggiunte)

*5. It is worth repeating that, **my disagreement with the majority does not relate in any way to the nature or magnitude of the risks and the challenges posed by anthropogenic climate change.** I completely share their understanding of the urgent need to address this issue, both on its own and, perhaps as importantly, as (a major) aspect of what the Reykjavík Declaration “United around our values”, adopted at the end of the 4th Summit of Heads of State and Government of the Council of Europe (Reykjavík, 16-17 May 2023), refers to as the “triple planetary crisis of pollution, climate change and loss of biodiversity” (see § 200 of the judgment)[206] currently confronting humanity. In fact, it seems clear to me that this is not just a question of ultimately achieving the target of limiting the temperature increase to 1.5oC above pre-industrial levels identified in the Paris Agreement (important though that is). After all, every tenth of a degree increase has an immediate impact and leads to an increase in the damage and danger created by climate change and, in fact, we all need to take immediate and effective steps to avoid any further increase. **My principal disagreement with the majority therefore solely relates to the role this Court can play at this point in time in identifying and taking the steps necessary – and frequently already overdue – to ensure the survival of our planet.***

Difatti, Eicke sostiene che la Corte non ha la capacità di effettuare una valutazione delle misure messe in atto da una nazione e indica, che questo compito estremamente complesso dovrebbe essere lasciato agli specialisti designati negli accordi di Parigi (evidenziazioni aggiunte)

*13. It seems to me to be clear that the Court (or the Committee of Ministers) **does not, in fact, have the capacity to engage in anything approaching such a review process** to ensure, as the majority seems to envisage, that Contracting Parties have “adopt[ed], and ... effectively appl[ied] in practice, regulations and measures capable of mitigating the existing and potentially irreversible, future effects of climate change”.*

Eicke inoltre ritiene che l'intervento della Corte costituisca una distrazione indesiderata e non necessaria per le autorità nazionali e internazionali, sia esecutive che legislative, con il notevole rischio che sorgano litigi che rallentano l'implementazione delle misure, raggiungendo quindi l'esatto effetto contrario rispetto a quanto auspicato dalla Corte (evidenziazioni aggiunte).

*69. I also do worry that, in having taken the approach and come to the conclusion they have, the majority are, in effect, giving (false) hope that litigation and the courts can provide “the answer” without there being, in effect, any prospect of litigation (especially before this Court) accelerating the taking of the necessary measures towards the fight against anthropogenic climate change. In fact, there is a significant risk **that the new right/obligation** created by the majority (alone or in combination with the much enlarged standing rules for associations) **will prove an unwelcome and unnecessary distraction for the national and international authorities, both executive and legislative**, in that it detracts attention from the on-going legislative and negotiating efforts being undertaken as we speak[220] to address the – generally accepted – need for urgent action. Not only will those authorities now have to assess and, if considered necessary, design and adopt (or have*

adopted) new “regulations and measures capable of mitigating the existing and potentially irreversible, future effects of climate change” but there is also a **significant risk that they will now be tied up in litigation** about whatever regulations and measures they have adopted (whether as a result or independently) or how those regulations and measures have been applied in practice and, where an applicant was successful, lengthy and uncertain execution processes in relation to any judgments. After all, under Article 46 § 2 of the Convention supervision of the execution of any judgment of the Court lies with the Committee of Ministers, i.e. representatives of the very states who have now, contrary to their “intention” as reflected in the terms of the Convention, had significant new obligations imposed on them by the Court. In this context, I would note that the Committee of Ministers is also not likely to be helped in any way by the generality of the majority’s conclusion under Article 46 (§ 657).

70. Consequently, while I understand and share the very real sense of and need for urgency in relation to the fight against anthropogenic climate change, I fear that in this judgment the majority has gone beyond what it is legitimate and permissible for this Court to do and, unfortunately, in doing so, may well have **achieved exactly the opposite effect to what was intended**.

### Ammissibilità della causa e dell’associazione

In base all’art.34 della Convenzione il diritto di ricorso è dato alle persone, organizzazioni non governative o gruppi di privati che sostengono di essere vittime di una violazione

#### Articolo 34 – Ricorsi individuali

La Corte può essere investita di un ricorso da parte di una persona fisica, **un’organizzazione non governativa** o un gruppo di privati che sostenga d’essere vittima di una violazione da parte di una delle Alte Parti contraenti dei diritti riconosciuti nella Convenzione o nei suoi protocolli.

La Corte, rifacendosi alla giurisprudenza, segnala che nelle società moderne e problemi complessi, il ricorso delle associazioni è a volte l’unico mezzo a disposizione per difendere efficacemente i propri interessi e che questo è particolarmente vero nel contesto del cambiamento climatico, che è un fenomeno globale e complesso. Inoltre, in questo contesto dove la questione intergenerazionale assume un’importanza particolare l’azione collettiva attraverso associazioni può essere uno degli unici mezzi attraverso i quali la voce di coloro che si trovano in una situazione di netto svantaggio rappresentativo può essere ascoltata e può influenzare i processi decisionali pertinenti.

La Corte quindi nel contesto climatico sottintende che le associazioni e gruppi di interesse debbano potere avere accesso ai tribunali (evidenziazione aggiunta).

489. As the Court already noted in *Gorraiz Lizarraga and Others* (cited above, § 38), in modern-day societies, when citizens are confronted with particularly complex administrative decisions, recourse to collective bodies such as **associations is one of the accessible means, sometimes the only means**, available to them whereby they can defend their particular interests effectively. This is **especially true in the context of climate change**, which is a global and complex phenomenon. It has multiple causes and its adverse effects are not the concern of any one particular individual, or group of individuals, but are rather “a common concern of humankind” (see the Preamble to the UNFCCC). Moreover, in this context where intergenerational burden-sharing assumes particular importance (see paragraph 420 above), collective action through **associations or other interest groups may be one of the only means** through which the voice of those at a distinct representational disadvantage can be heard and through which they can seek to influence the relevant decision-making processes.

Il ricorso è stato interposto dall'associazione Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e anche singolarmente da alcuni membri dell'associazione.

La Corte ha quindi preliminarmente valutato se i ricorrenti fossero direttamente toccati dalle carenti misure per combattere l'aumento delle temperature.

*“465. In order to fall into the category of direct victims, the applicant must be able to show that he or she was “directly affected” by the measure complained of [...]”*

La questione è centrale dal punto di vista giuridico e infatti la Corte dedica molto spazio a questo tema. Qui riassumiamo solo l'essenziale.

Segnala che l'associazione è direttamente impegnata sulla questione climatica e che il suo scopo è quello di tutelare le persone anziane, che singolarmente è stato negato il diritto di ricorso dalle istanze precedenti (evidenziazioni aggiunte).

*521. Having regard to the criteria set out in paragraph 502 above, the Court notes that the applicant association, according to its Statute, is a non-profit association established under Swiss law to promote and implement effective climate protection on behalf of its members. It has more than 2,000 female members who live in Switzerland and whose average age is 73. Close to 650 members are 75 or older. The applicant association's Statute further provides that it is committed to engaging in various activities aimed at reducing GHG emissions in Switzerland and addressing their effects on global warming. It acts not only in the interest of its members, but also in the interest of the general public and future generations, with the aim of ensuring effective climate protection. The applicant association pursues its aims through various actions, including by taking legal action to address the effects of climate change in the interests of its members (see paragraph 10 above). [...]*

*523. The Court further notes that in its submissions before the Court, the applicant association explained that it acted to **ensure that its members were able to exercise their rights regarding the effects of climate change on them** (see paragraph 307 above). Given the membership basis and representativeness of the applicant association, as well as the purpose of its establishment, the **Court accepts that it represents a vehicle of collective recourse aimed at defending the rights and interests of individuals against the threats of climate change in the respondent State** (see paragraph 497 above). The Court, furthermore, notes that the individual applicants did not have access to a court in the respondent State. Thus, viewed overall, the grant of standing to the applicant association before the Court is in the interests of the proper administration of justice.*

*525. In these circumstances, the Court finds that the complaints pursued by the applicant association on behalf of its members fall within the scope of Article 8.*

*526. Accordingly, it follows that the applicant association has the necessary locus standi in the present proceedings and that Article 8 is applicable to its complaint. The Government's objections must therefore be dismissed.*

Conclude indicando che all'associazione è concesso il diritto di ricorso, in relazione all'art. 8 delle Convenzione.

Ha invece negato la possibilità di fare ricorso alle singole persone che erano pure istanti.

*537. The Court finds it appropriate to examine the applicant association's complaint from the angle of Article 8 alone. That said, in its case-law analysis below it will have regard to the principles developed also under Article 2, which to a very large extent are similar to those*



*under Article 8 (see paragraph 292 above) and which, when seen together, provide a useful basis for defining the overall approach to be applied in the climate-change context under both provisions.*

### Violazione diritto a un equo processo

L'articolo 6 della Convenzione stabilisce che le nazioni devono garantire alle persone il diritto a fare causa presso un tribunale indipendente.

#### *Articolo 6 – Diritto a un equo processo*

*1 Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti. [...]*

L'argomento viene trattato in modo estensivo e la Corte conclude che la Svizzera ha violato questo diritto e che i ricorrenti non hanno perciò avuto la possibilità di avere un equo processo [§640].

Ritiene che i tribunali svizzeri non abbiano valutato la questione dei cambiamenti climatici tenendo conto degli effetti e dell'urgenza. In questo modo hanno ristretto la valutazione in modo tale da avere violato il diritto stesso.

La corte evidenzia il ruolo che i tribunali dovranno giocare e dovranno giocare sul tema climatico (evidenziazioni aggiunte).

**635. *The Court is not persuaded by the domestic courts' findings that there was still some time to prevent global warming from reaching the critical limit*** (see paragraphs 56-59 above). *This was not based on sufficient examination of the scientific evidence concerning climate change, which was already available at the relevant time, as well as the general acceptance that there is urgency as regards the existing and inevitable future impacts of climate change on various aspects of human rights [...]*

**638. *The foregoing considerations are sufficient to enable the Court to conclude that, to the extent that the applicant association's claims fell within the scope of Article 6 § 1, its right of access to a court was restricted in such a way and to such an extent that the very essence of the right was impaired.***

**639. *In this connection, the Court considers it essential to emphasise the key role which domestic courts have played and will play in climate-change litigation, a fact reflected in the case-law adopted to date in certain Council of Europe member States, highlighting the importance of access to justice in this field. Furthermore, given the principles of shared responsibility and subsidiarity, it falls primarily to national authorities, including the courts, to ensure that Convention obligations are observed.***

**640. *In the present case, the Court finds that there has been a violation of Article 6 § 1 of the Convention.***

Nella sua opinione dissenziente il giudice Eicke ritiene pure violato l'articolo 6.1 della convenzione, aggiungendo che riconoscere questa violazione sarebbe già stato un passo avanti importante e critica la maggioranza che "prova a correre prima d'imparare a camminare" (evidenziazioni aggiunte).

**68. *In light of the above, and plainly recognising the nature or magnitude of the risks and the challenges posed by anthropogenic climate change and the urgent need to address them, the Court would already have achieved much if it had focussed on a violation of***

*Article 6 of the Convention and, at a push, a procedural violation of Article 8 relating in particular to (again) the right of access to court and of access to information necessary to enable effective public participation in the process of devising the necessary policies and regulations and to ensure proper compliance with and enforcement of those policies and regulations as well as those already undertaken under domestic law. However, in my view, **the majority clearly “tried to run before it could walk”** and, thereby, went beyond what was legitimate for this Court, as the court charged with ensuring “the observance of the engagements by the High Contracting Parties in the Convention” (Article 19) by means of “interpretation and application of the Convention” (Article 32), to do.*

### Violazione art. 8 convenzione

La Corte ha poi concluso che vi è stata una violazione dell’art. 8 riconoscendo quindi che l’articolo offre una protezione dei diritti umani anche in ambito climatico.

*Articolo 8 – Diritto al rispetto della vita privata e familiare*

*1 Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza.*

*2 Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell’esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell’ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui.*

La Corte, nel contesto della valutazione dell’ammissibilità, segnala che sulla base dei casi precedenti relativi all’ambiente, una violazione dell’art. 8 è data se c’è una interferenza nella sua vita privata e che l’interferenza deve raggiungere un certo livello di severità.

*514. According to the existing case-law, in order to fall within the scope of Article 8 of the Convention, complaints relating to environmental nuisances have to show, first, that there was an “actual interference” with the applicant’s enjoyment of his or her private or family life or home, and, secondly, that a certain level of severity was attained. In other words, they have to show that the alleged environmental nuisance was serious enough to affect adversely, to a sufficient extent, the applicants’ enjoyment of their right to respect for their private and family life and their home (see Pavlov and Others, cited above, § 59, with further references; see also Çiçek and Others v. Turkey (dec.), no. 44837/07, § 22, 4 February 2020, with further references).”*

Il degrado generale della situazione ambientale non è però sufficiente, ci deve poi anche essere una correlazione diretta fra il presunto danno all’ambiente e la vita privata o familiare.

*515. The question of “actual interference” in practice relates to the existence of a direct and immediate link between the alleged environmental harm and the applicant’s private or family life or home (see Ivan Atanasov, cited above, § 66, and Hardy and Maile, cited above, § 187). In this context, the general deterioration of the environment is not sufficient. There must be a negative effect on an individual’s private or family sphere (see Kyrtatos, cited above, § 52), which is essentially a matter to be decided on the basis of the criteria set out in paragraphs 487 to 488 above concerning the existence of victim status.”*

Nella valutazione del merito la Corte menziona che la protezione dell’art. 8 si estende agli effetti negativi sulla salute umana, sul benessere e sulla qualità della vita derivanti da varie fonti di danno ambientale e poi indica che analogamente, **la Corte ricava dall’articolo 8 il diritto degli individui di**

godere di una protezione effettiva da parte delle autorità statali contro i gravi effetti negativi sulla loro vita, sulla loro salute, sul loro benessere e sulla loro qualità di vita derivanti dagli effetti nocivi e dai rischi causati dal cambiamento climatico (evidenziazione aggiunta).

*“(ii) Content of the States’ positive obligations*

*544. As stated above, the Court already held long ago that the scope of protection under Article 8 of the Convention extends to adverse effects on human health, well-being and quality of life arising from various sources of environmental harm and risk of harm. **Similarly, the Court derives from Article 8 a right for individuals to enjoy effective protection by the State authorities from serious adverse effects on their life, health, well-being and quality of life arising from the harmful effects and risks caused by climate change** (see paragraph 519 above).”*

### Obblighi positivi delle autorità

Il diritto a una protezione nel contesto dei cambiamenti climatici dell’articolo 8 si traduce quindi in obblighi per le autorità di elaborare e implementare delle politiche e misure adatte per fare fronte alla situazione (evidenziazioni aggiunte).

*549. Moreover, in order for this to be genuinely feasible, and to **avoid a disproportionate burden on future generations, immediate action needs to be taken** and adequate intermediate reduction goals must be set for the period leading to net neutrality. Such measures should, in the first place, be incorporated into a **binding regulatory framework** at the national level, followed by **adequate implementation**. The relevant **targets and timelines** must form an integral part of the domestic regulatory framework, as a basis for general and sectoral mitigation measures. Accordingly, and reiterating the position taken above, namely that the margin of appreciation to be afforded to States is reduced as regards the setting of the requisite aims and objectives, whereas in respect of the choice of means to pursue those aims and objectives it remains wide, the **Court finds it appropriate to outline the States’ positive obligations** (see paragraph 440 above) in this domain as follows.*

La Corte sviluppa ed elenca quali sono gli elementi principale della protezione che le autorità devono mettere a disposizione:

- Adottare misure generali che specifichino un calendario per il raggiungimento della neutralità di carbonio, basato su dei metodi efficaci di quantificazione delle emissioni future.
- Stabilire gli obiettivi e i percorsi intermedi di riduzione delle emissioni di gas serra.
- Fornire evidenza che gli obiettivi di riduzione dei gas serra sono rispettati.
- Mantenere aggiornati gli obiettivi di riduzione dei gas serra.
- Agire tempestivamente e in modo appropriato e coerente nell'elaborazione e nell'attuazione della legislazione e delle misure pertinenti.
- Integrazione con misure per alleviare le conseguenze più gravi o imminenti dei cambiamenti climatici.

Principi di valutazione della Corte:

- Gli Stati hanno un margine di apprezzamento e l'approccio e mezzi per combattere il cambiamento climatico.
- La Corte fa una valutazione in modo globale, rispettando i margini di apprezzamento.

Garanzie procedurali per il processo decisionale:

- Mettere a disposizione del pubblico le informazioni rilevanti e gli studi, anche per valutare i rischi.
- Fare in modo che si possa tenere conto delle opinioni e degli interessi del pubblico e delle persone colpite.

Qui di seguito vengono riportati i paragrafi specifici alla questione delle obbligazioni positive che hanno gli stati (evidenziazione aggiunta).

550. *When assessing whether a State has remained within its margin of appreciation (see paragraph 543 above), the Court will examine whether the competent domestic authorities, be it at the legislative, executive or judicial level, have had due regard to the need to:*

*(a) **adopt 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;*

*(b) **set out intermediate GHG emissions reduction targets and pathways** (by sector or other relevant methodologies) that are deemed capable, in principle, of meeting the overall national GHG reduction goals within the relevant time frames undertaken in national policies;*

*(c) **provide evidence showing whether they have duly complied**, or are in the process of complying, with the relevant GHG reduction targets (see sub-paragraphs (a)-(b) above);*

*(d) **keep the relevant GHG reduction targets updated with due diligence**, and based on the best available evidence; and*

*(e) **act in good time and in an appropriate and consistent manner** when devising and implementing the relevant legislation and measures.*

551. *The **Court's assessment** of whether the above requirements have been met will, in principle, **be of an overall nature**, meaning that a shortcoming in one particular respect alone will not necessarily entail that the State would be considered to have overstepped its relevant margin of appreciation (see paragraph 543 above).*

552. *Furthermore, effective protection of the rights of individuals from serious adverse effects on their life, health, well-being and quality of life requires that **the above-noted mitigation measures be supplemented by adaptation measures aimed at alleviating the most severe or imminent consequences of climate change**, taking into account any relevant particular needs for protection. Such adaptation measures must be put in place and effectively applied in accordance with the best available evidence (see paragraphs 115 and 119 above) and consistent with the general structure of the State's positive obligations in this context (see paragraph 538 (a) above).*

553. *Lastly, it has already been noted in the Court's case-law that the procedural safeguards available to those concerned will be especially material in determining **whether the respondent State has remained within its margin of appreciation** (see paragraph 539 above). This is also true in matters of general policy, which include the approach to the **choice of means to combat climate change** through mitigation and adaptation.*

554. *In this context, drawing on the approach taken in environmental cases (see paragraph 539 above), 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 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.*

## Valutazione in relazione alla Svizzera

La Corte stabiliti i criteri di giudizio, ha poi verificato se la Svizzera ha ridotto le emissioni di gas serra come si era impegnata a fare. Per raggiungere questa conclusione ha quindi dovuto verificare quali erano i valori di gas serra consentiti e quelli emessi. Questo è il punto centrale della sentenza e infatti molti paragrafi della sentenza sono dedicati a questo aspetto. Come si può intuire è un tema piuttosto tecnico e complicato e credo si possa fare affidamento sul fatto che i giudici della Corte abbiano valutato attentamente tutte le questioni e quindi ci si limiterà di seguito a cercare di spiegare i ragionamenti che emergono. Per maggiori informazioni si consiglia di leggere direttamente la sentenza (paragrafi: 84 e seguenti e 558 e seguenti).

### Gli accordi internazionali

Il precursore degli accordi internazionali per la riduzione dei gas a effetto serra è stato il protocollo di Kyoto (1997) e che prevedeva riduzioni per il periodo 2008-2012. Il protocollo è stato poi esteso con gli accordi di DOHA (2012) con riduzioni per il 2013-2020. Nel 2015 è stato poi sostituito dagli accordi di Parigi, che prevede l'impegno a mantenere l'aumento delle temperature a un massimo di 2°C rispetto ai livelli preindustriali, con uno sforzo per limitare l'aumento a 1,5°C.

Gli accordi internazionali formulano degli obiettivi generali come, per esempio, l'aumento massimo in gradi, è poi compito dei singoli stati di valutare il volume di emissioni nella propria nazione e quantificare la diminuzione delle emissioni necessaria (NDC, Nationally Determined Contributions). Di regola si usa come riferimento una percentuale rispetto alle emissioni del 1990.

La Svizzera ha aderito ai diversi accordi e ha definito per il 2020 l'obiettivo di ridurre le emissioni del 20% rispetto al 1990.

La corte usa questi elementi come indizi per la valutazione dei principi fissati.

### Critiche al sistema di quantificazione (carbon budget)

Il riscaldamento climatico è dovuto all'accumulazione nell'atmosfera dei gas serra. Per mantenere la temperatura entro i limiti bisogna quindi limitare i quantitativi di gas serra che vengono immessi nell'atmosfera. L'elemento centrale è il quantitativo di CO<sub>2</sub> che viene immesso e per sapere se si rispettano gli impegni bisogna tenere la contabilità delle immissioni, che nel gergo viene chiamato Carbon Budget.

Gli accordi prevedono che nel periodo in questione le emissioni vengano ridotte progressivamente fino ad arrivare all'obiettivo fissato. Quindi ogni anno gli stati devono diminuire le emissioni rispetto all'anno precedente. Non conta solo che si sia riusciti a diminuire nell'anno conclusivo le emissioni, ma il volume complessivo dei gas serra immessi nel periodo in questione. Se si fissa l'obiettivo di non riempire una discarica, ovviamente non conta solo il quantitativo di che si porta l'ultimo giorno, ma il totale dei rifiuti che sono stati scaricati fino a quel momento.



La Corte segnala che la valutazione del rispetto degli accordi comprende sia il termine entro cui devono essere raggiunti gli obiettivi, come anche il volume di emissioni emesse (evidenziazione aggiunta):

*“550. When assessing whether a State has remained within its margin of appreciation (see paragraph 543 above), the Court will examine whether the competent domestic authorities, be it at the legislative, executive or judicial level, have had due regard to the need to: (a) adopt 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;”*

Il governo svizzero ammette che non vi è carbon budget, ma sostiene che non vi è una metodologia comprovata per allestirlo e sostiene che la politica climatica svizzera deve essere considerata equivalente ad avere un *carbon budget*.

La Corte sostiene invece che una regolamentazione per fare fronte ai cambiamenti climatici non può prescindere da un sistema di quantificazione (contabilità delle emissioni) che sia un carbon budget o altro sistema, anche facendo riferimento a quanto sostengono gli specialisti dell'IPCC (evidenziazione aggiunta).

*570. The Court observes that the Government relied on the 2012 Policy Brief to justify the absence of any specific carbon budget for Switzerland. Citing the latter, the Government suggested that there was no established methodology to determine a country's carbon budget and acknowledged that Switzerland had not determined one. They argued that Swiss national climate policy could be considered as being similar in approach to establishing a carbon budget and that it was based on relevant internal assessments prepared in 2020 and expressed in its NDCs (see paragraph 360 above). However, **the Court is not convinced that an effective regulatory framework concerning climate change could be put in place without quantifying, through a carbon budget or otherwise, national GHG emissions limitations** (see paragraph 550 (a) above).*

*571. In this regard the Court cannot but note that the IPCC has stressed the importance of carbon budgets and policies for net-zero emissions (see paragraph 116 above), which can hardly be compensated for by reliance on the State's NDCs under the Paris Agreement, as the Government seemed to suggest. The Court also finds convincing the reasoning of the GFCC, which rejected the argument that it was impossible to determine the national carbon budget, pointing to, inter alia, the principle of common but differentiated responsibilities under the UNFCCC and the Paris Agreement (see Neubauer and Others, cited in paragraph 254 above, paragraphs 215-29). This principle requires the States to act on the basis of equity and in accordance with their own respective capabilities. Thus, for instance, it is instructive for comparative purposes that the European Climate Law provides for the establishment of indicative GHG budgets (see paragraph 211 above).*

*572. In these circumstances, while acknowledging that the measures and methods determining the details of the State's climate policy fall within its wide margin of appreciation, **in the absence of any domestic measure attempting to quantify the respondent State's remaining carbon budget, the Court has difficulty accepting that the State could be regarded as complying effectively** with its regulatory obligation under Article 8 of the Convention (see paragraph 550 above).*

## Non raggiungimento obiettivi 2020

In base agli accordi la Svizzera doveva stabilire il contributo nazionale alla riduzione delle emissioni (Nationally Determined Contributions). La Legge svizzera sul CO<sub>2</sub> del 2011 prevedeva una riduzione delle emissioni di gas a effetto serra del 20% entro il 2020. In una valutazione del Consiglio federale fatta nel 2009 risultava che la riduzione necessaria per contenere l'aumento della temperatura doveva essere del 25-40% entro il 2020. L'obiettivo del 20% era considerato insufficiente per raggiungere gli obiettivi del 50-85% del 2050. Quindi dopo il 2020 ci sarebbe dovuto essere un impegno ancora maggiore.

*[558]. At the outset, the Court notes that the currently existing 2011 CO<sub>2</sub> Act (in force since 2013) required that by 2020 GHG emissions should be reduced overall by 20% compared with 1990 levels (see paragraph 84 above). However, as pointed out by the applicants, in an assessment dating back to August 2009, the Swiss Federal Council[200] found that at that time the existing scientific evidence[201] relating to the limitation of global warming to 2 to 2.4°C above pre-industrial levels (thus above the currently required 1.5°C limit) required a reduction in global emissions of at least 50-85% by 2050 compared with 1990 levels. This meant that the industrialised countries (such as the respondent State) had to reduce their emissions by 25-40% by 2020 compared to 1990 levels. The study in question also found that in order for the UNFCCC commitments (which were higher than the 1.5°C limit) to be met, GHG emissions would have to decline continuously in order not to exceed 1 to 1.5 tonnes of CO<sub>2</sub>eq per capita at the end of the century. However, the pathway which targeted a reduction of 20% by 2020 was considered to be insufficient to achieve that objective in the long term, which required an additional effort for the period after 2020.*

Nel 2020, causa dei fattori eccezionali come un inverno particolarmente caldo (minore necessità di riscaldamento) e per la pandemia (minori trasporti), la Svizzera ha quasi raggiunto l'obiettivo di riduzione del 20% rispetto al 1990. Le emissioni non sono però state ridotte in misura sufficiente per tutti gli anni del periodo 2013-2020. La Svizzera ha quindi emesso molto più emissioni non solo rispetto al necessario, ma anche rispetto agli obiettivi che aveva fissato nella Legge sul CO<sub>2</sub>.

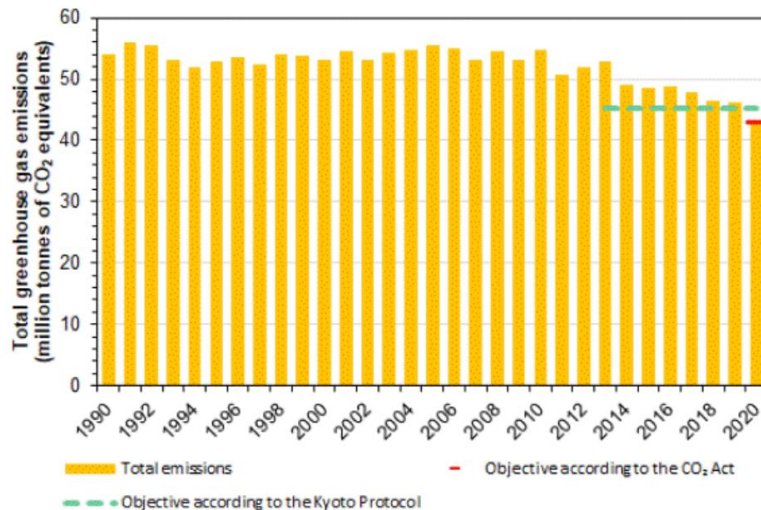
*"87. These measures, as well as measures taken in other areas, in particular agriculture and energy, should have enabled Switzerland to reduce its emissions by 20% to 2020 compared to 1990. According to the relevant assessment[55], Switzerland had just barely missed this target: in 2020 GHG emissions had been some 19% below 1990 levels. Owing to the mild winter, in 2020 emissions had been particularly low in buildings and the measures to contain the coronavirus pandemic had further contributed to a reduction of transport-related emissions. However, only the industrial sector had achieved the fixed objective. Emissions from the building and transport sectors and other emissions had been above the target level. On average over the period from 2013 to 2020, Switzerland had reduced its GHG emissions by around 11% compared to 1990 levels."*

Concludendo per quanto riguarda il periodo 2013-2020 si sarebbe dovuto diminuire del 25-45%, mentre invece la riduzione è stata notevolmente minore.

L'Ufficio federale dell'ambiente, sul suo sito internet, indica che:

*"La Svizzera ha mancato di poco il suo obiettivo nazionale per il 2020, ma sarà in grado di rispettare il suo impegno internazionale secondo il Protocollo di Kyoto per il periodo 2013–2020 grazie alla riduzione delle emissioni ottenuta con progetti realizzati all'estero."*

Viene anche presentato un grafico in cui si indica le emissioni.



*Federal Office for Environment (last update April 2022)*

In base alle valutazioni della Corte questa informazione non è corretta e fuorviante perché:

- I quantitativi di gas emessi durante il periodo ha superato il volume fissato dalla legge svizzera.
- L'obiettivo di riduzione del 20% era inferiore a quello necessario del 20-45%.

### Obiettivi 2030, 2040 e 2050

Nel 2023 il popolo svizzero ha approvato la nuova Legge sul clima, che al momento della sentenza, non era però ancora entrata in vigore. Il Parlamento svizzero ha adottato la nuova legge sul CO<sub>2</sub> il 15 marzo 2024, ma queste modifiche non sono state considerate.

La Corte ha però considerato gli obiettivi fissati dalla legge sul climache sono i seguenti:

- 2030: riduzione del 50% rispetto ai valori del 1990.
- 2040: riduzione del 75%.
- 2050: emissioni a livello zero.

Il tema è trattato in diversi punti della sentenza, ma viene riassunto in questo paragrafo.

*“564. On 30 September 2022, reflecting the commitments in the updated NDC, the Climate Act was enacted (see paragraph 93 above). This Act – which was confirmed in a referendum only on 18 June 2023 but has not yet come into force – envisages the principle of a net-zero emissions target by 2050 by providing that the GHG emissions should be reduced “as far as possible”. It also provides for an intermediate target for 2040 (75% reduction compared with 1990 levels) and for the years 2031 to 2040 (average of at least 64%) and 2041 to 2050 (average of at least 89% compared with 1990 levels). It also set indicative values for the reduction of emissions in the building, transport and industrial sectors for the years 2040 and 2050.”*

La Corte però sostiene che si tratta di obiettivi vaghi e le misure sono insufficienti. Ribadisce che senza una contabilità dei gas effettivamente emessi la politica della Confederazione non è credibile e appare evidente che gli impegni presi in termine di riduzione non potranno essere raggiunti. Nel suo ragionamento la corte tiene anche conto che fino al 2020 non si sono raggiunti gli obbiettivi; quindi, il volume di emissioni è cresciuto e il budget di emissioni è già diminuito. A questo proposito



riprende dei calcoli che ha presentato l'istante, che indicano che la Svizzera andrebbe a esaurire il suo budget per il 2034.

*569. The Court further observes that the applicant association has provided an estimate of the remaining Swiss carbon budget under the current situation, also taking into account the targets and pathways introduced by the Climate Act (see paragraph 323 above). Referring to the relevant IPCC assessment of the global carbon budget, and the data of the Swiss greenhouse gas inventory[205], the applicant association provided an estimate according to which, assuming the same per capita burden-sharing for emissions from 2020 onwards, Switzerland would have a remaining carbon budget of 0.44 GtCO<sub>2</sub> for a 67% chance of meeting the 1.5oC limit (or 0.33 GtCO<sub>2</sub> for an 83% chance). In a scenario with a 34% reduction in CO<sub>2</sub> emissions by 2030 and 75% by 2040, Switzerland would have used the remaining budget by around 2034 (or 2030 for an 83% chance). Thus, under its current climate strategy, Switzerland allowed for more GHG emissions than even an “equal per capita emissions” quantification approach would entitle it to use.*

### Rapporti Controllo federale delle finanze

I giudici della Corte abbiano valutato con molta attenzione la questione dal punto di vista tecnico e che il convincimento raggiunto in merito al fatto che la Svizzera non abbia diminuito a sufficienza le emissioni nel 2020 e che le misure in atto non siano sufficienti. La Corte ha poi anche segnalato la necessità di allestire quantificare meglio le emissioni tramite lo strumento del carbon budget o degli strumenti analogo.

C'è chi sostiene invece che la Svizzera stia già operando al meglio, ma questa posizione è smentita dai recenti controlli e rapporti del Controllo federale delle finanze in merito alla riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>. La Corte non ha avuto a disposizione e non considerato questi rapporti e vengono qui citati a titolo di informazione supplementare, in quanto fanno luce sull'aspetto dell'applicazione delle norme, non trattato dalla Corte, che evidenziano carenze strutturali nella messa in pratica delle normative e nei controlli.

I rilevamenti del Controllo federale delle finanze, fanno ritenere che i problemi siano anche in relazione alla mancanza di un sistema di quantificazione delle emissioni (carbon budget).

Nel 2023 il Controllo federale delle finanze ha segnalato che:

*“Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha esaminato l'efficacia delle sanzioni summenzionate applicate alle automobili e agli autofurgoni di nuova immatricolazione. Ne conclude che la misura esplica un'efficacia limitata e anzi talvolta risulta controproducente, non da ultimo perché il metodo di calcolo previsto considera il peso del veicolo. Questo incoraggia le importazioni di veicoli più pesanti. Inoltre tale misura non crea incentivi adeguati, sebbene necessari, presso i consumatori. Il CDF sottopone all'attenzione dell'UFE quattro raccomandazioni concernenti l'ordinanza sul CO<sub>2</sub>. Chiede inoltre all'Ufficio federale dell'ambiente, responsabile della legislazione sul CO<sub>2</sub>, di prendere in debita considerazione le pertinenti proposte dell'UFE.”*

Anche per quanto riguarda la misurazione dei valori delle emissioni il Controllo federale delle finanze che si continua a lasciare uno spazio eccessivo fra valori reali e di test.

*“È verosimile che in futuro le emissioni misurate divergeranno nuovamente da quelle reali. Al proposito, il progetto di revisione della legge sul CO<sub>2</sub> prevede possibili interventi regolatori. Il*

*CDF raccomanda di stabilire un concreto valore soglia, superato il quale devono essere adottate opportune misure.”*

Il problema dell'applicazione delle norme in modo da favorire gli interessi economici a scapito degli obiettivi climatici è presente in altri ambiti, come ha rilevato il Controllo federale delle finanze nel 2024:

*“I requisiti posti alle imprese esentate sono bassi. Sono infatti rimasti invariati dal 2013, mentre nel frattempo la tassa sul CO 2 è triplicata. L'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) deve avviare una revisione dell'ordinanza sul CO 2 per fissare obiettivi più ambiziosi per le imprese.”*

*[...]*

*“In media le aziende esentate hanno ridotto le loro emissioni di gas serra del 19 per cento tra il 2013 e il 2020. Questo risultato corrisponde a quello del settore industriale nel suo complesso ed è deludente se si considera l'ammontare dell'esenzione fiscale di cui hanno beneficiato. Tale importo supera i 900 milioni di franchi svizzeri per l'intero periodo 2013-2020.”*

La Svizzera ha sempre sostenuto che rispettava gli obiettivi, mentre così non è. È una situazione simile a quella dello scandalo “Dieselgate” del 2014 che aveva rilevato che la Volkswagen aggirava facilmente i controlli delle emissioni, per cui le auto inquinavano fino a 10 volte di più del consentito. Tutti sanno che ci sono gravi problemi nell'applicazione delle normative e nei controlli, tali che rendono inefficaci le misure di riduzione delle emissioni.

La mancanza di un sistema di quantificazione e di raggiungimento degli obiettivi permette di evitare (come nello scandalo Dieselgate) che si possa evitare di ridurre le emissioni dichiarando che ci sono le normative e usando valori non corretti. Una situazione dovuta anche al fatto che mancava la possibilità di obbligare l'esecutivo e i funzionari a essere più diligenti nel perseguire gli obiettivi di riduzione indicati dalla legge.

Dei budget di riduzione settoriali e la possibilità di adire i tribunali, come prevede la decisione della Corte, potrebbero permettere di raggiungere più facilmente gli obiettivi fissati dalla legge.

## Conclusioni

### Violazione convenzione

La Corte conclude infine indicando che vi erano elementi sufficienti per ritenere che le autorità svizzere hanno violato l'articolo 8 della Convenzione:

- Vi erano alcune lacune critiche nel processo di creazione del quadro normativo nazionale da parte delle autorità svizzere, tra cui l'incapacità di quantificare, attraverso un bilancio del carbonio o in altro modo, i limiti delle emissioni nazionali di gas serra.
- Non ha raggiunto in passato gli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas serra.
- Non ha agito in tempo utile e in modo appropriato e coerente per quanto riguarda l'ideazione, lo sviluppo e l'attuazione del quadro legislativo e amministrativo pertinente.
- Ha superato il suo margine di apprezzamento ed è venuto meno ai suoi obblighi positivi nel presente contesto.
- Le constatazioni di cui sopra sono sufficienti alla Corte per constatare una violazione dell'articolo 8 della Convenzione.

Questo è il testo decisivo della sentenza (evidenziazione aggiunta)

iii) Conclusion

573. In conclusion, 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. Furthermore, the Court has noted that, as recognised by the relevant authorities, the State had previously **failed to meet its past GHG emission reduction targets** (see paragraphs 558 to 559 above). By failing to act in good time and in an appropriate and consistent manner regarding the devising, development and implementation of the relevant legislative and administrative framework, the respondent State exceeded its margin of appreciation and failed to comply with its positive obligations in the present context.

574. The above findings suffice for the Court to find that there has been a **violation of Article 8 of the Convention**.

### Esecuzione della sentenza

La Corte vista la complessità della questione non menziona delle misure da adottare, e quindi lascia alle autorità svizzere il compito scegliere le misure per conformarsi alla sentenza, con la supervisione del Consiglio dei ministri (evidenziazione aggiunta).

657. In the present case, **having regard to the complexity and the nature of the issues involved**, the Court is unable to be detailed or prescriptive as regards any measures to be implemented in order to effectively comply with the present judgment. Given the differentiated margin of appreciation accorded to the State in this area (see paragraph 543 above), the **Court considers that the respondent State, with the assistance of the Committee of Ministers, is better placed than the Court to assess the specific measures to be taken**. It should thus be left to the Committee of Ministers to supervise, on the basis of the information provided by the respondent State, the adoption of measures aimed at ensuring that the domestic authorities comply with Convention requirements, as clarified in the present judgment.

La Corte segnala che gli stati contraenti, quindi la Svizzera, è obbligata a dare seguito alla sentenza in base all'articolo 46 della Convenzione.

### Articolo 46 – Forza vincolante ed esecuzione delle sentenze

1 Le Alte Parti contraenti si impegnano a conformarsi alle sentenze definitive della Corte sulle controversie nelle quali sono parti.

2 La sentenza definitiva della Corte è trasmessa al **Comitato dei Ministri che ne controlla l'esecuzione**.

3 Se il Comitato dei Ministri ritiene che il controllo dell'esecuzione di una sentenza definitiva sia ostacolato da una difficoltà di interpretazione di tale sentenza, esso può adire la Corte affinché questa si pronunci su tale questione di interpretazione. La decisione di adire la Corte è presa con un voto a maggioranza dei due terzi dei rappresentanti che hanno il diritto di avere un seggio in seno al Comitato.

4 Se il Comitato dei Ministri ritiene che un'Alta Parte contraente rifiuti di conformarsi a una sentenza definitiva in una controversia cui essa è parte, può, dopo aver messo in mora tale Parte e con una decisione adottata con voto a maggioranza dei due terzi dei rappresentanti che hanno il diritto di avere un seggio in seno al Comitato, adire la Corte sulla questione dell'adempimento degli obblighi assunti dalla Parte ai sensi del paragrafo 1.

5 Se la Corte constata una violazione del paragrafo 1, rinvia il caso al Comitato dei Ministri

*affinché questo esamini le misure da adottare. Se la Corte constata che non vi è violazione del paragrafo 1, rinvia il caso al Comitato dei Ministri che ne chiude l'esame.*

## Ripercussioni per la Svizzera

La sentenza della Corte è un atto del potere giudiziario di più alto livello per quanto riguarda la protezione dei diritti umani e quindi in virtù dell'obbligo di applicazione delle sentenze, diventa parte della giurisprudenza a cui i tribunali svizzeri devono fare riferimento. La decisione andrà a concretizzare i diversi articoli che trattano di questioni attinenti, come l'articolo 89 della Costituzione federale che stabilisce la competenza della Confederazione per adottare misure.

### *Art. 89 Energia*

*1 La Confederazione e i Cantoni si adoperano affinché l'energia sia usata in modo economico e razionale e affinché sia incentivato il ricorso alle energie rinnovabili.*

*2 La Confederazione stabilisce principi sull'uso economico e razionale dell'energia e sul ricorso alle energie rinnovabili.*

Anche se la Corte ha fissato dei criteri di ammissibilità piuttosto stretti, ci sarà la possibilità di adire i tribunali per fare in modo che siano concretizzati gli obblighi positivi della Convenzione. I Tribunali svizzeri potrebbero però, in relazioni a taluni temi, come quello dell'informazione, in base al diritto svizzero potrebbero però garantire un accesso più facile. Mi immagino che alcuni elementi evidenziati dalla Corte possano essere suscettibili di causa, per:

- Mancanza di un calendario preciso e una pianificazione e contabilità efficace delle emissioni.
- Mancanza di evidenza che gli obiettivi di riduzione dei gas serra sono rispettati e aggiornati.
- Dilazione, ritardi, mancata applicazione delle misure previste dalle normative.
- Informazione carente o fuorviante nell'ambito del processo legislativo e votazioni popolari.
- Mancata concessione del diritto di essere sentiti o di ricorso ad associazione e gruppi di interesse.

La pressione dei tribunali porterà sicuramente a una più rigorosa applicazione delle normative, semplicemente grazie al fatto che il potere esecutivo e i funzionari sapranno di avere qualcuno che li controlla.

Indirettamente, quindi, la decisione avrà ripercussioni per il potere esecutivo e legislativo che dovranno adattare la legislazione e l'applicazione della legge per conformarsi alla nuova giurisprudenza.

La decisione della Corte però chiama anche direttamente in causa le autorità svizzere per il contesto legislativo e il sistema di quantificazione carente. La Corte ha svolto un lavoro coscienzioso e le autorità svizzere dovrebbero entrare nell'ottica di usare queste conoscenze per migliorare la situazione, non tanto perché ce lo impone la Corte, ma perché è nell'interesse della popolazione svizzera.

Il parlamento svizzero il 15 marzo 2024 ha approvato le modifiche alla legge sul CO<sub>2</sub>. È quindi presumibile che il Consiglio federale analizzi a fondo la sentenza e vada ad esprimersi al riguardo, diverse questioni fra cui:

- La messa in esercizio di un sistema di quantificazione (carbon budget o altro).  
Credo che questo punto sia rilevante anche per diversi motivi.
  - È necessario sapere quanti gas serra vengono immessi nell'atmosfera, nel complesso e dei diversi settori.

- Bisogna evitare che il budget massimo di gas serra “a disposizione” della Svizzera venga raggiunto.
- Senza un carbon budget settoriale si rischia che la riduzione delle emissioni avvenga tramite uno spostamento all'estero di certe industrie e quindi delle emissioni, con la conseguente perdita di posti di lavoro e di comparti strategici. Per certi settori a rischio spostamento all'estero dovrebbero ricevere un'attenzione particolare.
- La valutazione degli obiettivi futuri e l'analisi di possibili ulteriori misure per ridurre ulteriormente le emissioni, con l'obiettivo di ridurre l'accumulo di gas serra nell'atmosfera, quindi possibilmente anticipando le misure e non ritardandole.
- La valutazione del raggiungimento degli obiettivi anche settoriali. Il controllo dell'applicazione delle misure negli specifici settori dovrebbe diventare sistematica e non essere lasciata all'intervento estemporaneo del Controllo federale delle finanze.
- La messa a giorno delle normative.

## Apprezamenti e critiche alla decisione

### Decisione storica di grande impatto

La decisione della Corte è considerata storica ed è stata ripresa dai media di tutto il mondo. Si presume avrà un impatto in diversi ambiti come si rileva da posizioni simili.

#### ***Historic Climate Ruling: States Must Step up Climate Action to Protect Human Rights***

STRASBOURG, France, April 9, 2024 — Today, the European Court of Human Rights issued a groundbreaking ruling in the *Verein Klimaseniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland* climate case. The Court found Switzerland in violation of the European Convention on Human Rights for failing to implement sufficient measures to combat climate change.

Center for International Environmental Law (CIEL) Senior Attorney Joie Chowdhury issued the following statement in Strasbourg, France:

*“We expect this **ruling to influence climate action and climate litigation across Europe** and far beyond. Today’s historic judgment in *Verein Klimaseniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland* – the first ruling by an international human rights court on the inadequacy of States’ climate action – leaves no doubt: the climate crisis is a human rights crisis, and States have human rights obligations to act urgently and effectively and in line with the best available science to prevent further devastation and harm to people and the environment. The ruling reinforces the vital role of courts – both international and domestic – in holding governments to their legal obligations to protect human rights from environmental harm. It also affirms the power and courage of those who speak out and dare to demand a livable future for all.”*

### Incompatibilità con la sovranità popolare

La decisione della Corte è stata criticata in quanto non sarebbe compatibile con la democrazia diretta e più precisamente con il fatto che il popolo svizzero nel 2021, a seguito di un referendum, ha bocciato la modifica della Legge sul CO2.

Il governo svizzero aveva segnalato che la bocciatura del popolo svizzero non era da ritenersi come un'opposizione alla riduzione delle emissioni, ma sulle misure specifiche da adottare e che infatti nel 2023 il popolo aveva poi approvato la legge sul clima.

Ogni stato ha le proprie modalità di adozione delle leggi e di principio la Convenzione non prevede un trattamento specifico speciale per leggi approvate dal popolo. In tutti i casi si può rilevare che la bocciatura popolare ha avuto un impatto limitato nella valutazione della Corte e più precisamente per un vuoto legislativo che si è creato dopo il 2022. La Corte comunque segnala che ci sono stati sviluppi successivi, fra cui l'approvazione della Legge sul clima da parte del popolo nel giugno 2023.

La decisione popolare negativa ha avuto quindi un impatto limitato in relazione alla decisione della Corte, molto più rilevante sono state le responsabilità del governo e del parlamento in quanto:

- La Svizzera non ha rispettato gli impegni dal 2013-2020.
- La Svizzera non ha un sistema di quantificazione delle emissioni.
- Gli impegni di riduzione delle emissioni per il 2030, 2040 e 2050 non sono sufficientemente precisi e la Svizzera rischia di esaurire il suo budget di emissioni già nel 2033.

Le autorità svizzere hanno pubblicamente sostenuto che la Svizzera stava rispettando gli impegni di riduzione delle emissioni. La Corte, anche in base ai dati presentati dal governo svizzero, ha però concluso che questa informazione era sbagliata. La votazione del 2021 è stata respinta di misura con il 51.6% di contrari ed è probabile che il popolo svizzero, molto sensibile alla questione ambientale, sapendo che la Svizzera non rispettava gli impegni, avrebbe approvato le modifiche.

La decisione della Corte di obbligare le autorità di avere un sistema di quantificazione più preciso delle emissioni e di riconoscere il diritto dei cittadini ad avere un'informazione puntuale, va certamente a rafforzare la democrazia diretta.

Tra l'altro, il ragionamento secondo cui la decisione della Corte non è conforme ai diritti popolari, sottintende che tutta la colpa della condanna della Svizzera sia sulle spalle del popolo svizzero. Le responsabilità maggiori sono però nel campo del parlamento e del governo e questo scarico di responsabilità è ignobile, anche perché mette ingiustamente in cattiva luce il popolo svizzero, alimentando stereotipi negativi.

#### Commissione affari giuridici Consiglio degli Stati

Il 22 maggio 2024 la Commissione giuridica del Consiglio degli Stati ha rilasciato un comunicato di una sola pagina, in cui dice di opporsi a questa "innovazione" giuridica, critica pesantemente l'agire della Corte, ne confuta le risultanze ed esclude di considerare qualsiasi ipotesi di miglioramento delle normative svizzere, concludendo che "non vede pertanto alcuna ragione per dare ulteriore seguito alla sentenza, pronunciata dalla Corte il 9 aprile 2024". La Commissione intende sollecitare il parlamento ad adottare il testo come propria dichiarazione.

Anche la Commissione affari giuridici del Consiglio nazionale con un comunicato del 29 maggio 2024 segnala che intende proporre lo stesso testo all'approvazione del Consiglio nazionale. Il 5 giugno 2024 il Consiglio degli Stati ha adottato la dichiarazione con una larga maggioranza.

**La fretta, la superficialità e la trascuratezza con cui la Commissione ha affrontato la questione, sono la prova che manca la consapevolezza che solo grazie al concorso del potere giudiziario sarà possibile raggiungere gli obiettivi di riduzione delle emissioni.** Difatti, anche di fronte alla criticità della situazione, le nazioni non sono state in grado di approntare un quadro legislativo che potesse permettere al potere giudiziario di rafforzare l'azione dei legislativi ed esecutivi. La dichiarazione è



pertanto la prova provata che l'interpretazione della Corte europea dei diritti dell'uomo era indispensabile.

La dichiarazione ha comunque molte altre criticità che vengono elencate qui di seguito:

- Sostiene in modo errato, contrario alle stesse ammissioni del governo svizzero, che la Svizzera sia in linea con gli impegni internazionali. Prima di esprimersi su questioni tecniche, sarebbe necessaria una valutazione più approfondita dei rimproveri fatti dalla Corte.
- Sostiene, contrariamente alle evidenze portate dalla Corte, che le misure e la messa in pratica sono sufficienti a fare fronte al problema, senza però entrare nei punti specifici dal punto di vista tecnico. Questa opinione della Commissione contrasta tra l'altro con i recenti rilevamenti del Controllo federale delle finanze, che, negli ambiti in cui ha verificato, ha constatato importanti vuoti nell'applicazione delle normative d'applicazione e nei sistemi di controllo.
- Non considera che la finestra di opportunità per agire si sta chiudendo velocemente e che il potere giudiziario è un elemento centrale per la messa in pratica delle normative, e che anche l'efficacia non avrà successo senza l'azione corale di tutte le autorità.
- La Corte ha valutato in modo approfondito e responsabile la situazione svizzera e ha formulato dei suggerimenti certamente utili al raggiungimento degli obiettivi. Migliorare la protezione climatica è nell'interesse della popolazione svizzera, non ha senso non tenere conto dei preziosi suggerimenti della Corte.
- In base all'articolo 36 della Convenzione la Svizzera si è impegnata a dare seguito alle decisioni della corte. Non farlo è contrario alla Convenzione e quindi la Svizzera andrebbe ad aggiungersi a quelle nazioni che non rispettano i diritti umani e che non vogliono eseguire le sentenze.
- La Svizzera è conosciuta nel mondo per affrontare questioni complesse e divisive in modo riflessivo, competente e rispettoso delle istituzioni internazionali. Nella dichiarazione della Commissione non vi è nulla di questa tradizione.
- L'Europa si trova in questo momento dilaniata da una guerra e fortemente divisa. La Corte è un elemento centrale del Consiglio d'Europa, un'istituzione fondamentale per la difesa della democrazia e della pace in Europa. Non è certamente il momento per sparare contro la Corte, tantopiù senza i necessari approfondimenti. Sarebbe invece compito delle autorità svizzere di cercare di capire meglio i motivi che hanno portato a questo passo e anche considerare che siano state fatte nell'interesse di un continente europeo più unito.
- La decisione della Corte è attinente al potere giudiziario e troverà applicazione da parte dei tribunali. Formalmente non vi è dubbio che spetta alla Corte stabilire l'ambito di applicazione della Convenzione. La dichiarazione del Parlamento è chiaramente una violazione del principio di separazione dei poteri e di certo non può bloccare la ripresa della giurisprudenza. Creerà solo confusione e rallentamenti. La Svizzera ha stipulato le Convenzioni e molti cittadini ritengono che la decisione della Corte sia un passo avanti e necessario a tutela. La dichiarazione del Parlamento è quindi molto discutibile dal punto di vista giuridico, perché va totalmente contro i diritti popolari. Se il parlamento non desidera che sia applicata la decisione, dovrebbe denunciare i trattati con dei cambiamenti delle normative, in modo che possano essere sottoposte in votazione al popolo.
- Anche il Consiglio federale non ha la competenza per sottrarsi dall'applicazione della Convenzione.

## Bibliografia e link

Link per approfondimenti:

- [Ufficio federale dell'ambiente – obiettivi climatici.](#)
- [DATEC pagina protezione clima](#)
- [Sito Anziani per il clima Svizzera, con informazioni.](#)
  - [Riassunto della sentenza \(Italiana\)](#)
  - [Fragen und Antworten nach dem EGMR-Urteil](#)
  - [Résumé de l'arrêt \(Francese\)](#)
- [Dossier KlimaSeniorinnen v Switzerland \(ECtHR\) del Climate Change Litigation Databases](#)
- Consiglio d'Europa
  - [Convenzione Europea sui diritti umani](#)
  - [Testo decisione CEDU del 9 aprile 2024 in Inglese](#)
  - [Testo decisione CEDU del 9 aprile 2024 in Francese](#)
- [Controllo federale delle finanze: Efficacia sanzioni su automobili \(maggio 2023\)](#)
- [Controllo federale delle finanze: Efficacia esenzioni tassa CO2 \(gennaio 2024\)](#)
- [Les Vertes: La commission juridique décide d'ignorer l'arrêt sur le climat](#)
- [SRF: Rechtskommission kritisiert EGMR wegen Urteil gegen die Schweiz](#)
- [Commissione affari giuridici del Consiglio degli stati, comunicato](#)
- [Commissione affari giuridici del Consiglio nazionale, comunicato](#)
- [Comunicato: Center for International Environmental Law](#)
- [SRF: Kritische Töne von Jans zu Parlamentsaktion](#)
- [Intervista al Consigliere federale Albert Rösti del 27 aprile 2024 \(Switzerland\)](#)