

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

Diritti umani, cambiamento climatico e definizione giudiziale dello standard di condotta / Human Rights and Climate Change: A Judicial Definition of the Standard of Conduct

This is a pre print version of the following article:

Original Citation:

Availability:

This version is available <http://hdl.handle.net/2318/1725886> since 2020-01-30T12:27:10Z

Published version:

DOI:10.12829/93319

Terms of use:

Open Access

Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)

Ambiente

Diritti umani, cambiamento climatico e definizione giudiziale dello standard di condotta

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Il quadro complesso degli accordi sul clima. – 3. L'adozione di un approccio human rights based. – 4. La definizione giudiziale dello standard di condotta. – 5. Problemi aperti e prospettive future.

1. Con sentenza del 9 ottobre 2018, i giudici della Corte d'appello dell'Aia hanno confermato quanto già stabilito in primo grado dalla Corte distrettuale dell'Aia in relazione alla vicenda nota come *caso Urgenda* (Corte distrettuale dell'Aia, *Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands*, causa n. C/09/456689, sentenza del 24 giugno 2015, www.uitspraken.rechtspraak.nl). La corte d'appello ha condannato il governo olandese per aver agito in violazione del *duty of care* derivante dagli art. 2 (diritto alla vita) e 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) della Convenzione europea dei diritti umani (CEDU), non avendo perseguito obiettivi sufficientemente ambiziosi di riduzione delle emissioni di gas serra, stante l'obbligo di ridurre le emissioni del 25% (in meno, rispetto al 1990) entro la fine del 2020 che deriverebbe dalle predette norme (così il *Final Statement* della sentenza, par. 76).



Corte d'appello dell'Aia, *The State of The Netherlands v. Urgenda Foundation*, causa n. 200.178.245/01, sentenza del 9 ottobre 2018
www.uitspraken.rechtspraak.nl

La vicenda origina dal ricorso proposto contro lo Stato da Urgenda (*Urgent Agenda*), una associazione nata nel 2008 al fine di contribuire allo sviluppo sostenibile anche attraverso la lotta al cambiamento climatico. Urgenda, in proprio e per conto di 886 cittadini olandesi, chiedeva ai giudici di condannare lo Stato olandese per non aver adottato le misure necessarie a contrastare efficacemente il cambiamento climatico e, di conseguenza, di ordinare al Governo di adottare una politica ambientale più ambiziosa di quella attualmente vigente, che avesse come obiettivo una riduzione delle emissioni di gas serra (almeno) del 25% entro il 2020. La richiesta era fondata su diversi argomenti (par. 27-29). Considerati i rischi per il godimento di taluni diritti fondamentali che deriverebbero da un cambiamento climatico incontrollato, lo Stato avrebbe l'obbligo di agire secondo il *duty of care* derivante dagli art. 2 e 8 CEDU (obbligo che, nella sentenza di primo grado, era desunto anche dall'art. 21 della Costituzione olandese, secondo cui «it shall be the concern of the authorities to keep the country habitable and to protect and improve the environment»). Tali obblighi, nella ricostruzione dei ricorrenti, deriverebbero altresì dagli impegni di prevenire il cambiamento climatico assunti dallo Stato a livello internazionale che, secondo le evidenze scientifiche, richiederebbero una riduzione delle emissioni di gas serra entro il 2020 pari al 25-40% rispetto al 1990 al fine di scongiurare il superamento dell'aumento della temperatura di 2°C.

Lo Stato, nel merito, riconosceva la necessità di mantenere l'aumento della temperatura globale al di sotto dei 2°C, ma contestava l'esistenza di un obbligo di perseguire la specifica soglia di riduzione delle emissioni richiesta da Urgenda, anche considerato

il rispetto degli obiettivi di contrasto al cambiamento climatico definiti dall'Unione europea. Inoltre, secondo lo Stato, la definizione delle specifiche misure di mitigazione sarebbe di esclusiva competenza governativa, con la conseguenza che la decisione dei giudici costituirebbe un'indebita intrusione in una scelta di carattere politico (par. 30).

Dopo aver ricostruito il quadro normativo applicabile, sia dal punto di vista degli accordi internazionali (par. 4-15), sia dal punto di vista degli obblighi derivanti dall'Unione europea (par. 16-18), nonché l'esistenza di un *duty of care* alla luce della CEDU (par. 40 ss.), la Corte d'Appello ha esaminato nello specifico e rigettato tutti gli argomenti proposti dallo Stato a difesa della propria posizione (par. 54 ss.), ordinando infine una riduzione delle emissioni di gas serra nella misura del 25% rispetto al 1990 entro il 2020 (par. 76).

La sentenza è di particolare interesse non solo poiché riflette e mette in pratica l'auspicata integrazione tra tutela dei diritti umani e azione di contrasto al cambiamento climatico, non ancora ampiamente affermata nella prassi (su cui si veda J. Peel, H. M. Osofsky, "A Rights Turn in Climate Change Litigation?", in *Transnational Environmental Law* 2018, p. 37 ss.), sulla cui necessità si è recentemente espresso anche l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani (UNHCHR, *Open-letter from the United Nations High Commissioner for Human Rights on integrating human rights in climate action*, 21 novembre 2018, disponibile su www.ohchr.org); ma anche perché afferma l'esistenza degli specifici obblighi di riduzione delle emissioni sopra richiamati, basandosi sulle norme a tutela dei diritti umani interpretate alla luce degli accordi sul clima, dei documenti scientifici disponibili e, più generalmente, atti e previsioni di *soft-law*.

L'interesse per la vicenda, già da tempo sotto i riflettori per la pronuncia in primo grado, è peraltro destinato a non diminuire, dal momento che il Governo ha reso nota la sua volontà di contrastare la pronuncia in secondo grado per violazione del principio di separazione dei poteri, proponendo un ricorso alla Corte Suprema (secondo quanto annunciato dal governo olandese su www.government.nl in una nota del 16 novembre 2018). Peraltro, sulla scia della pronuncia in esame, recentemente è stata avviata dinanzi alle corti francesi una causa del tutto analoga, a conferma della rilevanza del tema e della problematicità dell'inerzia dei governi, anche europei, nella lotta al cambiamento climatico (già ribattezzata *affaire du siècle*, su cui si veda www.laffaireduseicle.net). Allo stesso modo, le politiche di riduzione delle emissioni di gas serra decise dall'Unione europea, sono state oggetto di un ricorso in annullamento proposto da diversi cittadini di Stati membri, attualmente pendente dinanzi al Tribunale dell'Unione europea (*Armando Ferrão Carvalho e altri c. il Parlamento Europeo e il Consiglio*, ricorso del 23 maggio 2018, causa T-330/18).

2. Prima di analizzare la sentenza e il percorso argomentativo che ha portato i giudici a condannare il governo olandese, è opportuno ricostruire il quadro degli accordi in materia di cambiamento climatico che attualmente regolano l'azione degli Stati, anche per comprendere la diversa portata degli strumenti rilevanti in termini di vincolatività. L'impegno degli Stati in materia di lotta al cambiamento climatico è infatti stato oggetto di un'evoluzione che ha attraversato diverse e opposte fasi: dai vincoli sulle emissioni del Protocollo di Kyoto, agli accordi non vincolanti delle varie Conferenze delle Parti (COPs), per assestarsi sulla soluzione ibrida dell'Accordo di Parigi (D. Bodansky, J. Brunnée, L. Rajamani, *International Climate Change Law*, Oxford, 2017, p. 352).

La Convenzione quadro sul cambiamento climatico delle Nazioni Unite (UNFCCC) del 1992 è certamente uno strumento fondamentale in tal senso. Con l'adozione della UNFCCC, gli Stati si sono impegnati a mantenere un livello di emissioni di gas serra tale da prevenire interferenze dannose dell'attività umana con il sistema climatico (art. 2). La Convenzione, riconoscendo l'esistenza di disparità tra gli Stati, stabilisce che l'impegno di ciascuno Stato nella lotta al cambiamento climatico possa essere calibrato secondo le rispettive possibilità (nel rispetto del principio delle *common but differentiated responsibilities*), con l'auspicio che gli Stati sviluppati (c.d. *annex I countries*) assumano la leadership (art. 3) e con l'impegno di adottare misure preventive indipendentemente dall'assenza di certezze scientifiche sui danni causati dal cambiamento climatico (art. 3.3, in ossequio al *precautionary principle*).

Dopo i fallimentari tentativi di imporre specifiche percentuali di riduzione delle emissioni, con l'adozione del Protocollo di Kyoto (per il periodo 2008-2012) e la successiva modifica (per il periodo 2012-2020) nota come *Doha Amendment*, mai entrata in vigore, si è approdati all'Accordo di Parigi del 2015. Nel sistema delineato dall'Accordo di Parigi, la conclusione di accordi sulla riduzione delle emissioni a livello globale lascia il posto ad un approccio c.d. *bottom-up*, per cui ciascuno Stato è singolarmente responsabile per la predisposizione di propri piani di azione nazionali per il clima (c.d. NDCs), con l'obiettivo ultimo di mantenere l'aumento della temperatura globale ben al di sotto dei 2°C e, a tendere, nel limite di 1,5°C. A tale obbligo si affiancano una serie di principi ed enunciazioni di carattere non vincolante *per se*, che tuttavia dovrebbero orientare l'azione degli Stati (sulla compresenza di previsioni vincolanti e non vincolanti e la loro rilevanza nell'ambito dell'Accordo di Parigi, L. Rajamani, "The 2015 Paris Agreement: Interplay Between Hard, Soft and Non-Obligations", in *Journal of Environmental Law* 2016, p. 337 ss.), quali ad esempio l'assunzione di ruolo guida degli Stati sviluppati e il perseguimento delle massime ambizioni possibili, alla luce della responsabilità condivisa, ma differenziata, riprendendo quanto già previsto dalla UNFCCC. In quest'ottica, deve leggersi la scelta degli Stati contraenti di inserire un riferimento ai diritti umani nel preambolo dell'accordo («Parties should, when taking action to address climate change, respect, promote and consider their respective obligations on human rights»).

L'Unione europea, oltre ad essere parte della UNFCCC e dell'Accordo di Parigi, ha progressivamente adottato una serie di atti volti a contrastare il cambiamento climatico (tra cui, la direttiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 ottobre 2003 che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio, modificata nel 2009). In particolare, il c.d. pacchetto energia-clima 2020 ha previsto una riduzione delle emissioni di gas serra crescente, pari al 20% entro il 2020 rispetto al 1990 ovvero, possibilmente, pari al 30%, a condizione che altri paesi sviluppati assumano un analogo impegno.

In materia di contrasto al cambiamento climatico assumono tuttavia rilevanza anche atti diversi dalle convenzioni sopra richiamate o dai formali atti legislativi dell'Unione. Così, ad esempio, per gli Assessment Report (AR), redatti dal Gruppo intergovernativo di esperti sul cambiamento climatico (IPCC) creato nell'ambito dell'UNEP, volti a raccogliere ed analizzare le più recenti evoluzioni e posizioni scientifiche alla luce dello stato dell'arte in materia; oppure per i rapporti annuali e le decisioni assunte dalle COPs, nell'ambito della UNFCCC (sulla cui vincolatività si veda J.

Brunnée, "COPing with Consent: Law-Making Under Multilateral Environmental Agreements" in *Leiden Journal of International Law* 2002, p. 1 ss.).

3. Come si è detto, il c.d. *human rights based approach*, volto ad evidenziare il collegamento tra il cambiamento climatico e la tutela dei diritti umani dinanzi alle corti, è tendenza relativamente recente (J. Peel, H. Osofsky, *op. cit.*), nonostante il cambiamento climatico sia considerata la più rilevante minaccia al godimento dei diritti umani del XXI secolo (recentemente, il nesso è stato esplicitamente riconosciuto dal Comitato dei diritti umani, *General Comment n. 36 on article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights, on the right to life*, UN Doc. CCPR/C/GC/36 del 30 ottobre 2018, par. 62, in cui si riconosce che il cambiamento climatico e uno sviluppo non sostenibile costituiscono i principali pericoli per il godimento del diritto alla vita da parte delle generazioni presenti e future) e nonostante la palese insufficienza delle misure ad oggi adottate dagli Stati volte a contrastarne gli effetti dannosi (Consiglio dei diritti umani, *Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*, UN Doc. A/HRC/31/52 del 1 febbraio 2016, par. 23, 76).

A fronte del *consensus* descritto su tale correlazione, l'unico esplicito riferimento convenzionale ai diritti umani è stato inserito nel preambolo dell'Accordo di Parigi, sopra richiamato. Le implicazioni di tale formulazione, in termini di possibilità di far valere violazioni dei diritti umani per il mancato raggiungimento degli obiettivi di mitigazione del cambiamento climatico non sono immediatamente evidenti (A. Boyle, "Climate Change, the Paris Agreement and Human Rights", in *International and Comparative Law Quarterly* 2018, p. 759 ss., p. 773; A. Savaresi, "Climate change and human rights: Fragmentation, interplay and institutional linkages", in S. Duyck, S. Jodoin, A. Johl, *The Routledge Handbook of Human Rights and Climate Governance*, New York, 2018, p. 31 ss.), se solo si consideri la collocazione di tale riferimento nel preambolo del trattato e, d'altra parte, l'enunciazione in termini propriamente vincolanti del solo obbligo di predisporre *domestic mitigation measures* (D. Bodansky, "The Legal Character of the Paris Agreement" in *Review of European Community & International Environmental Law* 2016, p. 142 ss.).

Eppure, secondo il già richiamato rapporto dello Special Rapporteur John H. Knox (*Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*, cit.), tale riferimento nell'Accordo di Parigi sarebbe da intendersi come un riconoscimento espresso da parte della comunità internazionale non solo che il cambiamento climatico sia una minaccia per il godimento pieno di alcuni diritti umani, ma anche che «actions to address climate change must comply with human rights obligations» (*ibid.*, par. 22).

La lettura in chiave di tutela dei diritti umani degli impegni in materia di contrasto al cambiamento climatico presenta alcuni vantaggi. Gli obblighi internazionali delineati dagli Stati in materia ambientale, senza eccezione per il cambiamento climatico, sono prevalentemente frutto di compromessi di natura politica e tale compromesso si riflette sul contenuto sostanziale delle previsioni; ciò ridimensiona gli obblighi ambientali degli Stati ben al di sotto di quanto, invece, è richiesto loro per tutelare effettivamente i diritti umani (D. Bodansky, J. Brunnée, L. Rajamani, *op. cit.*, p. 298-9). Inoltre, gli accordi in materia ambientale spesso presuppongono un carattere di reciprocità che in ambito di tutela dei diritti umani è quantomeno secondario, se non inesisten-

te: ogni Stato è tenuto a rispettare i diritti umani degli individui indipendentemente dal comportamento degli altri Stati (*ibidem*).

Ebbene, con la pronuncia in oggetto, la Corte d'Appello olandese ha effettivamente attuato quell'approccio *human rights based* appena descritto. Superando le resistenze evidenziate in primo grado, i giudici d'appello hanno dedotto l'esistenza di un *duty of care* dello Stato nei confronti dei propri cittadini, tramite l'applicazione diretta degli art. 2 e 8 CEDU, affermando che proprio tale obbligo imporrebbe uno specifico livello di riduzione delle emissioni di gas serra, tanto da rendere illegittimo l'attuale *commitment* dello Stato, pur coerente con quanto disposto nel quadro del *reduction target* individuato dall'Unione europea (disponibile su www.ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020).

Nonostante la Corte europea non si sia (ancora) pronunciata in materia di cambiamento climatico, l'obbligo degli Stati di attuare le misure necessarie a prevenire violazioni del diritto alla vita e della vita privata e familiare, anche connessi a questioni ambientali, non è certo una novità (*ex multis*, Corte europea dei diritti umani, *Tătar c. Romania*, ricorso n. 67021/01, sentenza del 27 gennaio 2009). L'obbligo sorge, in particolare, qualora esista un *real and imminent threat* di cui lo Stato abbia conoscenza o avrebbe dovuto avere conoscenza. Nel caso di specie, i giudici olandesi hanno affermato l'esistenza di tale minaccia, che può ben dirsi reale, data l'esistenza di un vero e proprio *consensus* scientifico circa l'impatto di un cambiamento climatico incontrollato sui diritti umani (par. 44), e imminente, tanto che graverebbe non solo sulle generazioni future, ma già sulle generazioni esistenti (par. 45). Peraltro, il principio di precauzione, già applicato dalla stessa Corte europea dei diritti umani (Corte europea dei diritti umani, *Tătar c. Romania*, cit.), non consentirebbe comunque agli Stati di invocare l'incertezza scientifica come giustificazione di un'eventuale inerzia (par. 63).

Gli obblighi di *due diligence* degli Stati di prevenire le violazioni di diritti umani sono tradizionalmente configurati quali obblighi di condotta (J. Kulesza, *Due Diligence in International Law*, Leiden, 2016, p. 136-137), per cui lo Stato deve adottare tutte le misure necessarie a prevenire il danno, al meglio delle sue possibilità, indipendentemente dal risultato effettivamente ottenuto. Nel rispetto dell'obbligo positivo qui descritto, resta fermo uno spazio di discrezionalità dello Stato, quanto alla scelta delle misure da adottare in concreto, sulla base di un ampio margine di apprezzamento. A ciò si aggiunga che, specificatamente in relazione al cambiamento climatico, lo stesso Accordo di Parigi sembra riflettere questo obbligo in termini di 'best effort' rispetto agli obiettivi di riduzione delle emissioni, configurandoli come mero obbligo di condotta (L. Rajamani, *op. cit.*, p. 354; C. Voigt, "The Paris Agreement: What is the standard of conduct for parties?", in *QIL – Questions of International Law 2016, Zoom-in*, p. 21, disponibile su www.qil-qdi.org).

In questo quadro, a fronte di un formale rispetto dei vincoli internazionalmente gravanti sullo Stato, ed in particolare derivanti dall'Unione europea, gli istanti chiedevano ciononostante di riconoscere la sostanziale inadeguatezza delle misure statali e, indirettamente, dei target di riduzione definiti dall'Unione europea cui lo stato olandese si era conformato, alla luce dei vincoli derivanti dagli strumenti di tutela internazionale dei diritti umani (così gli istanti nell'*Urgenda Statement of Reply, Final Draft Translation*, 21 maggio 2015, par. 35). Alla luce del quadro descritto, una lettura formalistica delle norme vigenti ben difficilmente avrebbe potuto condurre ad una condanna del governo olandese, che non solo ha effettivamente attuato un piano di riduzione delle emissioni di gas serra, ma lo ha anche fatto in coerenza con gli obiettivi

dell'Unione europea (*supra*, par. 2). Qui si innesta la portata innovativa della pronuncia in commento: la corte d'appello si è spinta a ridefinire il contenuto specifico della norma primaria, sulla base non solo delle norme vincolanti in materia di cambiamento climatico, ma di una lettura delle stesse alla luce delle previsioni non vincolanti contenute nei medesimi trattati, dei documenti scientifici (ARs dell'IPCC) e programmatici (adottati all'esito dei COPs), congiuntamente agli obblighi in materia di diritti umani, in ossequio al principio dell'integrazione sistemica (A. Savaresi, *op. cit.*, p. 36).

4. Come si è detto, ciò che rende davvero peculiare la sentenza in oggetto è la definizione dello standard di condotta richiesto allo Stato in termini di percentuale di riduzione delle emissioni di gas serra pari ad (almeno) il 25% in meno rispetto al 1990.

La premessa, evidenziata dai giudici nella sentenza, è che i rapporti dell'IPCC e gli ARs «may not have established a legal standard with direct effect» (par. 51). Letta a contrario, tuttavia, l'affermazione sembra voler sottolineare come detti documenti possano in ogni caso essere utili a stabilire un vero e proprio standard di condotta, in termini di livello di riduzione delle emissioni, in via quantomeno indiretta.

Ed infatti, per ritenere illegittima la condotta dello stato olandese, i giudici si sono basati sul riconoscimento di un *consensus* scientifico circa la necessità di ridurre le emissioni nella percentuale del 25-40% per i paesi sviluppati, al fine di raggiungere un livello di concentrazione di emissioni nocive che possa scongiurare il superamento della barriera dei 2°C (par. 47-48). I più recenti AR dell'IPCC (in particolare, il quarto e il quinto considerati dalla corte d'appello) hanno infatti confermato tale necessità e, recentemente, l'IPCC ha pubblicato uno Special Report che compara efficacemente le conseguenze del mantenimento dell'aumento della temperatura globale di 1.5°C rispetto ai livelli pre-industriali, rispetto al più modesto limite massimo di 2°C (IPCC, Summary for Policymakers in *Global warming of 1.5°C an IPCC special report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial level*, 2018). Inoltre, da ciò emergerebbe la necessità di adottare misure di riduzione delle emissioni per raggiungere il predetto standard, non essendo ad oggi disponibili tecnologie di rimozione della CO₂ già presente nell'atmosfera; tanto più che lo Stato non avrebbe dimostrato la fattibilità di ipotesi diverse (par. 49). La necessità di una specifica percentuale di riduzione delle emissioni, peraltro, era stata anche espressamente confermata dallo stesso governo olandese, che avrebbe perseguito una riduzione del 30% di tali emissioni fino al 2011, salvo poi allinearsi agli obblighi stabiliti dall'Unione europea, senza chiarire se e in che modo tale adattamento fosse comunque coerente con la necessità di prevenzione in precedenza evidenziata (par. 52).

Allo stesso modo, anche le previsioni non vincolanti e i principi contenuti negli accordi sul clima hanno giocato un ruolo rilevante nel processo di ricostruzione degli obblighi vigenti da parte della corte d'appello. Se gli obblighi, in senso stretto, degli Stati possono configurarsi per lo più come obblighi di condotta, e dunque di mezzi, anziché di risultato, ciò non significa che lo standard di condotta richiesto allo Stato non possa essere definito alla luce di previsioni di per sé non vincolanti, ampliandone la portata (C. Voigt, *op. cit.*; 'non-legally binding normative expectations' secondo la definizione in D. Bodansky, J. Brunnée, L. Rajamani, *op. cit.*, p. 356). Anzi, i c.d. 'ecostandards' che definiscono il livello di *due diligence* e i principi contenuti negli accordi sul clima sono spesso le norme più importanti del trattato, data la genericità degli obblighi veri e propri (così A. Boyle, "Some Reflections on the Relationship of Treaties and

Soft Law", in *International and Comparative Law Quarterly* 1999, p. 901 ss., p. 905 e p. 908 ss.).

Qui rileva in particolare l'approccio 'ibrido' dell'Accordo di Parigi, che si riflette nella diversa efficacia vincolante delle previsioni contenute nel trattato. Talvolta queste si configurano come veri e propri obblighi e, talaltra, come principi, obiettivi e aspettative nei confronti degli Stati, che non hanno di per sé carattere vincolante (L. Rajamani, *op. cit.*, pp. 337 ss.). Questi, già contenuti anche nella UNFCCC, riguardano tra l'altro il perseguimento di obiettivi sempre più ambiziosi di contrasto al cambiamento climatico, alla luce del principio delle *common but differentiated responsibilities*, e l'assunzione della leadership da parte degli stati sviluppati. Nella medesima categoria possono annoverarsi gli obiettivi di lungo termine, quali in particolare il mantenimento dell'innalzamento della temperatura ben al di sotto del limite massimo di 2°C e a tendere all'obiettivo del 1,5°C. Alla luce di tali principi, appare ancor più condivisibile la scelta dei giudici di riconoscere un obbligo specifico di riduzione delle emissioni in capo allo Stato olandese, in quanto paese sviluppato e nell'ottica di perseguire politiche sempre più ambiziose, non rilevando se il contributo dello Stato che agisce sia decisivo o meno ed indipendentemente dal comportamento degli altri obbligati (così, nel concetto di *cumulative responsibility* su cui si veda A. Nollkaemper, D. Jacobs, "Shared Responsibility in International Law: A Conceptual Framework", in *Michigan Journal of International Law* 2013, p. 359 ss., p. 368). Così, sembra potersi leggere il rigetto da parte dei giudici delle argomentazioni del governo olandese basate sulla natura globale del problema, e dunque della irrilevanza causale della condotta del singolo Stato, così come delle altre posizioni avanzate dallo Stato (in particolare, par. 61-62).

5. La ricostruzione operata dai giudici olandesi appare coraggiosa e condivisibile. Se la specifica percentuale di riduzione delle emissioni pari al 25% è scientificamente necessaria per scongiurare un innalzamento eccessivo della temperatura globale che minacci il godimento dei diritti fondamentali, una lettura *human rights based* di tali obblighi non può che rendere illegittimo qualsiasi scostamento da quello standard minimo. Al contrario, non potrebbero certo darsi tutelati in maniera effettiva i diritti convenzionalmente garantiti che, come noto, devono essere *practical and effective* e non meramente *not theoretical and illusory*. Peraltro, tale conclusione è perfettamente in linea con la non reciprocità degli obblighi in materia di diritti umani, di cui ciascuno Stato è individualmente responsabile ed evita un vuoto di tutela altrimenti difficilmente sanabile (par. 64).

L'intraprendenza dei giudici d'appello sarà tuttavia sottoposta al vaglio della Corte suprema. Resta infatti da comprendere se la pronuncia sia rispettosa delle prerogative e dei limiti dei poteri dei giudici nei confronti dell'esecutivo e, verrebbe da aggiungere, anche nei confronti di altri ordinamenti, specialmente dell'Unione europea. Affermando la necessità di una riduzione delle emissioni del 25-40% entro il 2020, i giudici sembrano indirettamente affermare che la riduzione del 20% prevista dal *2020 energy and climate package* e i relativi obblighi definiti dall'Unione europea sarebbero in contrasto, da un lato con gli obblighi internazionali assunti anche dall'Unione europea (che è parte dell'Accordo di Parigi) e, dall'altro lato, con gli obblighi derivanti dalla CEDU (ciò che avrebbe aperto scenari particolarmente interessanti, se solo l'accesso dell'Unione alla CEDU fosse divenuto realtà).

Al di là di tali speculazioni, la questione aperta riguarda principalmente l'eventuale eccessiva ingerenza dei giudici in una scelta che, secondo il governo, rien-

tra nel legittimo margine di apprezzamento riconosciuto allo Stato. A ben vedere, stante il rapporto di proporzionalità inversa tra *consensus* e margine di apprezzamento (*ex multis*, E. Benvenisti, "Margin of Appreciation, Consensus and Universal Standard", in *International Law and Politics* 1999, p. 843 ss., p. 851), di fronte all'unanimità dell'opinione scientifica (e non solo) sulla necessità di perseguire specifiche soglie di riduzione delle emissioni e sull'insufficienza dell'azione ad oggi intrapresa dagli Stati, il margine di apprezzamento concesso allo Stato dovrebbe restringersi notevolmente. In secondo luogo, e soprattutto, perché in ogni caso lo Stato resterebbe libero di decidere quali misure in concreto adottare nel proprio ordinamento, ferma restando la definizione della condotta obbligatoria (la riduzione delle emissioni del 25%) ad opera dei giudici (par. 67).

Pertanto, il ruolo dei giudici nazionali nell'applicazione della Convenzione europea dei diritti umani è sempre più enfatizzato, data l'importanza crescente che ha assunto il principio di sussidiarietà, a cui le recenti evoluzioni e proposte di riforma del sistema convenzionale hanno dato ampio risalto e che sarà consacrato nel testo convenzionale con l'entrata in vigore del Protocollo XV (J. Fahner, "Climate Change before the Courts: Urgenda Ruling Redraws the Boundary between Law and Politics", in *EJIL:Talk!*, 16 novembre 2018, disponibile su www.ejiltalk.org). Il rinnovato ruolo delle corti nazionali dovrebbe quindi consentire a queste ultime di pronunciarsi sull'esistenza e sul rispetto del margine di apprezzamento secondo quanto farebbe (o potrebbe fare) la Corte, in casi rilevanti ai fini dell'applicazione della Convenzione, senza che ciò costituisca una violazione del principio di separazione dei poteri.

Elena Corcione*

ABSTRACT. Human Rights and Climate Change: A Judicial Definition of the Standard of Conduct

Although impacts of climate change on human rights are widely recognized, climate change litigation based on human rights is still to be developed. In the decision of the Hague Court of Appeal in the case *Urgenda et al. v. The Netherlands*, the State was condemned for the breach of the duty of care imposed by the ECHR, because it has done too little to prevent dangerous climate change. Pursuant to an interpretation based on scientific reports and soft law principles, the Court set the percentage of the emission reduction that the State is required to pursue in order to respect the duty of care, possibly stepping besides the rule of separation of powers.

Keywords: climate change; human rights; duty of care; ECHR; soft law; Paris Agreement; emissions target.

Parole chiave (6) / keywords (6):

Cambiamento climatico – diritti umani – duty of care – CEDU – soft law – Accordo di Parigi – emissioni

Indirizzo:

* Notizie sull'autore: indicare ruolo/qualifica e affiliazione accademica/istituzionale (Università, Dipartimento, e indirizzo postale completo), indirizzo e-mail dell'autore (preferibilmente istituzionale)].

[indicare l'indirizzo postale presso cui spedire il fascicolo della Rivista in cui sarà pubblicato il con-tributo]

NdR: Inserire informazioni mancanti in un file word e spedirlo a redazione.dudi@gmail.it